



**La exigencia de responsabilidad a los cargos públicos  
en España por tipos sancionatorios y penales de  
carácter económico: descoordinación, incoherencia y  
deficiente técnica normativa**

**Susana E. Castillo Ramos-Bossini**

**España**

**Revista Iberoamericana de Gobierno Local  
Número 12, Granada, Mayo, 2017  
ISSN: 2173-8254**

[www.revista.cigob.net](http://www.revista.cigob.net)



Secretaría General  
Iberoamericana

Secretaria-Geral  
Ibero-Americana





**Resumen:** El trabajo intenta poner de relieve que la lucha contra la corrupción política ha sido determinante, tras distintos escándalos con cierta notoriedad pública que han tenido una traducción en los resultados electorales, una reacción normativa en distintos ámbitos que, sin embargo, no ha estado presidida por una reflexión rigurosa que evite una cierta descoordinación entre los ámbitos administrativo y penal.

**Palabras clave:** Buen Gobierno, corrupción, responsabilidad administrativa, responsabilidad contable, responsabilidad penal.

**Abstract:** The paper tries to highlight that the fight against political corruption has been decisive, after different scandals with a certain public notoriety that have had a translation in the electoral results, a normative reaction in different ambits that, nevertheless, it has not been presided over by a rigorous reflection that avoids a certain lack of coordination between the administrative and penal areas.

**Key words:** Good governance, corruption, administrative responsibility, accountability responsibility, criminal responsibility.



## I. INTRODUCCIÓN: CORRUPCIÓN POLÍTICA Y REITERACIÓN DE CONDUCTAS PUNIBLES EN DISTINTOS GRUPOS NORMATIVOS.

En otro trabajo anterior me ocupé de revisar, y poner de manifiesto, las distintas iniciativas que, en el marco del Derecho comparado, se habían venido realizando en torno a la lucha por el buen gobierno y contra la corrupción y su manifestación en el caso español<sup>1</sup>. Y es que, ciertamente, en el estado actual del país tremendamente conmocionado por distintos casos de corrupción que ha alcanzado un cierto grado de notoriedad pública, es preciso poner de relieve que hay mucho más ruido que nueces, o al menos poner de relieve que la corrupción política afecta a una epidermis no tan profunda y por ello podría decirse que es menos preocupante, pero lo cierto es que existe inquietud y así lo ha puesto de manifiesto la mejor doctrina<sup>2</sup>. Y con razón.

Dejemos señalado también que no existe una única definición uniforme de todos los elementos constitutivos de la corrupción<sup>3</sup>, si bien<sup>4</sup> es cierto que no es asimilable al uso ineficiente de los recursos públicos. Mientras que una de las definiciones tradicionales, la utilizada por el Banco Mundial y la organización no gubernamental Transparency International, considera la corrupción como «*el uso de la posición pública para obtener ingresos privados ilícitos*», desde nuestro punto de vista, y a los efectos de este estudio, parece más apropiado utilizar una definición más amplia como la del Programa Global contra la Corrupción gestionado por las Naciones Unidas, es decir, «*abuso del poder para obtener ganancias privadas*», en la que se incluye, por

---

<sup>1</sup> El trabajo titulado *La lucha por la ética pública: experiencias comparadas y medidas adoptadas en el caso español* está pendiente aún de publicación.

<sup>2</sup> NIETO MARTÍN, A. (2006), *Fraude y corrupción en el DP económico europeo. Eurodelitos de corrupción y fraude*, Cuenca, y, del mismo autor, “La prevención de la corrupción”, en *Manual de cumplimiento de la empresa y responsabilidad penal de las personas jurídicas*, Valencia, 2015. Véase, asimismo, el trabajo de GONZALEZ PEREZ, J. (2014) *Corrupción, ética y moral en las Administraciones Públicas*, Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

<sup>3</sup> MALEM SEÑA, J.F. (2002), *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Editorial Gedisa, Barcelona, señala que para que se dé un acto de corrupción se han de reunir diversas características, a saber: una violación de un deber posicional; un marco normativo de referencia; no siempre entraña una acción penalmente antijurídica; están siempre vinculados a la expectativa de obtener un beneficio extraposicional; se realiza en secreto o en un marco de discreción.

<sup>4</sup> VALLESPÍN, F. (2014) en el estudio introductorio del clarificador ensayo de PRADERA, J., *Corrupción y política. Los costes de la democracia*, Galaxia Gutemberg, Barcelona, ha puesto de relieve que hay que insistir en que el factor decisivo de aquella (la corrupción), consiste en traducir una situación de privilegio derivada de la ocupación de un lugar en la pirámide del poder institucional con el fin de aprovecharlo con fines privados.

consiguiente, tanto el sector público como el privado. De otro lado, debe distinguirse entre corrupción en un sentido más estricto, la acogida en los tipos del Derecho penal, y corrupción en un sentido socioeconómico más amplio. Esta distinción es necesaria porque, de conformidad con el principio de la legalidad, las disposiciones de Derecho penal requieren un lenguaje preciso e inequívoco, mientras que el concepto de corrupción puede ser más general y responder al mismo tiempo al propósito de la prevención de práctica clientelares y un inadecuado ejercicio de la función de gobierno. En este contexto, la definición de corrupción puede abarcar conceptos como integridad, transparencia, responsabilidad y buena gobernanza.

La heterogeneidad que el propio concepto en si mismo encierra dado que, a la vista de lo expuesto, distintas prácticas pueden ser incluibles en el mismo, así como las propias declaraciones y recomendaciones de carácter internacional que contemplan medidas preventivas y represivas, unido todo ello a la preocupación política de intentar dar respuesta a la problemática ha sido determinante para que el resultado final diseñado no sea lo clarificador que debiera de aparecer y se hayan generado dudas e interrogantes sobre su alcance, aplicación y necesaria coordinación.

En cualquier caso, y antes de sumergirnos en el análisis de las respuestas que el legislador ha dado a esta problemática, cabe señalar y desde ahora conviene dejarlo claro, que consecuencia última de lo acontecido, que me atrevo a calificar de enorme gravedad, es la alteración de los sistemas de control de la acción pública. Y es que los remedios clásicos, muy específicamente el control judicial contencioso-administrativo, se han revelado en la práctica, tal cual están configurados, menos eficaces de lo que podría esperarse de los mismos. El control contencioso-administrativo, pensado para la defensa de los derechos individuales de libertad frente al Estado, se mostró flexible y se adaptó sin un gran esfuerzo cuando tras la segunda guerra mundial llegaron los derechos derivados del Estado social. El problema hoy es que sigue pensado para actos y para destinatarios individuales (ya sean de limitación o de prestación). Se ha revelado mucho más deficiente, o al menos es muy limitado, en lo que se refiere a la defensa de bienes colectivos.

Los resultados están a la vista. La sociedad no entiende hoy (menos que nunca) que lo contencioso-administrativo constituya una verdadera tutela judicial efectiva frente a las decisiones de los responsables públicos<sup>5</sup>. Todo está servido para que sea la jurisdicción penal la que realice, en la práctica, ese control. Y, sin duda, esta desviación está siendo determinante para agravar las cosas.

Y es que si, al menos teóricamente, el principio de intervención mínima y la propia exigencia de tipicidad (versión absoluta del principio de legalidad) vetaría esa función<sup>6</sup>, lo cierto es que la existencia de tipos penales tan amplios e indeterminados (por ejemplo, los distintos tipos de prevaricación) de hecho sirven para todo en la acción política, pero muy específicamente para realizar el control de la Administración que debería realizar la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>7</sup>.

