

Nº 19
Tercer trimestre 2019

Gabilex

REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

Número 19. Septiembre 2019

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo
Blanch**

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gablex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Jaime Pintos Santiago

Doctor en Derecho y Abogado-Consultor especialista en contratación pública.

Funcionario del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.



D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha. Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Alvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a. Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional. Secretaria de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Vigo.

D. Jordi Gimeno Bevia

Profesor Dr. Derecho Procesal la Universidad de Castilla-La Mancha. Director Académico de Internacionalización UCLM.

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria. Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

SUMARIO

EDITORIAL	
El Consejo de Redacción	9

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

OBLIGACIONES DE BUEN GOBIERNO EN EL ÁMBITO LOCAL.

D. José Manuel Bejarano Lucas 15

LOS ASPECTOS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.

D^a. M^a Elena Moleón Alberdi 87

LA IMPOSICIÓN DE COSTAS EN LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Y LA APLICACIÓN SUPLETORIA DEL ARTÍCULO 539.2 DE LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora..... 137

SECCIÓN INTERNACIONAL COORDINADA POR JAIME PINTOS SANTIAGO

PODER CONSTITUYENTE SUBNACIONAL - ¿MITO O REALIDAD?

D. José Adércio Leite Sampaio 161

BASES DE PUBLICACIÓN..... 207

EDITORIAL

Nos complace presentar el número decimonoveno de la revista Gabilex, con contenidos variados y sumamente interesantes para nuestros lectores.

El primer artículo es una contribución de D. José Bejarano Lucas, sobre “Las obligaciones de buen gobierno en el ámbito local”. El autor analiza con brillantez las principales peculiaridades que supone la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en el seno de las organizaciones locales, así como las dificultades para su aplicabilidad fruto en buena medida de una deficiente técnica legislativa en ciertos aspectos nucleares referidos a la Administración local, lo que se ha traducido en la práctica en la nula aplicación del régimen sancionador que garantiza el cumplimiento del Estatuto del “buen gobernante local”.

El trabajo acaba con una serie de recomendaciones muy interesantes a fin de dotar de efectividad real al “Estatuto del Buen Gobernante Local”.

El segundo artículo sobre las “Las cláusulas sociales y medioambientales en la contratación pública” es fruto de D^a M^a Elena Moleón Alberdi. La autora aborda desde el análisis del Derecho comunitario como desde la perspectiva del ordenamiento jurídico español, el origen de una de las principales novedades de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, como es la obligación de



incluir aspectos sociales y medioambientales en la contratación pública. La Ley 9/2017 supone un avance cualitativo y cuantitativo muy importante en las referencias a las cuestiones sociales y medioambientales en la contratación pública, siguiendo los planteamientos de la nueva Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, y yendo incluso más allá en determinadas cuestiones. El artículo 1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, dedicado al objeto y finalidad de la ley, prevé la incorporación de criterios sociales en la contratación pública, en sus distintas fases.

Por último, la efectividad de la incorporación de cláusulas sociales y/o medioambientales en los pliegos, pasa por establecer y reforzar los mecanismos existentes para su control y seguimiento, siendo éste aspecto el verdadero nudo gordiano de la contratación en general.

El tercer artículo es una contribución práctica y muy interesante de D. Leopoldo J. Gómez Zamora sobre “La imposición de costas en la ejecución de sentencias en el orden contencioso-administrativo y la aplicación supletoria del artículo 539.2 de la ley de enjuiciamiento civil”. El autor analiza si procede la imposición de costas en la ejecución de sentencias en la jurisdicción contencioso-administrativa sin que exista una condena expresa en auto o sentencia por aplicación supletoria del artículo 539.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil; o si por el contrario no procede la aplicación supletoria existiendo una regulación concreta que sigue, con matices, el criterio de la condena por vencimiento.

En la sección internacional coordinada por D. Jaime Pintos, se ofrece al lector un interesante artículo “Poder Constituyente Subnacional – ¿Mito o Realidad?” de D.

José Adércio Leite Sampaio. En él, el autor hace una reflexión sobre la competencia de las entidades subnacionales para elaborar su propia Constitución. Materia que, sin duda, es considerada por la doctrina como uno de los elementos caracterizadores del Estado federal.

Desde el Consejo de Redacción les invitamos a disfrutar de la lectura de este número.

El Consejo de Redacción



**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SECCIÓN NACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES

OBLIGACIONES DE BUEN GOBIERNO EN EL ÁMBITO LOCAL.

“OBLIGATIONS OF GOOD GOVERNMENT IN THE
LOCAL AREA.”

José Manuel Bejarano Lucas

Funcionario de Administración Local con
habilitación de carácter nacional (subescala secretaría-
intervención)
Técnico de Administración General, en
excedencia

Resumen: La promulgación de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, incorporó por primera al ordenamiento jurídico administrativo en un contexto de frecuente alumbramiento de casos de corrupción y mala praxis administrativa, un estatuto de obligaciones y deberes de buen gobierno inspirado en principios éticos y normas de comportamiento que deben regir la actuación del conjunto de miembros de Gobierno y altos cargos de los distintos niveles de Administración, acompañado de un régimen sancionador en caso de incumplimiento.

La pretensión del presente trabajo es analizar las principales peculiaridades de dicho régimen jurídico en el seno de las organizaciones locales, así como las dificultades para su aplicabilidad fruto en buena medida de una deficiente técnica legislativa en ciertos aspectos



nucleares referidos a la Administración local, lo que se ha traducido en la práctica en la nula aplicación del régimen sancionador que garantiza el cumplimiento del Estatuto del “buen gobernante local”.

Palabras clave: Buen gobierno local, concepto de alto cargo, régimen sancionador, infracciones y sanciones conflicto de intereses, infracciones en materia gestión económico – financia, infracciones disciplinarias, órgano competente sancionador.

Abstract: The enactment of law 19/2013, of December 9, transparency, access to public information and good governance, incorporated for the first time the administrative legal system in a context of frequent occurrence of cases of corruption and administrative malpractice, a statute of obligations and duties of good government inspired by ethical principles and rules of behavior that should govern the performance of all members of government and senior officials of the various levels of Administration, accompanied by a sanctioning regime in case of non-compliance

Keywords: Good local government, concept of high position, sanctioning system, infractions and sanctions conflict of interests, infractions in matters of economic management - finances, disciplinary infractions, competent sanctioning body.

Sumario:

I. EL MARCO REGULADOR DEL BUEN GOBIERNO EN EL ÁMBITO LOCAL.

1. Introducción

2.- Las obligaciones en materia de “Buen Gobierno” en la LTPAIBG, y en particular en el ámbito local

3.- Los principios inspiradores del buen gobierno, en la normativa básica de transparencia

4.- Otras obligaciones de buen gobierno en la normativa autonómica y sectorial

II.- PARTICULARIDADES DEL RÉGIMEN SANCIONADOR EN MATERIA DE “BUEN GOBIERNO LOCAL”

1.- Infracciones y sanciones en materia de conflicto de intereses

2.- Infracciones en materia de gestión económico – presupuestaria

3.- Infracciones disciplinarias

4.- Las sanciones en materia de buen gobierno local

5.- Criterios para la imposición y graduación de sanciones

6.- Órgano competente y procedimiento

7.- Prescripción

III.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

IV.- BIBLIOGRAFÍA

I.- EL MARCO REGULADOR DEL BUEN GOBIERNO EN EL ÁMBITO LOCAL.

1.- Introducción.

En los últimos años la preocupación por el recto ejercicio de sus cargos por parte de nuestros gobernantes ha crecido exponencialmente fruto de fenómenos como la corrupción, el clientelismo, el desapego social o la crisis de confianza general sobre la gestión de los asuntos públicos, de forma que para combatir los devastadores efectos que generan sobre el cuerpo social en su conjunto¹, y que se hacen

¹ El **Fondo Monetario Internacional (FMI)** en un documento de 2016 titulado “La corrupción: costes y



especialmente latentes en el ámbito de los Gobiernos locales en tanto que constituyen la máxima de expresión del principio de subsidiariedad, ha conllevado una fuerte reacción legislativa que ha cristalizado en un novedoso marco normativo estatal y autonómico cuyo principal objetivo es articular los postulados del denominado “buen gobierno” en todos los niveles territoriales, tratando de poner coto a las conductas reprobables llevadas a cabo por representantes públicos, que ha desembocado en una crisis de credibilidad sin precedentes en el conjunto de la sociedad española además de una situación generalizada de descrédito de las instituciones públicas².

estrategias para mitigarla, cuantificaba en un 2% del PIB mundial el coste promedio global directo de la corrupción. Trasladando esa cifra al caso español, daría un resultado aproximado de unos 20.000 millones de euros.

Un estudio elaborado por investigadores del **Instituto Universitario de Turismo y Desarrollo Sostenible de la Universidad de las Palmas de Gran Canaria** a través de un método de estimación del coste social de la corrupción sobre la calidad de vida de los ciudadanos, eleva dicha cifra a 40.000 millones de euros anuales (en precios constantes de 2008).

La **Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia** cifra un “sobrecoste” por la falta de eficiencia en el ámbito de la contratación del sector público español y la ausencia de presión concurrencial que pueden originar desviaciones medias, al alza, del 25% del presupuesto de la contratación pública. En España, a nivel agregado, esto podría implicar hasta un 4,6% del PIB anual, aproximadamente 47.500 millones de euros/año.

² Así lo pone de manifiesto el último barómetro del CIS (Septiembre de 2018) que sitúa como principales problemas que preocupan a los españoles en 2º lugar *“la corrupción y el*

En lo que concierne al propio concepto de “buen gobierno” y desde una perspectiva legal el art. 2.d) de la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, lo define como *“los principios, obligaciones y reglas sobre la calidad de los servicios y el funcionamiento de la Administración, y los principios éticos y buenas prácticas de acuerdo con los que deben actuar los altos cargos de la Administración, los cargos directivos y demás personal al servicio de la Administración, con el objetivo de que esta funcione con la máxima transparencia, calidad y equidad, y con garantía de rendición de cuentas”*.

Desde el ámbito académico **SERRANO PÉREZ**³ apunta que *“el buen gobierno debe concebirse como una forma de ejercicio de poder que ha de combinar diversos elementos como la transparencia, la gestión económica clara, la rendición de cuentas, la facilidad para permitir la participación de la sociedad en los asuntos públicos (más allá de la función pública y de los procesos electorales), etc.”*

Desde una visión menos académica, pero mucho más pragmática y apegada al mundo local **ALMONACID LAMELAS**⁴ define el buen gobierno como *“aquel que se*

fraude” y en 4º lugar “los políticos en general, los partidos políticos y la política”.

³ **SERRANO PÉREZ, María Mercedes**, “Los principios de actuación del buen gobierno”, *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno*, Dir. **TRONCOSO REIGADA, Antonio**, Thomson Reuters – Civitas, Navarra, 2017, pág. 1530.