Si en lo sociológico, la respuesta ciudadana está siendo el voto a partidos diferentes y con otras formas –más directas- de relacionarse con la sociedad y en todas direcciones, por la derecha (Francia, Alemania, ...) o por la izquierda (Grecia, España, ...). En lo jurídico, no está de más que vayamos pensando en arreglar el anómalo esquema resultante del que procederemos ahora a dar cuenta<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Imprescindible en este punto JIMENEZ –BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A. (2011) "El juez penal y el control de la Administración: notas sobre la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2009, Asunto Andratx, en *Derechos y garantías del ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno* (coordinado por F. LÓPEZ MENUDO), Iustel, Madrid, págs.. 709-71. En el mismo volumen, reivindicando, asimismo, la necesaria recuperación de una lógica adecuada en este control PAREJO ALFONSO, L. (2011) "La deriva de las relaciones entre el Derecho Administrativo y Penal. Algunas reflexiones sobre la necesaria recuperación de su lógica sistemática".

<sup>6</sup> Este es un principio de política criminal que debe ser tenido en cuenta por el legislador para adecuar el Derecho Penal a la realidad social, incorporando nuevas formas de criminalidad (SSTS 7/2002, de 19 de enero, 96/2002, de 30 de enero, 363/2006, de 28 de marzo y 830/2004, de 24 de junio).

<sup>7</sup> La preocupación, sin embargo, es notoria y recientemente a propósito de la judicialización (criminal) de la actuación de autoridades y empleados públicos, la tradicional tensión entre Derecho penal y Derecho administrativo se proyecta en estos tiempos hacia una práctica jurisdiccional consistente en la anulación por parte del juez penal de actos administrativos, en cuyo proceso de anulación no interviene ni la Administración ni la jurisdicción contenciosa. Puede verse a este respecto el trabajo de BAUZÁ MARTORELL, F. (2014) "El acto administrativo entre la validez y el delito. (La anulación de actos administrativos por el juez penal), *REDA*, nº 163.

<sup>8</sup> La reivindicación del papel del Derecho para hacer efectivos nuevos principios de actuación en la gestión pública puede verse en PONCE LEON, J. (2014), "Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 11, quien expone que "Los peligros que acechan al Derecho por el menosprecio y el olvido de éste no son menores. Los partidarios del Management que ven en el Derecho un artefacto inútil, pasado de moda

Nosotros nos ceñiremos, en este trabajo, a las conductas económico-financieras de cargos públicos que pueden ser susceptibles de ser incluidas en los tipos penales, contables y administrativos que, tras este tiempo de legislación acelerada, han surgido.

## II. LA DESARTICULADA ACCIÓN JURÍDICA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN ESPAÑA: MEDIDAS PENALES Y CONTABLES.

Algo hemos adelantado más arriba en relación la necesaria coordinación de los mecanismos jurídicos dirigidos a prevenir las conductas que atentan contra la ética pública, pero resulta preciso, más detalladamente, dar cuenta de este aspecto. En el esquema final resultante de nuestro ordenamiento jurídico, junto a prevaricaciones, cohechos y malversaciones, que al presente están desde mi punto de vista muy genéricamente tipificados como delito<sup>9</sup>, ahora hay un catálogo preciso de infracciones del buen gobierno cuya relación, sin embargo, con estos tipos me temo que pueda no ser lo suficientemente armónica. Más si unimos la actuación jurisdiccional del Tribunal de Cuentas mediante el reintegro por alcance y la propia vis expansiva de éste que inclusive subyace en su propia Ley Orgánica en el redactado del artículo 72<sup>10</sup>. Empecemos por esta última.

---

*y formalista pueden estar conduciendo a una degradación paulatina de la calidad del ordenamiento jurídico y de su capacidad para defender adecuadamente los derechos de los ciudadanos y evitar la corrupción y promover la buena gestión”.*

De forma previa, también puede verse el trabajo de PRATS PRATS, J. (2005), *De la burocracia al Management, del Management a la gobernanza*, INAP, Madrid. Asimismo, puede consultarse CASTILLO BLANCO, F.A. (1996), "Management y Derecho Administrativo: ¿hacia una necesaria evolución del derecho de la función pública y de la gestión de los recursos humanos?". *Revista Andaluza de Administración Pública* N° 26, páginas 199-244.

<sup>9</sup> La situación, además, no se aclara tras la reciente reforma del Código Penal operada mediante Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal que, junto a agravar los denominados delitos de corrupción, en su propia Exposición de motivos expone que “La reforma introduce una nueva tipificación de la malversación como un supuesto de administración desleal de fondos públicos. De este modo se incluyen dentro del ámbito de la norma, junto con las conductas de desviación y sustracción de los fondos públicos, otros supuestos de gestión desleal con perjuicio para el patrimonio público. Hay que tener en cuenta, asimismo, el art. 433 bis CP, introducido en la reforma llevada a cabo en 2012, que viene a sancionar determinados comportamientos llevados a cabo por funcionarios públicos referidos a la contabilidad, documentos o información que deban reflejar la situación económica de administraciones y entidades públicas.

<sup>10</sup> La legislación catalana en su artículo 83 trata de delimitar ámbitos de actuación disponiendo, al respecto, que “En caso de incumplimiento de las obligaciones a las que se refiere el artículo 55.1.f, relativas a la gestión y aplicación de los recursos públicos, es de aplicación la normativa reguladora de la responsabilidad contable y, en su caso, la legislación específica reguladora de esta materia”.

## 1. La responsabilidad contable<sup>11</sup>.

La responsabilidad contable nace de una relación jurídica que está directamente vinculada a la obligación de rendir cuentas, en sentido amplio, de los fondos públicos. La acción u omisión causante de la responsabilidad contable debe desprenderse de las propias cuentas e implicar una vulneración de la normativa presupuestaria y contable reguladora del correspondiente sector público. Por otro lado, para que surja la responsabilidad contable es preciso que se produzca un menoscabo o resultado dañoso en los fondos públicos. Ese daño ha de ser efectivo e individualizado en relación a determinados caudales o efectos, así como evaluable económicamente. Por tanto, dicha responsabilidad no cubre los daños morales ni tampoco aquellos daños de carácter meramente eventual. Además, entre la acción u omisión y el daño efectivamente producido debe existir una relación causa-efecto o nexo causal, del que deriva un deber de indemnizar<sup>12</sup>.

En definitiva, se trata con la responsabilidad contable de una subespecie de la responsabilidad civil, no de la penal, como se desprende de la legislación en vigor y en este sentido lo entiende el Tribunal de Cuentas y el Tribunal Constitucional, que en Auto de 16 de diciembre de 1993 la define como una variante de responsabilidad (civil) en la que pueden incurrir quienes tienen a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, que consiste, estrictamente, en la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados<sup>13</sup>, de tal forma que el reintegro total del alcance producido provoca el sobreseimiento de la causa.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Un estudio más exhaustivo de esta puede encontrarse en FERNANDEZ GARCÍA, J.F. (2013), “La responsabilidad contable: el reintegro por alcance”, *Revista de Administración Pública*, nº 192, que señala respecto de la misma que en esencia, se trata de una responsabilidad de marcado carácter personal y patrimonial, de la que va a conocer un específico orden jurisdiccional con sus propios cauces procesales y su particular régimen jurídico. Asimismo, puede consultarse ÁLVAREZ MARTÍN J.A., *La Responsabilidad en la Gestión de los Fondos Públicos*, Ed. Bayer Hnos., S.A., 2006, Barcelona y GUTIÉRREZ GARCÍA, A. (2003), «La responsabilidad contable: concepto, naturaleza, elementos, clases y transmisión», *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 19, págs. 129-148.

<sup>12</sup> Vid. ESEVERRI MARTÍNEZ, E. (1982), “El control jurídico del gasto público”, en T.R. Fernández Rodríguez (Dir), *Perfiles constitucionales del Tribunal de Cuentas. El Tribunal de Cuentas en España*, vol. 1, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, págs. 481-494.

<sup>13</sup> Son elementos caracterizadores de la responsabilidad contable los siguientes:

Acreditado un cargo o constatada la falta de justificantes o de dinerario, según los casos, aparece un descubierto en las cuentas, un alcance de fondos. En los casos de falta de rendición de cuentas o de ejecución defectuosa de éstas, el responsable es compelido a su realización mediante requerimiento conminatorio del Tribunal de Cuentas, si persiste el incumplimiento, cabe la formación de oficio de la cuenta retrasada a costa del moroso o bien la imposición de multas coercitivas para forzar su actuación.

La mera producción del daño o menoscabo no es, sin embargo, causa suficiente para que nazca la responsabilidad contable. Además es preciso que el sujeto responsable haya previsto y aceptado el resultado dañoso (dolo) o que, al menos, haya existido culpa grave<sup>15</sup>. A estos efectos, el elemento subjetivo de la responsabilidad contable de

---

1) Que se trate de una acción u omisión atribuible a una persona que tenga a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

2) Que tal acción u omisión se desprenda de las cuentas que deben rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen caudales o efectos públicos.

3) Que tal comportamiento implique una vulneración de la normativa presupuestaria y contable reguladora del correspondiente sector público.

4) Que concurra dolo, culpa o negligencia grave en el sujeto activo.

5) Que se produzca un daño efectivo e individualizado en relación a determinados caudales o efectos, y evaluable económicamente.

6) La relación de causalidad entre la acción u omisión y el daño efectivamente producido.

<sup>14</sup> Por todas, vid. Sentencia de 21 de Julio 2011 (Rec.1018/2008) del Tribunal Supremo, Salas Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, Ponente: Juan José González Rivas; Sentencia de 16 de octubre 2008 (Rec.4509/2006) del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso- Administrativo, Sección 2ª, Ponente: Manuel Vicente Garzón Herrero; Sentencias de la Sala de Apelación del Tribunal de Cuentas de 30 de junio 1992, 15 de abril 1994, 6 noviembre 1995, 21 noviembre 1996, 24 julio 1997, 26 noviembre 1999, 25 febrero y 3 julio, ambas de 2000. Vid. Sentencia de 26 de Noviembre de 1999 del Tribunal de Cuentas, Ponente: Antonio del Cacho Frago: “ (...) *En consecuencia, y en lo que aquí interesa resaltar la responsabilidad contable, como tipo específico y autónomo que es de responsabilidad tanto por su régimen jurídico propio, como por sus específicos elementos subjetivos, objetivos y formales, tiene carácter personalísimo y, por tanto, y a efectos de declarar su imputabilidad por una supuesta acción culposa, es necesario calificar la entidad de ese hecho culposo y verificar la existencia o no de nexos causal entre dicha acción y resultado final acaecido*”.

<sup>15</sup> SSJ de 17 de diciembre de 1998, que define los distintos tipos de culpa, clasificándola en cuatro grados. Así, la culpa levisima resultaría de la comparación entre la conducta seguida y aquella otra que desarrollaría alguien inusualmente previsora que habría permitido evitar el daño. La culpa leve, en cambio, se corresponde con la de un hombre que prescindiera de las cautelas que no le son exigibles y que sólo una persona extremadamente prudente hubiera adoptado ante una determinada situación.

De ninguna de esas dos clases de culpa derivaría responsabilidad contable, a diferencia de lo que sucede en los casos en que concurre una culpa o negligencia grave o muy grave. Se entiende por la primera el descuido inexcusable en personas que, por razón de su formación, conocimiento, experiencia, responsabilidades encomendadas o listado de deberes, deberían haber observado una serie de precauciones en su actuación, de asequible adopción, que en su caso habrían enervado el daño producido.

conformidad con el artículo 49.1 LFTCU, serán “...*todos cuantos tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos...*”, y a los perceptores de subvenciones corrientes concedidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, sean personas o entidades públicas o privadas. De esta forma, la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas distingue dos tipos de responsabilidad contable<sup>16</sup>: la directa y la subsidiaria.

Dentro del primer tipo se encuentran quienes hayan ejecutado, inducido o cooperado en la comisión de los hechos determinantes de responsabilidad contable, así como aquellos otros que hayan participado con posterioridad, a fin de ocultarlos o de impedir su persecución. La responsabilidad directa comprende todos los daños perjuicios causados, junto con los intereses que pudieran devengarse. Además, esta responsabilidad es de carácter solidaria, por lo que se permite al ente perjudicado dirigirse, indistintamente, contra todos o contra cualquiera de los sujetos responsables.

La responsabilidad directa en la que se incurre puede conllevar la separación del servicio de la autoridad o funcionario responsables, sin perjuicio de que el Tribunal de Cuentas también puede pasar el tanto de culpa al Fiscal General del Estado por el delito de desobediencia.

Por su parte, la responsabilidad subsidiaria alcanza a quienes, por negligencia o demora en el cumplimiento de obligaciones atribuidas de modo expreso en la legislación, hayan dado ocasión directa o indirecta a que los caudales públicos resulten menoscabados o a que no pueda conseguirse el resarcimiento total o parcial del importe de las responsabilidades directas y no habrá lugar a la exigencia de responsabilidad

---

Finalmente, existe culpa muy grave cuando se produce la omisión de las más elementales normas de prudencia que cualquier hombre mínimamente diligente hubiera observado.

Ello hace, por ejemplo, que la impericia, la falta de experiencia o de conocimientos técnicos no sean causa suficiente para exonerar la responsabilidad contable directa, pues tales circunstancias no habrían sido obstáculo para que ese mismo cuentadante haya aceptado el cargo y asumido la obligación de cumplir con diligencia sus funciones. Contrariamente, el eventual desconocimiento de las tareas que son inherentes a un determinado puesto o responsabilidad constituye en sí mismo una grave negligencia.

<sup>16</sup> El art. 136 de la Constitución Española determina que el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. En el ejercicio de esta función de fiscalización, el Tribunal de Cuentas ejerce el control externo de la actividad económico-financiera del sector público, integrado, a estos efectos, por la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, entidades gestoras de la Seguridad Social, Organismos Autónomos, sociedades estatales y demás empresas públicas.

subsidiaria cuando se pruebe que el presunto responsable no pudo cumplir las obligaciones, cuya omisión es causa de aquélla, con los medios personales y materiales que tuviere a su disposición en el momento de producirse los hechos.

Así, el artículo 177 de la Ley General Presupuestaria establece una relación no exhaustiva –basta ver en este sentido la letra g) de dicho apartado- de las infracciones de la Ley que pueden ser constitutivas de responsabilidad contable. Es de destacar que es una relación abierta para resaltar conductas que pueden ocasionar perjuicios en los caudales o efectos públicos, y de todas ellas la típica y tradicional que conlleva ese resultado es la comisión de un alcance, sin que ello sea obstáculo para reconocer que existen acciones u omisiones descritas en el propio artículo 177.1.b) y g) que también pueden tener como resultado un alcance, según el concepto que ofrece el propio artículo 72 de la Ley 7/1988.