⁴ **ALMONACID LAMELAS, Víctor**.



ejerce una manera objetivamente correcta, persiguiendo el cumplimiento de los intereses generales, y consiguiendo en un alto grado una buena gestión, alcanzando cotas muy aceptables de transparencia, eficacia, eficiente, cumplimiento de la legalidad y un alto grado de satisfacción en el ciudadano”.

Sin perjuicio de ello, la preocupación por la forma del ejercicio del poder en el ámbito de las instituciones públicas así como la idea de buen gobierno no supone una novedad en el ámbito de nuestro ordenamiento jurídico, pues tal y como nos recuerda **DESCALZO GONZÁLEZ**⁵ la preocupación por garantizar un adecuado ejercicio del poder vedando el ejercicio despótico del mismo, se encontraba ya latente en los albores del constitucionalismo español, como ya se ponía de manifiesto por la Constitución de Cádiz de 1812 indicando en su breve preámbulo “...*que las Cortes Generales y extraordinarias de la Nación Española (...) decretan la siguiente Constitución política para el buen gobierno y recta administración del Estado...*”

A su vez la promulgación de la Constitución Española de 1978 supuso para el Estado español la instauración por 1ª vez de un Estado Social y Democrático de Derecho en cuyo texto si bien no se contiene una referencia explícita al buen gobierno si que subyace de forma nítida la obligación para todos los poderes públicos y en

<https://nosoloaytos.wordpress.com/2015/04/18/que-es-buen-gobierno/>. Blog “No solo Aytos” [Fecha última consulta: 10 Febrero de 2019]

⁵ **DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio**, “Artículo 25. Ámbito de aplicación”, *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno*, **Dir. TRONCOSO REIGADA, Antonio**, Thomson Reuters – Civitas, Navarra, 2017, pág. 1460.

particular para el poder ejecutivo en sus distintas manifestaciones territoriales, de desarrollar políticas públicas orientadas a la satisfacción de las necesidades ciudadanas, que demanda una sociedad democrática avanzada que camina con paso decidido hacia la instauración del “Gobierno Abierto”, siendo sus ejes fundamentales la colaboración, la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas.

A tal efecto y bajo la dirección política del Gobierno o de los distintos gobiernos estatal, autonómicos y locales se sitúan las Administraciones Públicas que en el ejercicio de la misión que constitucionalmente tienen encomendada y que es objeto de desarrollo por el legislador *“sirve con objetividad a 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”*(art. 103 CE), y que de uno u otro modo constituyen la fuente de la que emanan los principios inspiradores del buen gobierno.

A partir de tales premisas se han ido promulgando una serie de normas de diversa índole, rango y procedencia que han venido a conformar un “Estatuto del Buen Gobernante”, el cual se plasma con carácter básico en la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIPG), y se desarrolla y complementa con sus homónimas autonómicas así como por la legislación sectorial como tendremos ocasión de analizar.

A fin de encuadrar adecuadamente los objetivos que persigue la LTAIPG con la instauración con un “Código de Buen Gobierno” a nivel legal, hemos de partir de su exposición de motivos que de forma clarividente viene a señalar que:



“La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política...”

(...)

Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno, cuenta con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social.

(...).

La presente ley (...) establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento –lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública...”

(...)

“En lo que respecta a buen gobierno, la Ley supone un avance de extraordinaria importancia. Principios meramente programáticos y sin fuerza jurídica se incorporan a una norma con rango de ley y pasan a informar la interpretación y aplicación de un régimen sancionador al que se encuentran sujetos todos los responsables públicos en sentido amplio...”

(...)

“El título II otorga rango de ley a los principios éticos y de actuación que deben regir la labor de los miembros del Gobierno y altos cargos y asimilados de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales.

Igualmente, se clarifica y refuerza el régimen sancionador que les resulta de aplicación, en

consonancia con la responsabilidad a la que están sujetos.

Este sistema busca que los ciudadanos cuenten con servidores públicos que ajusten sus actuaciones a los principios de eficacia, austeridad, imparcialidad, y sobre todo de responsabilidad.

En suma, como se extrae de la exposición de motivos de la LTAIGP dicha regulación en materia de buen gobierno pivota sobre 3 ejes fundamentales:

- Lograr la ejemplaridad en el desempeño de sus cargos por parte de los distintos responsables públicos con independencia del nivel territorial en que desempeñen sus funciones de gobierno, alineándose con los postulados del Estado Social y Democrático de Derecho.

- Elevar a rango de ley los principios éticos y de actuación de los gobernantes públicos, lo que supone que principios meramente programáticos pasen a ser de obligado cumplimiento.

- Consagración de un régimen sancionador en materia de conflicto de intereses, gestión económico – presupuestaria y disciplinaria, si bien en cierta medida “mediatizado” por la preponderancia que en los últimos años viene adquiriendo la normativa económico–financiera, con especial intensidad en el marco regulatorio local tras la modificación constitucional operada en el año 2011 en el artículo 135 CE.



2.- Las obligaciones en materia de “Buen Gobierno” en la LTPAIBG, y en particular en el ámbito local.

En lo que se refiere a las obligaciones de buen gobierno hemos de estar a lo dispuesto en el Título II LTAIPBG cuyas previsiones tienen el carácter de básicas y por ende resultan plenamente aplicables a las entidades integrantes de la Administración Local, tal y como se infiere de lo dispuesto en la Disposición Adicional Octava LTAIPBG.

Previsiones todas ellas que de conformidad con lo dispuesto en dicho precepto legal se dictan al amparo de los títulos competenciales previstos en los artículos 149.1.1ª, 149.1.13ª y 149.1.18ª de la Constitución a excepción en la materia que nos ocupa, de lo previsto en el apartado 1 del artículo 25 LTAIPG al dirigirse las previsiones de este último precepto exclusivamente a la Administración General del Estado.

En cuanto al ámbito de aplicación de las obligaciones en materia de buen gobierno, y particularmente en lo que concierne al ámbito local hemos de estar a las previsiones de los apartados 2 y 3 del artículo 25 LTAIPBG de conformidad con el cual:

“1. En el ámbito de la Administración General del Estado las disposiciones de este título se aplicarán a los miembros del Gobierno, a los Secretarios de Estado y al resto de los altos cargos de la Administración General del Estado y de las entidades del sector público estatal, de Derecho público o privado, vinculados o dependientes de aquella.

A estos efectos, se considerarán altos cargos los que tengan tal consideración en aplicación de la normativa en materia de conflicto de intereses.

2. Este título será de aplicación 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.

3. La aplicación a los sujetos mencionados en los apartados anteriores de las disposiciones contenidas en este título no afectará, en ningún caso, a la condición de cargo electo que pudiera ostentar.”

Tal como se deduce de una primera lectura de dicho precepto legal, son diversos los interrogantes que plantean las prescripciones en materia de buen gobierno y su aplicabilidad a los cargos electos locales, dado que a diferencia de las obligaciones de transparencia de la actividad pública cuyo ámbito subjetivo viene perfectamente delimitado en función del “ramillete” de entidades que conforman el sector territorial e instrumental de la Administración Pública correspondiente, conforme previenen los artículos 2 y 3 LTAIPBG; en lo que concierne al ámbito de aplicación de las obligaciones de buen gobierno a los Gobiernos Locales el mismo pivota a tenor de lo preceptuado en el art. 25 LTAIPBG sobre el concepto de “altos cargos o asimilados”, concepto que ofrece serias dudas en cuanto al ámbito de su extensión y aplicación a los responsables y autoridades que ejercen funciones de gobierno en el conjunto de entidades que conforman el sector público local.

Así en el ámbito de la Administración General del Estado el concepto de “alto cargo” queda perfectamente



articulado en el art. 1.2 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, de conformidad con el cual dicho concepto engloba tanto a los cargos electos como a los órganos directivos, tanto de la organización central y territorial como de la institucional o instrumental incluidos los existentes en la Administración General del Estado en el exterior.

A diferencia de tales previsiones, en el ámbito de la Administración Local el concepto de “alto cargo” resulta desconocido para la legislación de régimen local lo que implica de la ausencia de referencia alguna a dicho concepto, más allá de la diferenciación entre órganos superiores o directivos que en el ámbito de los municipios de gran población lleva a cabo el art. 130 de la ley 7/1985, de abril, reguladora de las bases del régimen local, y que en poco o en nada contribuye a ofrecer un criterio delimitador de la noción de “alto cargo” en el mundo local.

Tampoco contribuye a una adecuada delimitación del concepto de “alto cargo local” por las razones que pasaremos a exponer la previsión contenida en el apartado 2 del art. 25 LTAIPBG, que engloba en todo caso dentro de dicho concepto a los “miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales”.

En primer lugar, el art. 20.1.b) LBRL configura la Junta de Gobierno Local como un órgano de preceptiva existencia en los municipios de más de 5.000 habitantes, dejando a la potestad de auto-organización su existencia en los municipios de población inferior, a lo que cabe añadir que su composición es una facultad del Alcalde (Ayuntamiento) o del Presidente (Diputación) en consonancia con lo dispuesto en los arts. 23 y 35 LBRL respectivamente, lo que podría conllevar situar fuera del

ámbito de ampliación de las previsiones de “buen gobierno” contempladas en el Título II de la LTAIPBG a órganos que pueden ejercer importantes responsabilidades de gobierno en el seno de las organizaciones locales.

Así ocurriría por ejemplo con la figura de los Concejales – Delegados o Diputados Provinciales que no formen parte de dicho órgano de gobierno, lo que además provocaría una evidente “asimetría” en la aplicación del régimen sancionador contemplado en materia de buen gobierno, en función del tamaño de la Entidad Local o inclusive hacer depender su aplicabilidad del Alcalde o Presidente, el tener encomendada en última instancia la composición de dicho órgano ejecutivo, y en definitiva la posible aplicación del Título II LTAIPBG.

A su vez tal previsión parece desconocer el amplio conglomerado de entidades que conforman la Administración Local como son entre otras, las Comarcas (art. 42 LBRL), Áreas Metropolitanas (art. 43 LBRL), Mancomunidades (art. 44 LBRL) o entes de ámbito territorial inferior al municipio (art. 24 bis LBRL) los cuales gestionan un relevante volumen de recursos públicos; siendo al legislador autonómico al que compete la delimitación de sus órganos de gobierno, y sin que resulte obligado en dicha tarea legisladora la de contemplar la existencia de un órgano ejecutivo de gobierno o al menos no bajo de la denominación de Junta de Gobierno, lo que añade una mayor dosis de incertidumbre en la aplicabilidad en el ámbito local de las previsiones del Título II de la LTAIPBG.