Pero, en lo que nos afecta, la compatibilidad de la jurisdicción contable con otras jurisdicciones y procedimientos es preciso poner de manifiesto, como ha subrayado FERNÁNDEZ GARCIA (2013), que el Tribunal de Cuentas es el juez ordinario predeterminado por la ley para el enjuiciamiento contable y, por ello, concluye que dicho órgano ejerce así una jurisdicción propia y distinta, en un proceso especial por razón de la materia<sup>17</sup>. Y su actividad ha de calificarse por ello de naturaleza jurisdiccional aplicando normas emitiendo juicios sobre la procedencia o no de la actuación contable y, conforme a ello, declarando la existencia o no de responsabilidad.

Su coordinación, esta actuación, se trata de conciliar con otras jurisdicciones a través de lo prevenido en el artículo 49 LFTCU, que declara que están expresamente excluidos del enjuiciamiento contable<sup>18</sup>: a) los asuntos atribuidos al Tribunal

---

<sup>17</sup> FERNANDEZ GARCÍA, J.F. (2013), “La responsabilidad contable: el reintegro por alcance”, op. cit., pág. 370.

<sup>18</sup> La doctrina se ha ocupado de ello y así pueden consultarse, junto al trabajo de FERNÁNDEZ GARCÍA ya citado, CASANA MERINO, F. (2003), «Las diferentes órdenes jurisdiccionales competentes para el enjuiciamiento de los daños causados en los caudales o efectos públicos: la concurrencia de tres jurisdicciones en relación con el conocimiento de la responsabilidad contable: la penal, la del Tribunal de Cuentas, y la contencioso-administrativa», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 119, págs. 421-462 y LÓPEZ LÓPEZ, J.C. (2003), «Contenido de la Jurisdicción Contable. Caracteres. Extensión.

Constitucional; b) los atribuidos a la jurisdicción contencioso-administrativa; c) los hechos constitutivos de delito o falta; y d) las cuestiones de índole civil, laboral o de otra naturaleza encomendadas al conocimiento de los órganos del Poder Judicial. Otra cosa será que para emitir su juicio haya de acudir necesariamente, y en lo que nos afecta en el ámbito del Derecho administrativo, a interpretar las normas de este ordenamiento a fin de llegar a una conclusión dentro de su ámbito.

Dos elementos, en este punto, son cruciales: de un lado, que los fallos del Tribunal de son recurribles en casación y revisión ante la Sala Tercera, de lo Contencioso- Administrativo, del Tribunal Supremo que sería, de esta forma, el máximo órgano jurisdiccional en la materia; de otro, que sus sentencias no generan el efecto de cosa juzgada<sup>19</sup>.

La finalidad del mismo, recordemos que reparatoria y sin naturaleza punitiva, es determinante para afirmar su compatibilidad con el orden jurisdiccional penal y, por ello, no contraria al non bis in ídem al utilizarse criterios distintos para el enjuiciamiento<sup>20</sup>. Ahora bien dicha coexistencia de ambas jurisdicciones exige determinar, además, la necesaria relación entre las mismas. Y la doctrina y la jurisprudencia se ha encargado de ello.

---

Límites. Compatibilidad con la Jurisdicción Penal. Resolución de conflictos», *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 19, págs. 113-128

<sup>19</sup> Junto a los trabajos citados cabe citar, en este punto, el estudio de VACAS GARCÍA-ALÓS, L. (2004), «La jurisdicción del Tribunal de Cuentas: desde la Constitución Española de 1978 hasta la nueva Ley General Presupuestaria de 2003 (I)», *La Ley: Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, núm. 2, págs. 1582-1593

<sup>20</sup> No debe olvidarse, tal como han declarado tanto el Tribunal Constitucional – por todas, las Sentencias de 26 de Julio de 1983 y 11 de octubre de 1988- como el propio Tribunal de Cuentas –entre otras, las Sentencias de 4 de Junio de 1992 y 20 de mayo de 1993-, que no se trata de que una jurisdicción haya de aceptar siempre de forma mecánica lo declarado por otra jurisdicción, sino que, como manifestación del principio de independencia jurisdiccional, y con cobertura en una suficiente y debida motivación, es admisible la coexistencia de dos resoluciones producidas por órdenes jurisdiccionales distintos sobre unos mismos hechos, ya que son distintos los modos y criterios de enjuiciamiento en las diversas jurisdicciones con respecto a las circunstancias fácticas que a ellas puedan someterseles, por prestarse las mismas a variadas modulaciones en relación con la normativa en cada caso aplicable, de estructura finalista distinta y, por ende, con eficacia jurídica diferente. De todos modos, cuando se parte de unos mismos hechos y se les somete simultáneamente a enjuiciamiento penal y contable, la calificación de la existencia o inexistencia de esos hechos y de su autoría ha de ser única. Obviamente, unos mismos hechos pueden existir, o no, para las distintas jurisdicciones que intervengan; tampoco pueden ser calificados en ambas sedes de modo diferente o contradictorio.

De esta forma, y como en otros supuestos, es el alcance de la vinculación de los hechos declarados probados el elemento determinante para alcanzar la conciliación: si la jurisdicción penal declara que los hechos existen (o son inexistentes) o que aquel contra el que se procede no es el autor, tal declaración vincula necesariamente a la jurisdicción contable<sup>21</sup>. Si no aparecen nuevos hechos el Tribunal de Cuentas queda vinculado a los hechos determinados en el orden jurisdiccional penal.

Más grave, desde nuestro punto de vista, es que sea posible simultanear ambas vías a la vez y no se produzca una suspensión automática de las actuaciones seguidas en la jurisdicción contable como acontece, por cierto, en los procedimientos administrativos sancionadores con carácter general lo que puede provocar, de facto, que la solución arriba citada, a fin de lograr la conciliación entre ambas jurisdicciones, sea menos efectiva.

Un segundo supuesto de necesaria conciliación se produce en el ámbito del Derecho administrativo. La jurisdicción contencioso-administrativa, ya lo sabemos, tiene a su cargo el examen de legalidad de los actos administrativos, ahora bien si dichos actos afectan al ámbito de la gestión económico-financiera o presupuestaria del ente público, y se produce un perjuicio patrimonial para éste, el Tribunal de Cuentas resulta habilitado para conocer, como veíamos más atrás, de la responsabilidad que surge de dicho hecho<sup>22</sup>. GARCIA FERNÁNDEZ (2013), en el trabajo ya citado, pone

---

<sup>21</sup> Puede consultarse el trabajo de CUBILLO RODRÍGUEZ, C. (2008), «Sentencia 1/2006, de 22 de febrero, de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas (Ramo de Corporaciones Locales). La naturaleza jurídica de recurso de apelación de la Jurisdicción Contable. Influencia en el juicio de responsabilidad contable de una Sentencia penal, que no es firme, sobre los mismos hechos. La prueba de los hechos enjuiciados», *Revista de Estudios Locales* (CUNAL), núm. 110, págs. 108-115.

<sup>22</sup> Bien es cierto que, desde la doctrina sentada, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 2011, se sientan una prejudicialidad administrativa en el sentido de que los pagos que emanan de los órganos competentes para aprobarlos y que no han sido impugnados ante dicho orden jurisdiccional no pueden ser considerados como indebidos a efectos de determinar una eventual responsabilidad contable. Cita GARCIA FERNÁNDEZ, asimismo, otros dos pronunciamientos. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.<sup>a</sup> (RJ 2012\1589); en el mismo sentido, la STS de 18 enero 2012 (RJ 2012\3615): «La ilegalidad de los acuerdos del Pleno tiene su ámbito de planteamiento en el de la Jurisdicción contencioso-administrativa, al que la recondujo la Abogacía del Estado mediante los oportunos recursos, y no el de la exigencia de responsabilidad en un procedimiento de reintegro por alcance, dirigido contra el que ordenó los pagos amparados por aquellos acuerdos, a los que, con arreglo a la normativa aplicable, estaba vinculado». Vid. igualmente STS de 28 noviembre 2012 (JUR 2013/12308) y Auto de 14 febrero 2013 de la Sección Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas. Pero si esto es así la

de manifiestos que la doctrina judicial también proclama la absoluta compatibilidad de la jurisdicción contable con la potestad disciplinaria, la cual, a su vez, es revisable ante la jurisdicción contencioso-administrativa. La razón es la misma: la protección de bienes jurídicos distintos como acontece con el orden jurisdiccional penal.

Formalmente todo parece claro. Otra cosa es la problemática que se pone de manifiesto en la realidad. En esta es absolutamente frecuente que los razonamientos jurídicos que se esgrimen en cada uno de los ordenes jurisdiccionales citados difieran en numerosas ocasiones y en que, aparentemente fundamentados en bienes jurídicos y objeto formal distinto, se produzca una cierta confusión entre estos ordenes en la valoración de las normas jurídicas que regulan las conductas que tienen una expresión contable. Más ahora cuando, como se dará cuenta, en el ámbito administrativo aparecen también infracciones relacionadas con el manejo de fondos públicos (incluido el alcance) y se prevé, asimismo, la obligación de restituir, en su caso, las cantidades percibidas o satisfechas indebidamente y 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 (artículo 30.8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en adelante LTBG).

## **2. La responsabilidad penal de la corrupción<sup>23</sup>.**

### **a) Delito de falsificación de cuentas<sup>24</sup>.**

---

función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas pareciera reducirse mucho pues basta la competencia del órgano para que esta no pueda actuar.

<sup>23</sup> En general, en la doctrina más reciente, pueden verse los siguientes trabajos LOZANO GAGO, M.L. (2015), “Delitos de corrupción en las Corporaciones Locales, Diario La Ley, nº 8624; MACHADO PELLONI, F.M. (2016), Bases dogmáticas para delitos de corrupción pública, *Revista de derecho Penal y Criminología*, nº 4, págs. 3-24; y, por último, JAREÑO LEAL, A. (2016), Los delitos contra la administración y la contratación pública: reformas legislativas y aplicación jurisprudencial, en el volumen Colectivo *La corrupción en España: ámbitos, causas y remedios jurídicos* (coordinadores Manuel Villoria Mendieta, Jose María Gimeno Feliú y Julio Tejedor Bielsa), Atelier, Barcelona; DE LA MATA BARRANCO, N. J. (2016), La lucha contra la corrupción política *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, nº 18.

<sup>24</sup> Para estudios más exhaustivos del tipo puede consultarse MOCHÓN LÓPEZ, L. y MOLINA MESA, J. (2013), *La protección penal de las finanzas públicas y la responsabilidad de los gestores públicos (El artículo 433 bis del Código Penal)*, Civitas/Thomson Reuters; GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, M<sup>a</sup> (2013). ¿Qué queda de la reforma del Código Penal en materia de transparencia, acceso a la información y buen gobierno? Reflexiones sobre el texto del nuevo artículo 433 bis, *Diario La Ley*, nº 8020.

La ley 7/2012, en la que se aborda las infracciones penales contra la Hacienda Pública y a Seguridad Social, con la declarada finalidad de dotar de transparencia al sector público y fortalecer la confianza de las instituciones públicas, introdujo un novedoso tipo penal referido a la penalización de las conductas de ocultación, simulación y falseamiento de las cuentas públicas<sup>25</sup>. El bien jurídico protegido es la transparencia jurídico-contable o imagen fiel de la sociedad, objetivo último de las Cuentas Anuales, en suma, el honor contable, su buen nombre, crédito y fiabilidad, la veracidad de la información contable y social considerado como su activo empresarial más importante. (STS 1217/2004)

No se nos puede ocultar la enorme relevancia que, en el ámbito propio de la labor fiscalizadora del Tribunal de Cuentas de España y de los demás organismos de control externos, salvando las actuales menciones de la legislación de cuentas, establece una regla de Derecho Penal que pretende evitar, imponiendo sanciones criminales, las conductas consistentes en ocultar, no informando adecuadamente, alterar o disimular y falsificar las cuentas públicas. El embrollo con la introducción de este tipo, permítasenos decirlo así, está servido. El propio Consejo General del Poder Judicial ponía de relieve que se debería sancionar la realización de gastos sin habilitación presupuestaria o el gasto una vez agotado el crédito disponible, pero no extender a las entidades públicas el delito de falseamiento contable ya que para castigar sólo el falseamiento contable en el ámbito público se podría haber ampliado el supuesto, sin olvidar que la pena que lleva asociada este nuevo delito (inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de 1 a 10 años y multa de 12 a 24 meses) es menor que la que deriva de la conducta general de falsedad documental (Art. 390: prisión de 3 a 6 años, multa de 6 a 24 meses e inhabilitación especial por el tiempo de 2 a 6 años).

---

<sup>25</sup> La reforma legislativa contemplada tiene por finalidad el reforzamiento de la transparencia de la actividad de la administración y del régimen de responsabilidad de partidos políticos y sindicatos, así como, en materia de la eficacia de los instrumentos del control de los ingresos y del gasto público, con la finalidad de establecer las reformas necesarias en los sectores o actividades económicas afectadas por la crisis económica en las que existe una mayor percepción del fraude.

Se introduce, con la declarada finalidad de dotar de transparencia al sector público y fortalecer la confianza de las instituciones públicas, un novedoso tipo penal referido a la penalización de las conductas de ocultación, simulación y falseamiento de las cuentas públicas.

El nuevo artículo 433 bis del Código Penal<sup>26</sup>, como alumbrada modalidad de la malversación de caudales y como un tipo de peligro, sanciona penalmente a la autoridad o funcionario que falsee la contabilidad, documentos o información que deban relejar su situación económica cuando ellos se lleva a cabo de modo idóneo para causar un perjuicio económico a la entidad pública de que dependa. Igualmente se castiga el falseamiento de la información de relevancia económica que no forma parte inicialmente de un documento, pero que encuentra reflejo posterior en el mismo. Por último, se tipifica facilitar esa información falsa a terceros cuando tal conducta resulta idónea para causar un perjuicio económico a la Administración. La penalidad impuesta es la de multa e inhabilitación, y prisión en el caso de causación efectiva del perjuicio económico.

En realidad el delito comentado plantea serios problemas de delimitación con el delito de falsedad documental de funcionarios previsto en el art 390 CP, en la medida que este tipo contempla un amplio abanico de falsedades documentales, incluida la falsedad ideológica de funcionarios, por lo que ciertamente parece poco probable que existan conductas falsarias no tipificadas en el art. 390 CP, que el propio art. 433 bis CP declara de aplicación preferente.