Y en idéntica tesitura, nos sitúa la aplicación de las previsiones del Título II de la LTAIPBG en lo concerniente a los órganos directivos en el ámbito de los municipios de gran población (art. 130 LBRL) o del personal



directivo en el ámbito de las Diputaciones Provinciales (art. 32 bis LBRL) y de los entes que conforman el sector institucional local (85 bis LBRL), dado que no encontramos precepto o previsión alguna que califique o englobe a tales órganos dentro del concepto de “altos cargos locales”, pese a las relevantes facultades que con carácter general les encomienda la Disposición Adicional Decimoquinta LBRL al señalar que al personal directivo le corresponderán *“funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales”*, a las que se añaden las facultades resolutorias que los órganos directivos locales pueden ejercer en el ámbito de los municipios de gran población por delegación de los órganos de gobierno municipales ex arts. 124.5 y 127.2 LBRL respectivamente.

Pese a tales dificultades no ha faltado una labor encomiable por parte de la doctrina administrativa a la hora de delimitar y ofrecer un concepto de “alto cargo local” a los efectos del Título II de la LTAIPBG, dada la dificultad de encontrar anclaje normativo a dicho concepto en el actual marco regulatorio sobre régimen local, a diferencia de lo que ocurre en la normativa estatal y autonómica relativa a sus respectivos “altos cargos”, en la que dicho concepto aparece nítidamente contorneado.

Quizás los criterios más aceptables a la hora de alumbrar un concepto de “alto cargo local” son por el que abogan por un lado **DESCALZO GONZÁLEZ**⁶ que

⁶ **DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio**, *Comentario a la Ley de Transparencia (...)*, “Op. cit.,” pág 1492.

partiendo de la redacción actual del art. 75.8 LBRL que expresamente dispone que, durante los dos años siguientes a la finalización de su mandato, a los representantes locales que hayan ostentado responsabilidades ejecutivas en las diferentes áreas en que se organice el gobierno local les serán de aplicación en el ámbito territorial de su competencia las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecidas en el artículo 15 de la ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, lo que lleva al referido autor a concluir que *“...es posible afirmar que tanto concejales como alcaldes, en cuanto responsables públicos de confianza política originaria, merecen tal calificación de altos cargos o, cuanto menos, su condición de asimilados a los efectos de la aplicación del régimen de buen gobierno prevista en la LT.”*

Ello podría llevarnos, siguiendo el criterio expresado a la inclusión dentro del concepto de “alto cargo local” a los efectos del Título II de la LTAIPBG a los *“titulares de los órganos directivos locales”*, dado que la Disposición Adicional Decimoquinta establece idéntica previsión al señalar que *“les serán de aplicación las limitaciones al ejercicio de actividades privada establecidas en el artículo 15 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, en los términos en que establece el artículo 75.8 de esta Ley.”*

En tanto que por otro lado, **CAMPOS ACUÑA**⁷ con la finalidad de ofrecer un elemento interpretativo se

⁷ **CAMPOS ACUÑA, Concepción**, “¿Quién es alto cargo en la Administración Local? A propósito del régimen sancionador del



decanta por la posibilidad de acudir a lo dispuesto en la ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo que atribuye la consideración de personas con responsabilidad pública en el ámbito local a *“los alcaldes, concejales y las personas que desempeñen cargos equivalentes a las relacionadas en la letra a) de los municipios capitales de provincia, o de Comunidad Autónoma y de las Entidades locales de más de 50.000 habitantes”*.

No obstante, hemos de apuntar que la exclusiva aplicación de dicho criterio supondría situar fuera del ámbito de aplicación de las previsiones del Título II de la LTAIPG, a una buena parte de los responsables públicos que ejercen funciones de gobierno atendiendo a la hiperfragmentada y heterogénea planta local española, caracterizada con carácter general por su escasez poblacional y dispersión.

A su vez, concluye la referida autora tratando de delimitar negativamente el concepto de “alto cargo local” a los efectos del Título II de la LTAIPBG, que:

“En definitiva, Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local no son Altos Cargos, ni a efectos del régimen sancionador de la LTBG, ni a ningún otro. Con independencia de prestar sus servicios en municipios de régimen común o municipios de gran población, en su posible condición de órganos directivos, no puede afirmarse que deba asignarse dicha categoría al carecer de previsión normativa que contemple

Buen Gobierno”, El Consultor de los Ayuntamientos, Quincena del 30 Ene. al 14 Feb. Nº 2, 2017, págs. 199 – 206.

expresamente esta naturaleza, a diferencia de lo que sucede en el ámbito del Estado y de las CCAA y sin posibilidad de asimilación por vía reglamentaria, ante las existencias del art. 25 LTBG. Todo ello sin perjuicio de su sujeción al régimen disciplinario que en su situación administrativa de servicio activo les corresponda en el ejercicio de sus funciones.

La propia configuración de la planta local, como hemos visto, caracterizada por su atomización en más de 8.000 entidades, así como la asignación de funciones reservadas de estricto control, tanto de legalidad como de fiscalización de la actividad económico-financiera desaconsejaría esta interpretación, aun cuando su nombramiento se haya llevado a cabo a través del procedimiento de libre designación, sin desprestigiar la posibilidad de que se arbitre el reconocimiento de dicha categoría en el caso de los conocidos como Directores Generales y Coordinadores Generales, que en su definición legal podrían ser fácilmente asimilables a sus homólogos estatales y autonómicos, cumpliendo los requisitos legales señalados.”

Por otro lado, **ARIAS MARTIN⁸** a la hora de interpretar la noción de “alto cargo local” conforme a las previsiones del art. 25.2 LTAIPBG, distingue 2 supuestos controvertidos:

“En primer lugar los miembros de las Corporaciones que están en la oposición y que no detentan responsabilidades de gobierno. En este caso, de acuerdo

⁸ **ARIAS MARTÍN, Julio Leonardo.** *“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”.* Revista Actualidad Administrativa (Editorial LA LEY), del 1 de Julio al 31 de Agosto de 2014, Nº 7 – 8, pág. 12.



con el espíritu de la ley y a la vista de la regulación realizada en la misma, parece que pudiéramos concluir que no es de aplicación dicho régimen a los miembros de la oposición sin responsabilidades ejecutivas”.

Ciertamente no podemos dejar de coincidir con el referido autor, y en línea con lo ya manifestado, acerca de la absoluta falta de concreción o de indeterminación del ámbito subjetivo al que se entienden referidas las obligaciones de buen gobierno del Título II de la LTAIPBG y que derivan de la desafortunada redacción del apartado 2 del art. 25, lo cual en mi opinión, no puede llevar sin más a la automática exclusión de aquellos miembros de las Corporaciones Locales que no tengan asignadas responsabilidades de gobierno.

Y ello en primer lugar, porque precisamente tomando como referencia el propio régimen sancionador que en materia de buen gobierno incorpora el Título II de la LTAIPBG y que luego analizaremos con mayor detalle, el artículo 27 LTAIPBG señala que el incumplimiento de las normas de incompatibilidades o de las normas que regulan las declaraciones será sancionado en el caso de las entidades que integran la Administración Local de acuerdo con su propia normativa que resulte de aplicación, de forma que sin perjuicio de tal especialidad procedimental, ha de tenerse en cuenta que dicha normativa resulta de aplicación a los miembros de la Corporaciones Locales con independencia de que ejerzan o no responsabilidades de gobierno, en consonancia con lo dispuesto en los arts. 75 y ss LBRL así como atendiendo a lo dispuesto en el artículo 5 de la ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

A lo que hemos de añadir que los miembros de las Corporaciones Locales con independencia de que

detenten o no responsabilidades de gobierno o ejecutivas, pueden ser "sujetos activos" o contribuir decididamente con su actuación a la comisión de alguna/as de las infracciones que se encuentran tipificadas en la normativa de buen gobierno, en tanto integrantes de determinados órganos de gobierno municipales como son el Pleno de la Corporación, o bien del sector instrumental local, en los supuestos de pertenencia a los órganos rectores de un Organismo Autónomo Local (Consejo Rector) o bien de una Entidad Pública Empresarial Local (Consejo de Administración).

"En segundo lugar, tenemos que ver si se aplicaría a los denominados órganos directivos existentes en las grandes entidades locales, que tiene 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 de aplicar las normas sancionadoras por analogía y el principio de reserva de ley y de tipicidad también apoyaría la no aplicación de estas disposiciones a los funcionarios locales."

Como ya hemos tenido ocasión de señalar, a diferencia de lo manifestado por el referido autor existen una serie de motivos que hacen pensar que los órganos directivos que se contemplan en el art. 130 LBRL en el ámbito de los municipios de gran población resultarían



encuadrables en el concepto de “alto cargo local” al que alude el art. 25.2 LTAIPBG.

Y ello en primer lugar, por la posición que están llamados a ocupar dentro de la organización administrativa municipal, situándose en la cúspide de la misma, con la misión de engarzar y actuar como “correa de transmisión” o “palanca de cambio” entre los niveles de organización política y burocrática en el ámbito de los “municipios altamente poblados”, cuyas especialidades de organización y funcionamiento se regulan en el Título X de la LBRL y que se caracterizan por su fuerte complejidad y dispersión organizativa.

Así se desprende de lo señalado en el art. 123.1 LBRL cuando encomienda al Pleno, promulgar la correspondiente reglamentación de carácter orgánico para *“la determinación de los niveles esenciales de la organización municipal, entendiendo por tales las grandes áreas de gobierno, los coordinadores generales, dependientes directamente de los miembros de la Junta de Gobierno Local, con funciones de coordinación de las distintas Direcciones Generales u órganos similares integradas en la misma área de gobierno, y de la gestión de los servicios comunes de éstas u otras funciones análogas y las Direcciones Generales u órganos similares que culminen la organización administrativa, sin perjuicio de las atribuciones del Alcalde para determinar el número de cada uno de tales órganos y establece niveles complementarios inferiores.”*

A su vez incurre dicho autor en una cierta confusión terminológica que a día de hoy se encuentra latente incluso en la propia jurisprudencia contencioso -

administrativa⁹, en lo que se refiere a la asimilación de los “órganos directivos” contemplados en el art. 130 LBRL en el ámbito de los municipios de gran población con el “personal directivo profesional” al que se refiere el art. 13 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), al considerar que la exigencia con carácter general de ostentar la condición de funcionario público para ser designado como “órgano directivo” supone la aplicación al mismo del régimen disciplinario de los empleados públicos contemplado en el TREBEP, con la consecuente exclusión del régimen sancionador del Título II de la LTAIPBG.

La condición de ostentar la condición de funcionario público con carácter general para la designación como coordinador o director general en el ámbito de los municipios de gran población, constituye un mero requisito acreditativo de su competencia profesional y experiencia, garantizada por su pertenencia a los escalafones más altos de la estructura funcional (subgrupo A1), y por los puestos de trabajo desempeñados a lo largo de su trayectoria profesional en la órbita de las diferentes Administraciones Públicas.

Regulación que sitúa a tales órganos directivos tanto por su forma de “nombramiento” o “designación” que no de “selección” como ocurre con los directivos públicos profesionales contemplados en el art. 13 TREBEP, como por las facultades resolutorias que pueden ejercer por

⁹ **LLAVADOR CISTERNES, Hilario**, “La confusión entre personal directivo y titular del órgano directivo en municipios del título X”, Revista de estudios locales CUNAL nº 174, 2014, págs. 10 – 30.



delegación del Alcalde o de la Junta de Gobierno Local ex arts. 124.5 y 127.2 LBRL respectivamente, en un sistema de dirección pública inspirado en la ya extinta LOFAGE¹⁰ (si bien encuentra continuidad en la reciente ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público – en adelante LRJSP-) y que en cierta medida descansa sobre los postulados de la “confianza política” o “discrecionalidad”, y por ende alejado del sistema de dirección pública profesional que se pretende instaurar por el TREBEP¹¹.

Y sin que ello a su vez pudiese suponer descartar inclusive la inclusión de los directivos públicos profesionales contemplados por el art. 13 TREBEP dentro de la noción de “alto cargo” a los efectos del Título II de la LTAIPBG, dado que el art. 8 TREBEP no los incluye dentro del concepto de “empleado público” por lo que habrá de ser el Gobierno y los órganos de gobierno de las comunidades autónomas, quienes en desarrollo del TREBEP, establezcan las peculiaridades de su régimen jurídico, incluido el régimen disciplinario o sancionador al que han de someterse en su caso.

Si coincidimos con el referido autor, en lo referente a lo inadecuado de recurrir a la analogía o a normas de rango inferior a la ley para la fijación del concepto de “alto cargo local”, dado que dicho concepto se establece a los efectos de fijar el marco normativo sancionador que les resulta aplicable, lo que podría suponer la vulneración de principios tan sagrados en el ejercicio de la potestad

¹⁰ Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

¹¹ Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

sancionadora como son los reserva de ley o tipicidad, ahora proclamados con carácter general en la LRJSP.

En consonancia con todo lo expuesto, podemos concluir el presente apartado destacando la relevancia de delimitar adecuadamente el concepto de “alto cargo” en lo que concierne al ámbito local, dado que de dicha conceptualización se hace depender la aplicabilidad del régimen sancionador en materia de buen gobierno contemplado en el Título II de la LTPAIBG, por lo que las disfunciones que hemos tenido ocasión de analizar en las páginas precedentes, bien merecerían una evaluación “ex post” de la redacción del art. 25.2 LTAIPBG al abrigo de lo dispuesto en el art. 130 de la ley 39/2015, de 1 octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACA), y especialmente en lo que concierne a *“comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos”*, así como una intervención legislativa concretando adecuadamente el concepto de “alto cargo local”, en línea con los principios de buena regulación que se proclaman en el art. 129 LPACA.

3.- Los principios inspiradores del buen gobierno, en la normativa básica de transparencia.

El art. 26 LTAIPBG tiene por objeto articular los denominados principios de buen gobierno, de forma que las personas comprendidas en su ámbito de aplicación, y que en lo que concierne al ámbito local ya hemos tenido ocasión de analizar en las líneas precedentes, habrán de sujetarse a los mismos en el ejercicio de las actividades y funciones públicas que tienen encomendadas por el ordenamiento jurídico; pasando tales principios a erigirse en el canon interpretativo a la



luz de los cuales se enjuiciarán y evaluarán las conductas o comportamientos de los cargos y responsables públicos sujetos a las obligaciones de buen gobierno, en aras de determinar si se ha incurrido o no en alguna de las infracciones tipificadas en dicha materia, y en su caso la aplicación del régimen sancionador correspondiente, tal y como nos recuerda el apartado 3 del referido precepto legal.

El legislador de la LTAIPBG opta por establecer un cuadro de principios a fin de evaluar la posible comisión de una infracción en materia de buen gobierno y aplicarle el régimen sancionador que se contempla, inspirado en una técnica similar a la implantada para los empleados públicos con ocasión de la promulgación del actualmente TREBEP tal y como ponía de manifiesto su exposición de motivos en su redacción originaria, y en consecuencia incurriendo en cierta medida en los mismos defectos y virtudes de dicha técnica legislativa.

De manera que, por un lado, se contemplan los llamados **principios generales**, en virtud de los cuales:

“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 de 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.”

Junto a ellos se contemplan a su vez los denominados **principios de actuación**, de conformidad con los cuales:

“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 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.”

De manera que siguiendo la estela del profesor **PARADA VÁZQUEZ**¹² con ocasión de la promulgación del EBEP (actualmente en su versión refundida), podemos apuntar que las mismas críticas resultan achacables al conjunto de principios inspiradores del buen gobierno, en la medida que no constituyen en gran parte más que una reiteración de una serie de obligaciones ya recogidas en otras normas del ordenamiento jurídico, en este caso para el conjunto de sujetos a que se refiere el art. 25 LTAIPBG.

A tal efecto y en lo que concierne al ámbito local basta una mera lectura de la Constitución Española de

¹² **PARADA VÁZQUEZ, Ramón.** “Derecho Administrativo II. Organización y Empleo”, Vigésima Edición, Editorial Marcial Pons, págs. 421 – 422

1978, de cualquiera de los Estatutos de Autonomía o de la legislación sobre régimen local ya sea básica o autonómica o de la normativa sectorial, y particularmente en el ámbito de la contratación pública, de incompatibilidades o de procedimiento administrativo para constatar la referida duplicidad regulatoria.

Como aspecto positivo, puede señalarse la siempre “socorrida” sistematización legislativa a través de la cual se aúna en una única norma el conjunto de previsiones dispersas a lo largo del ordenamiento jurídico, así como la elevación a rango de ley de una serie de principios éticos y de actuación con la consecuente impregnación de “preceptividad”, tal y como autoproclama la exposición de motivos de la LTAIPBG.

4.- Otras obligaciones de buen gobierno en la normativa autonómica y sectorial.

Al igual que ocurre en el ámbito de la transparencia, la regulación de la LTAIPBG no agota la regulación en materia de buen gobierno, sino que establece un “mínimo común denominador” a partir del cual las CCAA pueden establecer sus propias peculiaridades en esta materia, de conformidad con las competencias asumidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, incluyendo en su ámbito de aplicación a las Entidades Locales de su ámbito territorial.

Ciertamente y pese a lo señalado, se trata a día de hoy de una materia con carácter general “poco explorada” por las diferentes legislaciones autonómicas, en lo que concierne al sector público local integrado en sus respectivos territorios, pese a que muchas de ellas incorporan a su denominación la expresión de “buen



gobierno”, o bien cuando lo hacen establecen como únicos destinatarios de la misma al sector público autonómico correspondiente.

A modo de ejemplo cabe señalar que la ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, regulación en su Título V bajo el Título del “Buen Gobierno” regula el Código de Conducta de los Altos Cargos en el ámbito territorial de Cataluña, incluyendo dentro de su ámbito de aplicación a los “altos cargos locales” concretando en su art. 4.2 que tales efectos tendrán tal condición *“los representantes locales y los titulares de los órganos superiores y directivos, de acuerdo con lo establecido por la legislación de régimen local”*, superando de esta manera la indefinición de la noción de “alto cargo local” que se contiene en el art. 25.2 LTAIPBG.

De sumo interés resulta la reciente ley del Principado de 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés que si bien en lo relativo a las previsiones de buen gobierno no incorpora a su ámbito de aplicación al sector público local, sí que contiene una serie de previsiones innovadoras en esta materia que podrían servir de fuente de inspiración para un futuro “Estatuto de Altos Cargos Locales”, al contemplar la posibilidad de imposición de sanciones de carácter pecuniario que oscilan entre los 100 y los 10.000 euros en función de la gravedad de la infracción, así como la atribución de la potestad sancionadora (incoación, instrucción e imposición) al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de Asturias, lo que implica dotar de una mayor libertad e independencia en determinados supuestos al ejercicio de la misma, al situarla fuera de la órbita del conjunto de destinatarios de las obligaciones de buen gobierno.

En lo que concierne al ámbito de la CCAA de Andalucía el legislador andaluz ha optado por obviar toda regulación en materia de buen gobierno, tal y como se indica en el propio título de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, lo cual se corrobora a lo largo de su articulado.

Por otro lado, también en la propia legislación de régimen local, régimen electoral, procedimiento administrativo, contratación del sector público, subvenciones o de incompatibilidades encontramos una serie de previsiones que una u otra manera engarzan con los postulados del “buen gobierno” en nuestro caso en el ámbito del sector público local, garantizando y tratando de preservar una serie de principios nucleares que lo inspiran como son entre otros, los de imparcialidad, buena administración o integridad en el ejercicio de los cargos públicos locales, a las que pasamos a referirnos someramente.

Por su parte la **Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del Régimen Electoral General (LOREG)** trata mediante el establecimiento de una serie de causas de inelegibilidad por un lado, y de incompatibilidad por otro, de salvaguardar valores esenciales como son la libertad, la independencia o la integridad en el desempeño de cargos públicos, impidiendo inclusive el acceso a los mismos en tanto no sean depuradas las situaciones que pueden socavarlas.

Así a través de las causas de inelegibilidad se pretende evitar que no den situaciones de superioridad desde posiciones dominantes por parte de determinados candidatos, tratando de salvaguardar la igualdad de condiciones de los elegibles.



En tanto que las causas de incompatibilidad electoral pretenden evitar que un cargo público local simultanee su cargo con otro mandato, cargo, función o actividad pública o privada que pueda comprometer su actuación o impedir que ésta se realice correctamente y con la dedicación que el mismo requiere.

Asimismo, ambas difieren en cuanto al momento temporal de su apreciación, dado que mientras que las causas de inelegibilidad actúan desde el comienzo a la finalización del correspondiente proceso electoral, la incompatibilidad surge en un momento inmediatamente posterior, es decir, una vez celebrado el proceso electoral correspondiente.

En cuanto a las **causas de inelegibilidad** en las elecciones municipales dispone el art. 177.2 LOREG que:

“Son inelegibles para el cargo de Alcalde o Concejales quienes incurran en alguno de los supuestos previstos en el artículo 6 de esta Ley y, además, los deudores directos o subsidiarios de la correspondiente Corporación Local contra quienes se hubiera expedido mandamiento de apremio por resolución judicial.”

Por su parte, en lo que se refiere a las **causas de incompatibilidad** en las elecciones municipales señala el art. 178 LOREG que:

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

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 o de ellas 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.”

En el ámbito de la CCAA de Andalucía la **Ley 1/1986, de 2 enero, electoral de Andalucía** añade algunas causas específicas de incompatibilidad con la condición de parlamentario andaluz, y que afectan al mundo local, de forma que resulta incompatible con dicha condición los siguientes cargos:

1. Los Alcaldes, los Presidentes de Diputación Provincial y los Presidentes de Mancomunidades de Municipios.



2. Los Presidentes de los Consejos de Administración, Consejeros, Administradores, Directores Generales, Gerentes y cargos equivalentes y, en general, los miembros de órganos unipersonales y colegiados de entes públicos, cualquier que sea su denominación, incluidos los entes descentralizados con personalidad jurídica propia previstos en la legislación sobre régimen local, consorcios, fundaciones y empresas en los que sea mayoritaria la representación o participación, directa o indirecta, del sector público, salvo que desempeñaran tal función en su condición de Consejero del Gobierno, miembro de la Corporación Local, o su elección o designación corresponda directamente al Parlamento de Andalucía.