Será posible, incluso, que el proceso penal se dirija únicamente contra una persona jurídica en calidad de imputada -ahora ya también las formaciones políticas o sindicales-<sup>27</sup>, con independencia de que se pueda o no individualizar la responsabilidad penal de la persona física cuando se trate de infracciones penales cometidas por sus

---

<sup>26</sup> El artículo 433 bis queda redactado del siguiente modo: «1. La autoridad o funcionario público que, de forma idónea para causar un perjuicio económico a la entidad pública de la que dependa, y fuera de los supuestos previstos en el artículo 390, falseare su contabilidad, los documentos que deban reflejar su situación económica o la información contenida en los mismos, será castigado con la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a diez años y multa de doce a veinticuatro meses. 2. Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público, que de forma idónea para causar un perjuicio económico a la entidad pública de la que dependa, facilite a terceros información mendaz relativa a la situación económica de la misma o alguno de los documentos o informaciones a que se refiere el apartado anterior. 3. Si se llegare a causar el perjuicio económico a la entidad, se impondrán las penas de prisión de uno a cuatro años, inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a diez años y multa de doce a veinticuatro meses.»

<sup>27</sup> En el ámbito de la responsabilidad penal de las personas jurídicas no estaba incluida la posible de los partidos políticos o de los sindicatos. Como dicha exclusión no obedecía a finalidad alguna mínimamente justificada, la reforma se preocupa de incluir a dichas personas jurídicas en la regla del Código Penal mediante el expediente consistente en suprimir la mención a su exclusión en el mismo.

representantes o propiciadas por éstas al no haber ejercido la persona jurídica el adecuado control sobre sus dirigentes o empleados. Podrá haber también un proceso penal dirigido contra las personas físicas responsables y contra la persona jurídica de forma cumulativa. En todo caso, el régimen de garantías procesales del imputado en la instrucción y en el proceso penal alcanza a las personas jurídicas que puedan ser imputadas en el curso del mismo.

El mismo precepto, a su vez, permite que la Administración Tributaria continúe con el procedimiento administrativo de recaudación o de cobro de la deuda tributaria, no obstante la pendencia del proceso penal, en clara excepción a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y de Enjuiciamiento Criminal. Como excepción a dicha continuación del procedimiento administrativo, el inicio de la instrucción penal por delito fiscal, el juez de instrucción podrá paralizarlo siempre que el pago de la deuda se garantice debidamente o que considere que podrían producirse daños de imposible o difícil reparación. Resulta obvio que el deudor tributario inmerso en un proceso penal podrá impugnar los actos administrativos referidos a la continuación del apremio tributario sin que tengan relevancia al respecto las actuaciones de la instrucción penal simultáneamente sustanciada.

Parte de la doctrina ya ha puesto de manifiesto los inconvenientes a dicha regulación, llegando inclusive a hablar de una posible infracción del principio constitucional de división de poderes<sup>28</sup>. Dicha doctrina, de forma resumida, considera que la reforma en este punto puede incidir en tal vulneración en tanto que podría incidir en el derecho a la presunción de inocencia y en la prejudicialidad penal, ya que se trata del enjuiciamiento de un delito y no de un acto sancionador de naturaleza económica. Se dice, asimismo, para apoyar tal postura, que la posible recaudación por la Administración Tributaria en un asunto sometido a lo judicial, cobrándose por anticipado lo que es responsabilidad civil derivada del delito (cuota defraudada e intereses de demora), puede dar lugar a la paradoja del cobro indebido o improcedente

---

<sup>28</sup> Desde luego una parte de la doctrina penalista considera innecesario dicho tipo. Puede verse a este respecto MUÑOZ CONDE, F. (2013), *Derecho penal, parte especial*, Tirant Lo Blanch, Valencia y CASTRO MORENO, A. y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, M. (2013), “Administración desleal de patrimonio público (malversación)”, en ÁLVAREZ GARCÍA, J. (2013), *Estudios críticos sobre la reforma penal de 2012*, Tirant lo Blanch, Valencia.

en casos de absolución, sobreseimiento o decremento del importe de lo cobrado en la resolución judicial definitiva<sup>29</sup>.

Se prevé, por último, la atenuación de la pena cuando los imputados reconozcan la comisión del delito y, además, paguen íntegramente la deuda tributaria, o colaboren con la autoridad para la averiguación de los hechos, la identificación o captura de otros implicados. Se pretende así incentivar la regulación de las conductas de los posibles defraudadores siempre que no pasen más de dos meses desde la citación en calidad de imputado del presunto defraudador y el pago posterior y efectivo de la deuda tributaria, o se den las otras conductas referidas anteriormente<sup>30</sup>.

De nuevo nos encontramos, en este punto, con una acumulación de previsiones represivas frente a otras ya existentes como ha puesto de manifiesto LUZÓN CANOVAS<sup>31</sup>, quien indica con acierto, desde nuestro punto de vista, que:

---

<sup>29</sup> Inclusive puede cuestionarse la propia necesidad de introducir este artículo 433 bis para castigar el falseamiento contable en el ámbito público, toda vez que el artículo 390 ya castiga las diferentes modalidades falsarias cometidas por funcionario público y el falseamiento contable se encuentra penado en el artículo 290 del Código Penal. Por otra parte, si de lo que se trataba era de poner coto al hecho de efectuar gastos sin crédito, tal y como se reflejaba en la Memoria de Impacto Normativo que acompañaba el Anteproyecto de 24 de julio de 2012, debería haberse tipificado tal conducta de gestión irregular para sancionar la realización de gastos sin habilitación presupuestaria o una vez agotado el crédito disponible.

<sup>30</sup> Con la regularización tributaria, que consista en una declaración completa y veraz, así como con el conjunto pago íntegro de la deuda tributaria. Ambas actuaciones de reconocer y de pagar deben realizarse o llevarse a cabo con anterioridad al inicio de cualquier procedimiento de comprobación o de investigación. Si dicho reconocimiento del delito y pago de la deuda tributaria ocurre con posterioridad tendrá lugar la atenuación de la pena en uno o dos grados.

Se permite que la Administración Tributaria continúe con el procedimiento administrativo de recaudación o de cobro de la deuda tributaria, no obstante la pendencia del proceso penal.

<sup>31</sup> Puede verse el trabajo en LUZÓN CANOVAS, A. “El delito de falsificación de cuentas públicas”, en <http://www.pap.minhap.gob.es/sitios/140aniversario/Documents/MesaRedondaAlejandroLuzonCanovas.pdf>. En opinión de este El implícito reconocimiento de estas deficiencias se encuentra detrás de la Ley

19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que persigue, de acuerdo con su Preámbulo, establecer “las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento” entre las cuales destaca la imposición de sanciones “a quienes comprometan gastos, liquiden obligaciones y ordenen pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la normativa presupuestaria, o no justifiquen la inversión de los fondos a los que se refiere la normativa presupuestaria equivalente.” De este modo, los artículos 28 y 29 de la Ley establecen, respectivamente, las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria y las infracciones disciplinarias, que cuando sean muy graves conllevan, entre otras sanciones, la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar puesto de alto cargo o asimilado durante un periodo de entre cinco y diez años (artículo 30.3 y 4).