También en la propia normativa electoral encontramos otra serie de previsiones que en cierta medida conectan con las obligaciones de buen gobierno que se plasman en el Título II de la LTAIPBG.

En tal sentido el art. 108 de la LOREG establece que *“en el momento de tomar posesión y para adquirir la plena condición de sus cargos, los candidatos electos deben jurar o prometer acatamiento a la Constitución, así como cumplimentar los demás requisitos previstos en las Leyes o reglamentos respectivos.”*

Precepto que es objeto de desarrollo en el artículo 1 del **Real Decreto 707/1979, de 5 de abril, por el que se determina la fórmula de juramento o promesa para la toma de posesión de cargos o funciones públicas** y en el cual se establecen un ritualismo y solemnidad para el acceso a los mismos al indicar que:

“En el acto de toma de posesión de cargos o funciones públicas en la Administración, quien haya de

dar posesión formulará al designado la siguiente pregunta:

“¿Juráis o prometéis por vuestra conciencia y honor cumplir fielmente las obligaciones del cargo...con lealtad al Rey, y guardar y hacer guardar la Constitución, como norma fundamental del Estado?”

Esta pregunta será contestada por quien haya de tomar posesión con una simple afirmativa.

La fórmula anterior podrá ser sustituida por el juramento o promesa prestado personalmente por quien va a tomar posesión, de cumplir fielmente las obligaciones del cargo con lealtad al Rey y de guardar y hacer guardar la Constitución como norma fundamental del Estado.”

Previsiones que a su vez como hemos dicho conectan con las obligaciones de buen gobierno, puesto que tal y como recuerda que el art. 26.1 LTAIPBG *“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.”*

Solemnidades que lejos de constituir una cuestión baladí, han sido objeto de pronunciamiento tanto por la propia Junta Electoral Central como por la jurisprudencia en lo relativo al acceso a cargos públicos locales, ante una pretendida “flexibilización” de tales solemnidades en los últimos tiempos, de forma que la falta o deficiente cumplimentación de las mismas podría acarrear graves consecuencias.



Así la **Sentencia del Tribunal Constitucional 119/1990, de 21 de junio** declaró que *“para tener por cumplido el requisito legal de prestación de juramento o promesa de acatamiento a la Constitución no bastaría sólo con emplear la fórmula ritual, sino emplearla, además, sin acompañarla de cláusulas o expresiones que, de una u otra forma, vacíen, limiten o condicionen su sentido propio, sea cual fuese la justificación invocada para ello.”*

En aplicación de dicha jurisprudencia la **Junta Electoral Central** (acuerdos de 2 de julio de 1995, de 19 de septiembre de 2001 y 13 de julio de 2005) señala que *“debe admitirse como válida una forma de prestación del juramento o acatamiento a la Constitución que no implique fraude de Ley o desnaturalización o vaciamiento del contenido del juramento o promesa.”*

De forma más reciente y desde una postura un tanto ecléctica la Junta Electoral en su **Acuerdo nº 24/2017** de 22 de marzo de 2017, frente a la ambigua fórmula consistente en declarar que:

“Prometo ante el pueblo soberano que quita reyes y pone alcaldes defender los derechos de las personas de Alcalá la Real y las aldeas, cumplir con las obligaciones del cargo de concejal para el que he sido elegido y como republicano trabajar para subvertir este sistema que niega a las personas un proyecto de vida digna, así como defender lo público en los intereses de la mayoría y su juventud acatando la Constitución por exigencia legal”

Y a concluir que *“dicha fórmula podría resultar válida siempre que se interprete en el sentido de que el ejercicio de cualquier derecho se llevará a cabo por los cauces previstos en la Constitución”.*

Lo cual sea dicho desde el máximo de los respetos y desde una óptica estrictamente jurídica no puede más que calificarse como “sorprendente”, no por el contenido de la fórmula empleada el cual es respetable y que se sitúa en el ámbito de las creencias políticas y con legítimo respaldo en el catálogo de derechos que nuestra Carta Magna consagra, sino por el flagrante incumplimiento de una fórmula que conforme a la normativa que la regula no admite más variantes que en la que en ella se establecen, constituyendo un requisito “sine qua non” para el acceso a los cargos o funciones públicas, no estando de más recordar el mandato recogido en el art. 9.1 CE de que *“los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”*.

En cuanto a la normativa sobre régimen local **ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local** a la hora de establecer el “Estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales” incardina dentro del mismo, y entre otras una serie de limitaciones y obligaciones a fin de hacer efectivos los principios inspiradores del “buen gobierno”:

1. Los representantes locales 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 autoliquidaciones 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.

2. Durante los 2 años siguientes a la finalización de su mandato, a los representantes locales que hayan ostentado responsabilidades ejecutivas en las diferentes áreas en que se organice el gobierno local, les serán de aplicación en el ámbito territorial de su competencia las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecidas en el artículo 15 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

3. Se establece un límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones Locales por todos los conceptos retributivos y asistencias, excluidos los trienios a los que tengan derecho aquellos funcionarios de carrera que se encuentren en situación de servicios especiales, en función de la importancia poblacional de la respectiva Entidad Local.

4. Se establecen un número máximo de miembros que podrán desempeñar sus funciones bajo un régimen de dedicación exclusiva en el ámbito de Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares.

5. 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.

Por su parte, la **ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público**, en tanto

sucesora en parte de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, pasa a regular en la actualidad las llamadas causas de abstención y recusación de autoridades y empleados públicos en el ámbito del procedimiento administrativo, puesto que tal y como señalaba su citada antecesora los preceptos sobre abstención y recusación son *“corolario del mandato que la Constitución acoge en su art. 103.1 cuando predica de la Administración Pública sirve, con objetividad, a los intereses generales”*, además de constituir una manifestación en nuestro ordenamiento jurídico del “derecho a una buena administración” reconocido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

En el ámbito de la contratación del sector público son numerosas las referencias y medidas que se encuentran inspiradas en los principios nucleares del “buen gobierno” especialmente a raíz de la promulgación de la nueva **Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público**, dado que la misma no sólo persigue lograr una mayor transparencia en la contratación pública sino que como ya nos anuncia su exposición de motivos:

“...introduce una norma especial relativa a la lucha contra la corrupción y prevención de los conflictos de intereses, mediante la cual se impone a los órganos de contratación la obligación de tomar medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación...”

Entre ellas destacan las denominadas “prohibiciones para contratar” estableciendo en el art. 73 LCSP un amplio listado de las mismas, entre las que destacan para el ámbito local la contemplada en la letra g), que



en sus distintas versiones, ha requerido una ingente intervención de las distintas Juntas Consultivas de Contratación sobre el alcance de la misma, la cual en su redacción actual, extiende la misma a:

“...la persona física o los administradores de la persona jurídica en alguno de los supuestos de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado o las respectivas normas de las Comunidades Autónomas, de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas o tratarse de cualquier de los cargos electivos regulados en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en los términos establecidos en la misma.

La prohibición alcanzará a las personas jurídicas en cuyo capital participen, en los términos y cuantías establecidas en la legislación citada, el personal y los altos cargos a que se refiere el párrafo anterior, así como los cargos electos al servicio de las mismas.

La prohibición se extiende igualmente, en ambos casos, a los cónyuges, personas vinculadas con análoga relación de convivencia afectiva, ascendientes y descendientes, así como a parientes en segundo grado por consanguinidad o afinidad de las personas a que se refieren los párrafos anteriores, cuando se produzca conflicto de intereses con el titular del órgano de contratación o los titulares de los órganos en que se hubiere delegado la facultad para contratar o los que ejerzan la sustitución del primero.”

Complementado tales previsiones bajo el epígrafe de “lucha contra la corrupción y prevención de los conflictos

de intereses, el art. 64 LCSP mandata a los órganos de contratación para:

“...tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato de todos los candidatos y licitadores...”

Reglas en las que subyace uno de los principios cardinales de la nueva Ley de Contratos del Sector Público como es el principio de integridad, expresamente proclamado en su artículo primero, y dirigido a preservar la “moralidad administrativa”, tal y como nos recuerda incluso con anterioridad a su promulgación el **Informe 10/2016, de 18 de mayo, de la Junta Consultiva de Contratación de la Comunidad Autónoma de Aragón**, indicando que:

“...el fundamento de esta prohibición de contratar se encuentra en el principio de imparcialidad del artículo 103.3 CE; y que la jurisprudencia ha identificado la exigencia del principio de imparcialidad que esta prohibición de contratar comporta, con la necesidad de que se preserve la “moralidad administrativa”, en el sentido de que no basta con que la Administración contratante obre con total sometimiento a la legislación sobre contratación pública, sino que es preciso disipar toda duda sobre la corrección de la actuación administrativa.

Y así, el Tribunal Supremo ha afirmado con énfasis que el fundamento del régimen de incompatibilidades en el ámbito de la contratación es preservar la «la moralidad



administrativa». Y, en apoyo de esta afirmación, se indicaba que:

«De este modo, la STS de 6 de noviembre de 1989, declaró que “la prohibición de que se trata tiene por objeto no sólo dotar de claridad a la actuación administrativa, sino evitar en modo absoluto toda sospecha sobre la rectitud y moralidad en la actuación de todas las personas que intervienen en la vida pública”.

Es decir, en puridad no nos encontramos ante una incompatibilidad, sino ante una prohibición para contratar, fundada en razones de moralidad pública que, a su vez, se asienta sobre los principios de objetividad e imparcialidad que presiden el ejercicio de todo cargo público.»

Por último, con idéntico fundamento en el ámbito de la actividad pública de fomento, **la ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones**, recoge en su artículo 13 un elenco de prohibiciones para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora de las subvenciones reguladas en dicha ley, entre las que destacan por su especial conexión con el desempeño de cargos públicos:

“a) Haber sido condenadas mediante sentencia firme a la pena de pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas o por delitos de prevaricación, cohecho, malversación de caudales públicos, tráfico de influencias, fraudes y exacciones ilegales o delitos urbanísticos.

(...)

d) Estar incurso la persona física, los administradores de las sociedades mercantiles o aquellos que ostenten la

representación legal de otras personas jurídicas, en alguno de los supuestos de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, o tratarse de cualquier de los cargos electivos regulados en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en los términos establecidos en la misma o en la normativa autonómica que regule esta materias”.

II. PARTICULARIDADES DEL RÉGIMEN SANCIONADOR EN MATERIA DE “BUEN GOBIERNO LOCAL”.

A fin de garantizar el conjunto de principios inspiradores del buen gobierno plasmados con carácter básico en el art. 26 LTAIPBG, dicha disposición legislativa incorpora a su Título II las peculiaridades de su régimen sancionador, de forma que sin perjuicio de las dificultades para su “aplicabilidad” en el ámbito local fruto de la indefinición del concepto de “alto cargo local o asimilados” que se erige en un concepto clave para su aplicación efectiva tal y como hemos tenido ocasión de detallar, el mismo se estructura en los arts. 27 a 32 LTIPBG:

1. En un cuadro de infracciones en materia de conflicto de intereses, de gestión económico – presupuestaria o disciplinaria.

2. En un conjunto de sanciones como consecuencia de la comisión de algunas de las conductas tipificadas como infracciones a la legislación básica de buen gobierno.



3. En una serie de especialidades relativas al órgano competente para ejercitar la potestad sancionadora, procedimiento para su ejercicio y plazos de prescripción de infracciones y sanciones.

1.- Infracciones y sanciones en materia de conflicto de intereses.

En lo que concierne a la tipificación de infracciones y sanciones en materia de conflicto de intereses el art. 27 LTAIPBG no describe un cuadro de las mismas, sino que efectúa un reenvío a la normativa específica en dicha materia, al señalar que:

“El incumplimiento de las normas de incompatibilidades o de las que regulan las declaraciones que han de realizar las personas comprendidas en el ámbito de este título será sancionado de conformidad con lo dispuesto en la normativa en materia de conflicto de intereses de la Administración General del estado y para el resto de Administraciones de acuerdo con su propia normativa que resulte de aplicación”.

Lo que implica a diferencia de lo que ocurre en el ámbito estatal¹³ o autonómico¹⁴, y más allá de las consecuencias que pudieren derivarse del

¹³ Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, cuyo Título IV contempla un régimen sancionador específico en materia de “conflicto de intereses” para los altos cargos estatales.

¹⁴ Prácticamente todas las CCAA cuenta con un régimen sancionador específico en materia de “conflicto de intereses” para el conjunto de altos cargos autonómicos, del respectivo Gobierno Autonómico.

incumplimiento de la normativa en materia de incompatibilidades o conflicto de intereses, que en el ámbito local tales previsiones devienen prácticamente en inaplicables dada la ausencia en la legislación básica de una regulación específica que incorpore un régimen sancionador en tales materias para el conjunto de los “altos cargos públicos locales”, tal y como recuerdan entre otros autores **PALOMAR OLMEDA**¹⁵.

No faltan autores como **PONCE SOLÉ**¹⁶ que abogan por una colaboración en esta materia de la figura del “reglamento orgánico”, a efectos de complementar las deficiencias del actual marco normativo regulador de los “conflictos de intereses” en que pueden incurrir los cargos públicos locales, si bien ello ofrece no pocas dificultades en tanto no exista una norma que rango de ley que expresamente habilite al reglamento orgánico en tal sentido, dado su conexidad con la ejercicio de la potestad sancionadora, y el principio de legalidad que la inspira que exige expresamente su atribución por una norma con rango de ley.

Por ello resultaría deseable que el legislador básico incorporará al texto de la LBRL, un régimen sancionador específico en dicha materia como parte del “Estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales” o inclusive de los “Altos Cargos Públicos Locales”, donde además de

¹⁵ **PALOMAR OLMEDA, Alberto**, “Buen Gobierno Económico”. *Eunomía Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 10, abril – septiembre 2016, Universidad Carlos III de Madrid, 2016, págs. 166 – 178.

¹⁶ **PONCE SOLÉ, Juli**, “Códigos Éticos y de conducta. Un factor clave en la cultura de integridad de los entes locales”, *Buen Gobierno, Transparencia e Integridad Institucional en el Gobierno Local*, Editorial Tecnos, Diputación de Barcelona, 2017, pág. 266.



ofrecer una noción inequívoca de dicho concepto, dotase de plena efectividad a las previsiones del art. 27 LTAIPBG para el conjunto de los Gobiernos Locales a fin de garantizar el efectivo cumplimiento de los principios que han de presidir el desempeño de un cargo público, y que no son otros que los de idoneidad, honorabilidad, satisfacción del interés general, integridad, objetividad, transparencia, responsabilidad o austeridad.

2.- Infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria.

Influido por la situación económica por la que atravesaba el Estado español en el momento de su promulgación y como parte del programa de reformas exigido por las autoridades europeas para hacer frente a la misma, es en el cuadro infractor relativo a la gestión económico financiera donde la LTAIPBG trata de poner el acento, estableciendo un amplio elenco de conductas y actuaciones que se tipifican como infracciones en materia de buen gobierno, e inspiradas en el bloque normativo regulador y desarrollador de los principios ahora constitucionales de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera promulgado tras la reforma del artículo 135 de la Constitución Española de 1978.

Ello se pone de manifiesto por el hecho de que todas las conductas infractoras en materia de gestión económico-presupuestaria se tipifican como infracciones muy graves, lo que conlleva la aplicación en caso de su comisión, de las sanciones más severas contempladas dentro del régimen sancionador específico en materia de buen gobierno.

Bajo tales premisas el art. 28 LTAIPBG tipifica como **infracciones muy graves** las siguientes conductas cuando sean culpables:

- 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.

- 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.

- Los compromisos de gastos, reconocimientos 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.

- 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.

- 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.

- 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.

- 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.

- 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.

- 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 2/2002, de 27 de abril.

- 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.

- 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 de hubiera formulado requerimiento.

- La falta de justificación de la desviación, o cuando sí se la 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.

- 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.

- 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 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.

- 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.

Al igual que el resto de preceptos que venimos analizando, a la hora de llevar a cabo la tipificación de



tales conductas, vuelve el legislador de la LTAIPBG a incurrir en una deficiente técnica legislativa, tipificando como infracciones en materia de buen de gobierno, en particular en materia de gestión económico – presupuestaria, conductas que no son únicamente imputables a “los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales”, y no atendiendo por tanto a la distribución de competencias que en esta materia se establece entre los diferentes órganos de gobierno locales, a lo que se añade la “archidenunciada” oscuridad del concepto de “alto cargo local” especialmente a nivel de normativa básica.

3.- Infracciones disciplinarias.

En tercer lugar, siguiendo la estela clásica del Derecho Sancionador, establece el art. 29 LTAIPBG un conjunto de infracciones disciplinarias, bajo la triple división de muy graves, graves y leves, en función del interés público protegido, de forma a que tenor de sus previsiones:

1. Son infracciones muy graves:

- 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.

- Toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión, 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.

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

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

- 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.

- El notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas.

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

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

- La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales.

- La realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga.

- El acoso laboral.

- 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**:

- El abuso de autoridad en el ejercicio del cargo.
- La intervención en un procedimiento administrativo cuando se dé alguna de las causas de abstención legalmente señaladas.
- 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.
- 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.
- El incumplimiento de los plazos u otras disposiciones de procedimiento en materia de incompatibilidades, cuando no suponga el mantenimiento de una situación de incompatibilidad.
- 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**:

- La incorrección con los superiores, compañeros o subordinados.
- 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.

Como se observa de una atenta lectura del cuadro infractor tipificado en el art. 29 LTAIPBG, el mismo entra en una clara pugna con algunos de los principios más elementales del Derecho Sancionador.

Entre tales disfunciones, destaca la generalidad y falta de concreción de alguna de las conductas tipificadas como infracciones, lo que unido a la ausencia de la colaboración de un reglamento que delimite adecuadamente el contorno de alguna de las conductas infractoras que se castigan, supone una clara infracción del principio de tipicidad (art. 27 LRJSP), pues como recuerda la jurisprudencia constitucional *“el legislador debe promulgar normas concretas, claras e inteligibles para que los ciudadanos deban conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever así las consecuencias de sus acciones”*. (STC nº 185/2014, nº 146/2015 o 220/2016).

Y ello sin perjuicio de la flexibilidad con la que el propio Tribunal Constitucional ha venido admitiendo la llamada “tipificación indirecta o por remisión” o “norma sancionadora en blanco”; técnica de la que a mi juicio “abusa” el cuadro infractor establecido en el art. 29 LTAIPBG hasta límites que resultan inadmisibles en un campo como es el del Derecho Sancionador, cuyas garantías encuentran amparo al máximo nivel constitucional.

Por otro lado, como ya pusimos de manifiesto, la doctrina se decanta en el ámbito local por la exclusión de los empleados públicos del régimen sancionador del Título II de la LTAIPBG, especialmente de aquellos que



ejercen funciones burocráticas de alto nivel y especial responsabilidad en las materias que son objeto de análisis, con fundamento en la interpretación que se desprende del art. 25.2 LTAIPBG, si bien no parece que esa haya sido la intención del legislador, si atendemos al tenor de algunas de las conductas proscritas en materia de buen gobierno, especialmente las referentes al ámbito disciplinario, lo que añade no sólo una mayor disrupción a la hora de aplicar dicho régimen sancionador si cabe, sino a una notable contribución a la infracción de otros de los principios nucleares del Derecho Sancionador, como es el de “non bis in idem”.

Principio que en la actualidad se encuentra expresamente proclamado en el art. 31 de la LRJSP, que a diferencia de su antecesora la ley 30/1992, de 26 de noviembre, hace extensivas las previsiones sancionadoras contempladas en el capítulo III de su título Preliminar, al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo, y entre las que se encuentra el meritado principio conforme al cual *“no podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento”*.

Como hemos resaltado, la técnica empleada por la LTAIPBG contribuye a su infracción, puesto que si bien no supone una quiebra de dicho principio el hecho de que un mismo comportamiento se tipifique como infracción en diferentes ámbitos normativos, como así ocurre con la legislación básica de buen gobierno versus legislación específica de conflicto de intereses (ausente con carácter general en el ámbito local), ha de tenerse en cuenta que ambos cuerpos normativos descansan bajo un mismo fundamento (el respeto a las normas de

incompatibilidad, conflictos de intereses, etc.), lo que no ayuda al establecimiento de unos criterios que den certidumbre a la hora de decantarse por la aplicación de uno u otro régimen sancionador, introduciendo una notable dosis de discrecionalidad en la elección del régimen sancionador a aplicar por parte del órgano correspondiente.

En todo caso, como recuerda la jurisprudencia constitucional (STC nº 86/2017) lo que en todo caso proscribiera el principio de “non bis in idem” con fundamento en el art. 25 CE, es la posibilidad de imponer de forma acumulada las sanciones que prevén 2 o más normas que tipifican la misma conducta o comportamiento como infracción o la norma que posibilita volver a castigar los hechos realizados por un mismo sujeto que ya han sido sancionados previamente por el mismo fundamento.

4.- Las sanciones en materia de buen gobierno local.

Comenzando por el régimen de sanciones, bajo la clásica triple clasificación del derecho sancionador, también en materia de buen gobierno el cuadro sancionador se articula bajo la división de infracciones leves, graves y muy graves, cuya severidad se incrementa gradualmente en proporción a la gravedad de la infracción cometida.