La Ley 19/2013 ordena que “Cuando las infracciones pudieran ser constitutivas de delito, la Administración pondrá los hechos en conocimiento del Fiscal General del Estado y se abstendrá de seguir el procedimiento mientras la autoridad judicial no dicte una resolución que ponga fin al proceso penal”

*“Ciertamente, algunas de las más graves conductas de ilícita administración de bienes públicos que ocasionan un daño patrimonial ya son objeto de sanción penal entre los delitos de prevaricación (artículo 404 CP), cohecho (artículos 419 y ss.), malversación (artículos 432 y ss.) y fraudes y exacciones ilegales (artículo 436 CP). Sin embargo otros comportamientos encuadrables estrictamente en la mala gestión pública, como los compromisos de gastos, el reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o la realización de operaciones de crédito y emisiones de deudas que no cuenten con la preceptiva autorización, no son en sí mismos objeto de sanción. En principio, estas conductas deberían ser corregidas mediante el adecuado control administrativo, sin necesidad de activar el reproche penal, mas lo cierto es que ni los controles internos (IGAE) ni los externos (Tribunal de Cuentas, Parlamento) han resultado del todo eficaces, lo que por otra parte no justifica en sí misma la intervención del Derecho Penal sino antes bien la mejora de tales procedimientos de control”.*

En definitiva, el nuevo precepto incorporado no tiene nada que ver con los delitos de malversación sino que plantea un delito de falsedades contables en el ámbito público, que se trata de una réplica del delito societario de falsedades sociales ya existente en el art. 290 CP. Y es que, sin duda, la presión social ha motivado una legislación acelerada que acumula tipos sancionatorios y penales que protegen el mismo bien jurídico y tienen idéntico objeto. Por un lado, porque la Ley de Transparencia incluye entre las infracciones muy graves en materia de gestión económico-

---

(artículo 30.6). Por lo que se refiere al artículo 433 bis, esta previsión podría aplicarse especialmente en los supuestos del artículo 28, k) que sanciona “El incumplimiento de las obligaciones de publicación o de suministro de información previstas en la normativa presupuestaria y económico-financiera...” siempre que este incumplimiento se haya articulado mediante una falsedad.

Estos mecanismos de control y sancionatorios deberían bastar para evitar comportamientos irresponsables entre los gestores públicos. Sin embargo, el Proyecto de Ley Orgánica de reforma del Código Penal, actualmente en tramitación parlamentaria, propone una nueva tipificación de la malversación en el artículo 432 como un supuesto de administración desleal de fondos públicos, incluyendo dentro del ámbito de la norma, junto con las conductas de desviación y sustracción de los fondos públicos otros supuestos de gestión desleal con perjuicio para el patrimonio público. El tipo se remite al contenido del también novedoso artículo 252, incluido en una nueva sección en el capítulo sexto del título XIII, del libro II del Código Penal, intitulada “De la administración desleal” que, siguiendo el modelo de los Códigos penales portugués y alemán, castigaría en el ámbito privado a “los que teniendo facultades para administrar sobre un patrimonio ajeno, emanadas de la ley, encomendadas por la autoridad o asumidas mediante un negocio jurídico, las infrinjan excediéndose en el ejercicio de las mismas y, de esa manera, causen un perjuicio al patrimonio administrado”.

presupuestaria, la incursión en alcance o la malversación en la administración de fondos públicos, o el compromiso de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenar pagos sin crédito suficiente o con infracción de la LGP, de Presupuestos o normativa presupuestaria. Y, de otro lado, en materia penal, la gestión irregular de los recursos públicos puede ser constitutiva de infracción penal: malversación (artículos 432 y ss CP) y prevaricación (Art. 404 CP) atendiendo a la efectiva lesión de los intereses públicos y del mismo modo, en los supuestos en los que se haya solicitado o recibido dádiva, recompensa o promesa: cohecho (artículos 419 y ss CP). Desde luego no parece que estemos antes un precepto que sancione los supuestos de despilfarro de recursos o fondos públicos que se nos anunció

**b) Otros tipos penales contra la corrupción: Cohecho, tráfico de influencia y malversación de caudales públicos.**

El ejemplo de delito cometido por funcionario, con mayor reproche, es el delito de cohecho, que fue recientemente reformado en 2010 y, ahora de nuevo, por Ley Orgánica 1/2015, de 20 de marzo<sup>32</sup>. Con carácter general, El cohecho es un delito que implica la entrega de un soborno para corromper a alguien y obtener un favor de su parte. Lo habitual es que esta dádiva, que puede concretarse con dinero, regalos, etc., sea entregada a un funcionario público para que éste concrete u omita una acción.

La finalidad de su previsión es, no parece que haya duda, preservar la objetividad e imparcialidad con que el funcionario público ejerce su función, en suma, evitar que ejerciten sus funciones en atención a las recompensas solicitadas, entregadas u ofrecidas, con la finalidad general de preservar la «objetividad» de la Administración

<sup>32</sup> Una clarificadora descripción del mismo puede verse en “El delito de cohecho en la reforma del Código Penal” (RAAD, Abogados), <http://www.raadabogado.es/es/noticias-detalle/el-delito-de-cohecho-en-la-reforma-del-codigo-penal/>. En la doctrina científica puede consultarse OLAIZOLA NOGALES, I. (2016) “La regulación del delito de cohecho tras la LO 5/2010, *Derecho Penal para un estado social y democrático de derecho: estudios penales en homenaje al profesor Emilio Octavio de Toledo y Ubieto* / coord. por María Luisa Maqueda Abreu, María Martín Lorenzo, Arturo Ventura Püschel, págs. 739-755; NOGUERA CALATAYUD, J.L. (2015) El delito de cohecho: especial referencia al delito de cohecho pasivo, *Tratado de responsabilidades penales en la administración local*, coord. por Javier Muñoz Cuesta, F. Javier Fuertes López, Judith Lerena Ortiz, págs. 261-293; y MORILLAS CUERVA, L. (2015) Capítulo 51. DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (V): “Cohecho” *Sistema de derecho penal: parte especial: 2ª edición*, revisada y puesta al día conforme a las leyes Orgánicas 1/2015 y 2/2015 / Lorenzo Morillas Cueva (dir.), págs. 1147-1159.

pública<sup>33</sup>. La STS de 29 de octubre de 2001 (Rec. 1327/1993) dice que el bien jurídico es la probidad del funcionario público que permite a la Administración asegurar una prestación adecuada, objetiva y no discriminatoria de los servicios públicos. Como expresa la jurisprudencia «En el delito de cohecho el legislador ha querido proteger la legalidad del Estado y la imparcialidad en el ejercicio de la función pública», según la (STS de 11 de julio de 2002, Rec. 4008/2000). Inclusive la STS de 26 de enero de 2015 declara, ampliando el tipo, que “En efecto, el tipo penal requiere únicamente la recepción de la dádiva, no la solicitud, y es evidente que la simple recepción, aun sin solicitud, ya colma las exigencias típicas del precepto, pero si, además, el funcionario ha solicitado tal prebenda, no puede haber duda que ha hecho más de lo exigido estrictamente por la ley penal, de manera que no puede verse favorecido por la impunidad quien no solamente recibe sino además solicita. Únicamente el caso de solicitud sin recepción podría plantear algún problema de tipicidad, pero no es este el caso enjuiciado, en donde es otra la estructura fáctica de lo acontecido conforme al relato histórico de la sentencia recurrida”.

Se trata, en suma, de evitar que los funcionarios públicos realicen actos de su competencia que sean constitutivos de delito o sean injustos, o que se abstengan de actuar cuando la Ley les ordena actuar, siempre que dichas conductas u omisiones tengan por causa la venalidad (corrupción).