Así señala el art. 30 LTAIPBG que:

1. Las infracciones leves serán sancionadas con una amonestación.



2. Las **infracciones graves** podrán ser “alternativamente” castigadas con alguna de las siguientes sanciones:

- La declaración del incumplimiento y su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” o diario oficial que corresponda.

- La no percepción, en el caso de que la llevare aparejada, de la correspondiente indemnización para el caso de cese del cargo.

3. Las **infracciones muy graves** serán castigadas “acumulativamente” con las sanciones previstas para las infracciones graves, y además quienes resulten sancionados por la comisión de 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.

Como especialidades que se derivan para el ámbito local del anterior cuadro sancionador, en lo que concierne a las **infracciones graves** en caso de imposición de la sanción de “incumplimiento” dicha publicación se llevará a cabo en el Boletín Oficial de la Provincia, o en su defecto en el de la CCAA uniprovincial correspondiente.

En relación a la posible privación de la “indemnización por cese del cargo”, dicha sanción únicamente puede imponerse a los cargos públicos locales, y en particular a aquellos que hayan desempeñado responsabilidades ejecutivas como derivación del régimen de incompatibilidades al que quedan sujetos en los 2 años posteriores a su cese,

cuando la misma haya sido establecida por el correspondiente Ayuntamiento, tal y como se plasma en el art. 75.8 LBRL en los siguientes términos:

“Durante los dos años siguientes a la finalización de su mandato, a los representantes locales a que se refiere el apartado primero de este artículo que hayan ostentado responsabilidades ejecutivas en las diferentes áreas en que se organice el gobierno local, les serán de aplicación en el ámbito territorial de su competencia las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecidas en el artículo 15 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

A estos efectos, los Ayuntamientos podrán contemplar una compensación económica durante este periodo para aquéllos que, como consecuencia del régimen de incompatibilidades, no puedan desempeñar su actividad profesional, ni perciban retribuciones económicas por otras actividades.”

Respecto a las sanciones contempladas por la comisión de una **infracción muy grave**, y como ha puesto de manifiesto la doctrina administrativa también suscitan algunos interrogantes no poco relevantes, que ya se pusieron de manifiesto a lo largo de la tramitación parlamentaria de la ley estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

En particular, en lo relativo a la sanción de “destitución del cargo” como sostiene **ROZADOS OLIVA**¹⁷:

¹⁷ **ROZADOS OLIVA, Manuel Jesús**, “Las sanciones por infracciones en materia de buen gobierno en la Ley 19/2013,



“No parece muy sostenible que quien ha nombrado para un cargo a un sujeto no vaya a proceder de inmediato a su destitución si el mismo incurre en alguna de las conductas que el ordenamiento califica como infracción muy grave.

Esperar a resolver el procedimiento administrativo para que la destitución sea consecuencia del contenido de una resolución sancionadora, y no de un acto producido sobre la facultad de nombramiento y cese de quien corresponde, no parece que vaya a producirse en la realidad con cierta habitualidad.

Quien incurre en una grave conducta merecedora de su tipificación como infracción muy grave al amparo de lo dispuesto en la LT, en condiciones habituales, no debe seguir gozando de la confianza de quien le nombró y que, por ello, esté facultado para ordenar su destitución.”

En idéntico sentido **RAMOS DE MOLINS¹⁸** apunta que *“el cese en el cargo como sanción, en el caso de los nombramientos en virtud de una potestad discrecional, no tiene efectividad ninguna, toda vez que deberían ser cesados “al menos teóricamente” antes de iniciarse el procedimiento sancionador”.*

Sin perjuicio de que tales reflexiones pueden ser compartidas plenamente, quizás el sentido de la

de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno”, *Comentario a la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Thomson – Reuters, Navarra, 2017, pág. 1609.

¹⁸ **RAMOS DE MOLINS, (DE LA NUEZ SÁNCHEZ CASCADO, E. / TARÍN QUIROS, C. (Coord)**, *“Transparencia y Buen Gobierno*, Editorial la Ley, 2014, pág. 488.

imposición de la sanción de “destitución” del cargo correspondiente, podría buscarse para aquellos cargos / puestos cuya designación no descansa sobre la “confianza política”, o al menos no exclusivamente, como sería el caso de los empleados públicos de alto nivel o de los directivos públicos profesionales del art. 13 TREBEP, si bien tal posibilidad se encuentra nuevamente frente al “escollo” de la indefinición del ámbito subjetivo al que se extienden las previsiones sancionadoras del Título II LTAIPBG.

O igualmente para aquellos supuestos de “resistencia” por parte de la autoridad u órgano de gobierno que tenga atribuidas las potestades de nombramiento y cese, lo cual exigiría la atribución de la potestad sancionadora en esta materia a una autoridad independiente, posibilidad que ya ha sido explorada recientemente por alguna normativa autonómica¹⁹ en materia de buen gobierno bajo determinadas circunstancias.

Junto a tales previsiones, la posibilidad de imposición de sanciones en materia de buen gobierno que pudieren conllevar la “destitución” del cargo correspondiente, generó no pocas tensiones a lo largo de toda la tramitación parlamentaria de la LTAIPBG, lo que unido a las matizaciones introducidas por el dictamen emitido por el Consejo de Estado con ocasión del anteproyecto de Ley de Transparencia de 19 de julio de 2012, dio lugar a una redacción diferente a la que inicialmente se

¹⁹ Vid. Artículo 50 de la Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés, que atribuye al Pleno del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (autonómico) la imposición de sanciones en materia de Buen Gobierno, cuando el responsable sea el Presidente del Consejo de Gobierno.



contemplaba para el apartado 3 del art. 25 LTAIPBG, y que en la redacción que finalmente vio la luz establece un límite infranqueable en la aplicación de una sanción de “destitución” puesto que *“la aplicación a los sujetos mencionados en los apartados anteriores de las disposiciones contenidas en este título no afectará, en ningún caso, a la condición de cargo electo que pudieran ostentar”*.

En cuanto a la posibilidad de imponer como sanción por la comisión de una infracción muy grave, la prohibición de *“ser nombrados para ocupar un puesto de alto cargo o asimilado durante un periodo de entre cinco y diez años con arreglos a los criterios previstos en el apartado siguiente”*, se trata de una medida fuertemente criticada dada su similitud con la pena de “inhabilitación” pese a que el texto definitivo no hace uso de dicho término expresamente, por lo que como señala **ROZADOS OLIVA**²⁰ ello habría de *“implicar una reforma de la Ley Electoral General, que es donde deben regularse las causas de inelegibilidad”*.

Como especialidad de las infracciones en materia de “gestión económico – presupuestaria” tipificadas en el art. 28 LTAIPBG, con la finalidad de evitar que el infractor pueda obtener beneficio o enriquecimiento alguno derivado de la comisión de una infracción en dicha materia, estableciendo el apartado 8 del art. 30 LTAIPBG, la previsión de que comisión llevará aparejada en todo caso, las siguientes consecuencias:

²⁰ **ROZADOS OLIVA, Manuel Jesús**, *Comentario a la Ley de Transparencia (...)*, “Op. cit.,” pág. 1610

a) La obligación de restituir, en su caso, las cantidades percibidas o satisfecha 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.

5.- Criterios para la imposición y graduación de sanciones.

En lo relativo a los criterios de imposición de sanciones relacionadas con el buen gobierno, pocas son las novedades que se incorporan a la ley, que sigue los postulados tradicionales del Derecho Sancionador, señalando a tal efecto el art. 30 LTAIPBG que con carácter general 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 de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, referencia a que a día debemos entender efectuada al apartado 3 del art. 29 de la ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Como especialidad y junto a los anteriores, también habrán de tenerse en cuenta los siguientes criterios:

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.

Como criterios de graduación se sanciones señala el referido precepto legal que se valorará:

a) La existencia de perjuicios para el interés público

b) La repercusión de la conducta en los ciudadanos.

c) En su caso, la percepción indebida de cantidades por el desempeño de actividad pública.

Como no podía ser de otra forma, y es habitual en materia sancionadora se establece la prioridad de la vía penal cuando tales infracciones pudieran ser constitutivas de delito, de forma que en tal caso *“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”*.

Si bien la posible comunicación al Fiscal General del Estado resulta coherente cuando se trata de altos cargos pertenecientes a la Administración General del Estado, ciertamente parece una previsión excesiva en el caso de las autoridades locales, para las que habría bastado la puesta en conocimiento a los órganos del Ministerio Fiscal en el ámbito territorial en que vengan desempeñando sus funciones de gobierno.

Por último, a los efectos de evitar una dualidad represiva, y por consiguiente la infracción del conocido principio "non bis in idem", se proclama la prevalencia del principio de especialidad en caso de concurrencia de normas sancionadoras estableciendo que:

"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."

6.- Órgano competente y procedimiento.

En lo que concierne al órgano competente y especialidades del procedimiento para imposición de sanciones en materia de buen gobierno en el caso de "miembros de las Corporaciones Locales" o "altos cargos locales", siguiendo las previsiones del art. 31 LTAIPBG, se articula en las siguientes fases:

1. El procedimiento sancionador se **iniciará de oficio**, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o denuncia de los ciudadanos.



Previsión que a su vez podría conectarse con lo dispuesto en el apartado 2 del art. 38 LTAIPBG que recoge entre las funciones del Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la posibilidad de *“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”*.

Si bien, atendiendo a lo dispuesto en la Disposición final octava de la LTAIPBG relativo al título competencial, la misma parece apuntar a que dicha función del Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al quedar enmarcada dentro de Título III, se reserva en exclusiva en relación a las infracciones cometidas en materia de buen gobierno por parte de miembros y altos cargos de la Administración General del Estado.

2. El órgano competente para ordenar la incoación cuando los presuntos responsables sean personas al servicio de la Administración 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 Entidades Locales en las que presten servicios los cargos contra los que se dirige el procedimiento.

3. La instrucción corresponderá al órgano competente en aplicación del régimen disciplinario propio de la Entidad Local correspondiente.

4. La competencia para la imposición de sanciones corresponderá cuando el procedimiento se dirija contra altos cargos de las Entidades locales, a los órganos que tengan atribuidas tales funciones en aplicación del régimen disciplinario propio de las

Administraciones en las que presten servicios los cargos contra los que se dirige el procedimiento o, en su caso, "el Pleno de la Junta de Gobierno de la Entidad Local de que se trate".

En un nuevo alarde de indefinición el legislador de la LTAIPBG, tal como apunta **PÉREZ MONGUIO**²¹:

"...se refiere de forma genérica a la Administración Local, a diferencia de lo que sucede, en relación a la Administración del Estado, no concretando los órganos competentes para la incoación y para la instrucción. Exclusivamente realiza una remisión a los órganos que tengan atribuidas estas funciones en aplicación de régimen disciplinario propio de las Entidades locales en las que presten servicios los cargos contra los que se dirige el procedimiento.

Sin embargo, a la hora de definir la competencia sancionadora, aunque la LT sigue el mismo esquema previsto para la incoación e instrucción, establece, que "o en su caso, el Pleno de la Junta de Gobierno de la Entidad Local de que se trate".

A ello se añade, el profundo desconocimiento que parece desprenderse por parte del legislador de la LTAIPBG, cuando residencia la competencia sancionadora de forma que habríamos de calificar de sorprendente en el "*Pleno de la Junta de Gobierno de la Entidad Local de que se trate*"; órgano que si nos atenemos a la nomenclatura utilizada por la LTAIPBG, no existe bajo dicha denominación tal y como resulta de una

²¹ **PÉREZ MONGUIO, José María**, "Buen gobierno y procedimiento sancionador", *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, **Dir. TRONCOSO REIGADA, Antonio**, Thomson Reuters – Civitas, Navarra, 2017, págs. 1634 – 1635.



sencilla lectura de la LBRL; atribución competencial que además se hace con carácter subsidiario lo que termina por hacer el precepto ciertamente inteligible.

Ello lleva al citado autor junto a otros como **CORCHERO Y SÁNCHEZ PÉREZ**²², a residenciar dicha competencia en el ámbito municipal en el Alcalde, si bien con base a en lo dispuesto en el art. 78.4 LBRL, lo que a mi modo de ver tampoco resulta ser del todo acertado tanto por la ubicación sistemática de dicho precepto, como por lo limitado de sus previsiones, que además en el caso del “incumplimiento reiterado de sus obligaciones” por parte de los miembros de las Corporaciones Locales, requiere de la colaboración de la correspondiente Ley de la Comunidad Autónoma, y supletoriamente, de la del Estado.

Más acertado parece que la concreción de los órganos competentes para incoar, instruir y resolver procedimientos sanciones en materia de buen gobierno en relación a los altos cargos locales se lleve a cabo por la legislación autonómica de desarrollo, como es el caso de la ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno²³, de la CCAA de Cataluña.

²² **CORCHERO, Miguel / SÁNCHEZ PÉREZ, Lucía.** *“Régimen sancionador en materia de transparencia y buen gobierno local”*. El Consultor de los Ayuntamientos. Sección Opinión. Quincena del 30 de Junio al 14 de Julio de 2015, nº 12, págs. 1434 – 1447.

²³ Dicha ley atribuye la competencia para incoar al Alcalde o Presidente de los Entes Locales o al Pleno, en el caso altos cargos al servicio de la Administración local –art. 86.c-, para instruir al órgano que corresponda de acuerdo con la normativa de régimen local, en el caos de infracciones

En el otro lado de la balanza, encontramos CCAA como es el caso de Andalucía, cuya Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía no contiene previsión alguna en materia de buen gobierno.

En lo referente al **procedimiento a seguir** señala el art. 31 LTAIPBG que *“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.”*

Lo cual nos remite, aunque no se diga expresamente, a las complementarias Ley 39 y 40/2015, de 1 octubre, que regulan respectivamente los aspectos “ad extra” y “ad intra” del procedimiento sancionador que pasa a convertirse en una especialidad del procedimiento administrativo común.

Por último, se establece que las resoluciones que se dicten en aplicación del procedimiento sancionador regulado en dicho Título II serán recurribles ante el orden jurisdiccional contencioso – administrativo.

7.- Prescripción.

En lo atinente al régimen de prescripción de infracciones y sanciones en materia de buen gobierno señala el art. 32 LTAIPBG que, el **plazo de prescripción**

cometidas en el ámbito de la Administración Local –art.88.c-, y para resolver el procedimiento al Pleno si se trata de altos cargos, y al órgano que corresponda de acuerdo con la legislación aplicable a los entes locales si se trata de personal al servicio de la Administración Local –art. 89.4-.



de las infracciones previstas en el Título II, será de 5 años para las infracciones muy graves, 3 años para las graves y 1 año para las leves.

En tanto que las **sanciones** impuestas por la comisión de infracciones muy graves prescribirán a los 5 años, las impuestas por infracciones graves a los 3 años y las que sean consecuencia de infracciones leves prescribirán en el plazo de 1 año.

En cuanto a su cómputo, así como a las causas de interrupción, la remisión a la ley 30/1992, de 26 de noviembre, hemos de entenderla referida a día de hoy al art. 30 LRJSP que a tal efecto nos indica que:

- El **plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse** desde el día en que la infracción se hubiera cometido. En el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora.

Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, de un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora, reiniciándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

- El **plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse** desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla.

Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está

paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

III.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Como hemos tenido ocasión de analizar a lo largo de las líneas precedentes, las obligaciones de buen gobierno en su traslación a la órbita de los gobernantes locales no han pasado de ser meramente “nominales”, sin efectividad real, pese al transcurso de casi 6 años desde la entrada en vigor de la LTAIPBG, por lo que algunas de las posibles soluciones que podrían esbozarse a fin de dotar de efectividad real al “Estatuto del Buen Gobernante Local” pasarían por:

- Delimitar adecuadamente la noción de “alto cargo o asimilados” atendiendo a la diversidad y peculiaridades de los diferentes entes, entidades y organismos que conforman la Administración local en sentido amplio, dado que el marco regulador del buen gobierno “local” establecido con carácter básico en la LTAIPBG hace pivotar en buena medida el conjunto de obligaciones de buen gobierno sobre dicho concepto, con especial incidencia en el régimen sancionador que ha de garantizar su cumplimiento.

Es por ello que abogamos por la delimitación de dicho concepto a través de una norma con rango de ley, ya sea a través de una reforma operada en la propia LTAIPBG, ya sea a través de su introducción en el marco del Estatuto de los miembros de las Corporaciones locales plasmado con carácter básico en la LBRL, dado el irrefutable carácter básico de dicho concepto que a mi juicio ha de contornearse con carácter unitario para el conjunto del territorio español (al menos en sus aspectos



esenciales), a fin de evitar de un lado que el mismo quede desdibujado, así como de otro las posibles asimetrías que comienzan a atisbarse en las regulaciones autonómicas de buen gobierno, ante la “pasividad” del legislador estatal.

- En lo que se refiere al régimen sancionador garantizador del “Estatuto del Buen Gobernante local” se hacen necesarias entre otras medidas:

- Una adecuada tipificación de las conductas sancionables a fin de evitar la “duplicidad sancionatoria”, así como la técnica del “reenvío” a otras legislaciones en algunos supuestos inexistentes para el ámbito local (ad. exemplum: conflicto de intereses a diferencia de lo que ocurre en el ámbito estatal o autonómico).

- Diagramar adecuadamente el procedimiento sancionador atendiendo a las especialidades de las organizaciones locales, con especial incidencia en la determinación de los órganos competentes para la iniciación, instrucción y resolución, tratando de “explorar” en línea con la legislación autonómica de “nueva generación” en esta materia, la “extracción” de la órbita local de la potestad sancionadora al menos en los supuestos más graves, atribuyéndola a los Consejos u órganos independientes de Transparencia, dado que la configuración actual y “clásica” deviene en la práctica en su nula aplicación.

- Establecer dentro del catálogo sancionador en materia de buen gobierno local, la posibilidad de imposición de sanciones de carácter pecuniario directamente a los gobernantes o cargos locales responsables de las correspondientes infracciones, superando los múltiples obstáculos de la conocida como “acción de regreso” en los supuestos de daños a los

bienes y derechos municipales, cuya aplicación es a día de hoy prácticamente testimonial en el ordenamiento jurídico – administrativo español, tal y como puede corroborarse tras una “concienzuda” búsqueda en los repertorios y bases de datos jurisprudenciales.

IV.- BIBLIOGRAFÍA.

ALMONACID LAMELAS, VÍCTOR.

[https://nosoloaytos.wordpress.com/2015/04/18/que-es-buen-gobierno/.blog “no solo aytos”](https://nosoloaytos.wordpress.com/2015/04/18/que-es-buen-gobierno/.blog%20no%20solo%20aytos) [FECHA ÚLTIMA CONSULTA: 10 FEBRERO DE 2019]

ARIAS MARTÍN, Julio Leonardo. “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”. Revista Actualidad Administrativa (Editorial LA LEY), del 1 de Julio al 31 de Agosto de 2014, Nº 7 – 8, pág. 12.

CAMPOS ACUÑA, Concepción, “¿Quién es alto cargo en la Administración Local? A propósito del régimen sancionador del Buen Gobierno”, El Consultor de los Ayuntamientos, Quincena del 30 Ene. al 14 Feb. Nº 2, 2017, págs. 199 – 206.

CORCHERO, Miguel / SÁNCHEZ PÉREZ, Lucía. “Régimen sancionador en materia de transparencia y buen gobierno local”. El Consultor de los Ayuntamientos. Sección Opinión. Quincena del 30 de Junio al 14 de Julio de 2015, nº 12, págs.. 1434 – 1447.



DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, "Artículo 25. Ámbito de aplicación", *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno*, **Dir. TRONCOSO REIGADA, Antonio**, Thomson Reuters – Civitas, Navarra, 2017, pág. 1460.

LLAVADOR CISTERNES, Hilario, "La confusión entre personal directivo y titular del órgano directivo en municipios del título X", *Revista de estudios locales CUNAL* nº 174, 2014, págs. 10 – 30.

PALOMAR OLMEDA, Alberto. "Buen Gobierno Económico". *Eunomía Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 10, abril – septiembre 2016, Universidad Carlos III de Madrid, 2016, págs. 166 – 178

PARADA VÁZQUEZ, RAMÓN, *"Derecho Administrativo II. Organización y empleo"*, (Vigésima edición), Editorial Marcial Pons, págs. 421 – 422.

PÉREZ MONGUIO, José María, "Buen gobierno y procedimiento sancionador", *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*", **Dir. TRONCOSO REIGADA, Antonio**, Thomson Reuters – Civitas, Navarra, 2017, págs. 1634 – 1635.

PONCE SOLÉ, Juli, "Códigos Éticos y de conducta. Un factor clave en la cultura de integridad de los entes locales", *Buen Gobierno, Transparencia e Integridad Institucional en el Gobierno Local*, Editorial Tecnos, Diputación de Barcelona, 2017, pág. 266.

RAMOS DE MOLINS, (DE LA NUEZ SÁNCHEZ CASCADO, E. / TARÍN QUIROS, C. (Coord), *"Transparencia y Buen Gobierno"*, Editorial la Ley, , 2014, pág. 488.

ROZADOS OLIVA, Manuel Jesús, “Las sanciones por infracciones en materia de buen gobierno en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno”, *Comentario a la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Thomson – Reuters, Navarra, 2017, pág. 1609.

SERRANO PÉREZ, María Mercedes, “Los principios de actuación del buen gobierno”, *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno*, **Dir. TRONCOSO REIGADA, Antonio**, Thomson Reuters – Civitas, Navarra, 2017, pág. 1530.