Lo cierto es que la legislación española amplía esa inicial definición referida más arriba en razón de la finalidad del mismo y, en síntesis, los delitos de cohecho pasivo (arts. 419 a 423) comprenden, a su vez, cuatro tipos de cohecho<sup>34</sup>:

---

<sup>33</sup> Según la doctrina establecida en nuestros Tribunales la dádiva puede tener un contenido tanto económico como de otro tipo, como una ventaja, provecho o utilidad, pero susceptible de evaluación económica. Así lo dice expresamente la STS de 3 de diciembre de 1993 (Rec. 1937/1989), pues ello viene corroborado por los términos «ofrecimientos» o «promesas» —así, el ofrecimiento de un mejor puesto de trabajo (STS de 8 de noviembre de 1955), la concesión de un préstamo en condiciones más favorables que las normales, conectada con el ofrecimiento de omitir un acto que el funcionario debiera practicar en el ejercicio de su cargo (STS de 8 de octubre de 1991) o la concesión de un préstamo gratuito (STS de 6 de noviembre de 1993. Inclusive la STS de 25 de octubre de 1961 aisladamente aceptó como cohecho la solicitud de favores carnales realizada por funcionario.

<sup>34</sup> Artículo 419. [Para realizar en el ejercicio de su cargo una acción u omisión constitutivas de delito]

La autoridad o funcionario público que, en provecho propio o de un tercero, recibiere o solicitare, por sí o por persona interpuesta, dádiva, favor o retribución de cualquier clase o aceptare ofrecimiento o promesa para realizar en el ejercicio de su cargo un acto contrario a los deberes inherentes al mismo o

- El que tiene por objeto un acto contrario a los deberes inherentes al cargo (art. 419 o cohecho propio);
- El que tiene por objeto un acto propio del cargo (art. 420 o cohecho impropio)<sup>35</sup>;
- El que persigue la gratificación de un acto ya realizado (art. 421 o cohecho subsiguiente o de recompensa), y
- La admisión de ventajas en consideración al cargo o función sin vinculación con el acto del cargo determinado o determinable (art. 422 o cohecho de facilitación).

Los delitos de cohecho activo (arts. 424 y 425) tipifican la conducta del particular que ofrece o entrega dádiva o retribución de cualquier clase al funcionario para que realice un acto contrario a los deberes inherentes a su cargo o un acto propio de su cargo, para que no realice o retrase el que debiera practicar, o en consideración a su cargo o función, o acepta la solicitud del funcionario; se incluye el cohecho en causa

---

para no realizar o retrasar injustificadamente el que debiera practicar, incurrirá en la pena de prisión de tres a seis años, multa de doce a veinticuatro meses, e inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de nueve a doce años, sin perjuicio de la pena correspondiente al acto realizado, omitido o retrasado en razón de la retribución o promesa, si fuera constitutivo de delito.

Artículo 420. [Retribución o favor por actos propios del cargo]

La autoridad o funcionario público que, en provecho propio o de un tercero, recibiere o solicitare, por sí o por persona interpuesta, dádiva, favor o retribución de cualquier clase o aceptare ofrecimiento o promesa para realizar un acto propio de su cargo, incurrirá en la pena de prisión de dos a cuatro años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de cinco a nueve años.

Artículo 421. [Dádiva, favor o retribución como recompensa por la conducta del funcionario]

Las penas señaladas en los artículos precedentes se impondrán también cuando la dádiva, favor o retribución se recibiere o solicitare por la autoridad o funcionario público, en sus respectivos casos, como recompensa por la conducta descrita en dichos artículos.

Artículo 422. [Dádiva o regalo que le fueren ofrecidos en consideración a su cargo o función]

La autoridad o funcionario público que, en provecho propio o de un tercero, admitiera, por sí o por persona interpuesta, dádiva o regalo que le fueren ofrecidos en consideración a su cargo o función, incurrirá en la pena de prisión de seis meses a un año y suspensión de empleo y cargo público de uno a tres años.

<sup>35</sup> Este tipo de cohecho ha dado mucho juego en la percepción de la ciudadanía sobre la corrupción. Respecto del mismo puede verse DE PABLO SERRANO, A.(2015) “Dos claves del delito de cohecho pasivo impropio (art. 422 CP): el bien jurídico protegido y la cláusula "en consideración al cargo o función". Su aplicación al "caso trajes de Camps", *La intervención penal en supuestos de fraude y corrupción: doctrina y análisis de casos* / Luz María Puente Aba (dir.), págs. 243-284. Del mismo autor “La conexión causal en el delito de cohecho pasivo impropio: El caso de "los cursos de Garzón en la Universidad de Nueva York", *Corrupción y fraudes a consumidores: perspectivas y casos actuales* / coord. por Eva María Souto García; Luz María Puente Aba (dir.), 2016, ISBN 978-84-9045-437-4, págs. 125-147

criminal a favor de reo efectuado por parte de su cónyuge u otra persona a la que se halle ligado de forma estable, por análoga relación de parentesco<sup>36</sup>.

El cohecho pasivo llamado impropio se caracteriza por un acto propio del cargo no ilícito, es decir, conforme a los deberes del cargo (arts. 420, 421 y 422). No se castiga ninguna ilegalidad respecto de los actos administrativos relacionados con el cargo o su función, pues se consuma el delito de cohecho pasivo impropio cuando el funcionario solicite o reciba dádiva, favor o retribución de cualquier clase, o acepte ofrecimiento o promesa para realizar un acto propio de su cargo (art. 420), o cuando la dádiva, favor o retribución se reciba o solicite por el funcionario, como recompensa (art. 421 con relación al 420) o cuando el funcionario admita dádiva o regalo de tercero ofrecida en consideración a su cargo o función (art. 422). En el cohecho pasivo impropio, el bien jurídico es «la probidad económica o austeridad del funcionario en garantía de la futura legalidad o imparcialidad de sus actos administrativos, es decir, la confianza en la imparcialidad».

Es preciso, en consecuencia, que concurren una serie de elementos para la afirmación del tipo: a) el ejercicio de funciones públicas por parte del sujeto activo; b) la aceptación por éste de dádivas o regalos; c) una conexión causal entre la entrega de

---

<sup>36</sup> Artículo 424. [Particular que ofrece dádiva o retribución a funcionario]

1. El particular que ofreciere o entregare dádiva o retribución de cualquier otra clase a una autoridad, funcionario público o persona que participe en el ejercicio de la función pública para que realice un acto contrario a los deberes inherentes a su cargo o un acto propio de su cargo, para que no realice o retrase el que debiera practicar, o en consideración a su cargo o función, será castigado en sus respectivos casos, con las mismas penas de prisión y multa que la autoridad, funcionario o persona corrompida.

2. Cuando un particular entregare la dádiva o retribución atendiendo la solicitud de la autoridad, funcionario público o persona que participe en el ejercicio de la función pública, se le impondrán las mismas penas de prisión y multa que a ellos les correspondan.

3. Si la actuación conseguida o pretendida de la autoridad o funcionario tuviere relación con un procedimiento de contratación, de subvenciones o de subastas convocados por las Administraciones o entes públicos, se impondrá al particular y, en su caso, a la sociedad, asociación u organización a que representare la pena de inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas, para contratar con entes, organismos o entidades que formen parte del sector público y para gozar de beneficios o incentivos fiscales y de la Seguridad Social por un tiempo de cinco a diez años.

Artículo 425. [Soborno en causa criminal por familiar]

Cuando el soborno mediare en causa criminal a favor del reo por parte de su cónyuge u otra persona a la que se halle ligado de forma estable por análoga relación de afectividad, o de algún ascendiente, descendiente o hermano por naturaleza, por adopción o afines en los mismos grados, se impondrá al sobornador la pena de prisión de seis meses a un año.

esa dádiva o regalo y el oficio público del funcionario (SSTS 30/1994, 21 de enero, 362/2008, de 13 de junio, 684/2013, de 3 de septiembre, etc.)

Se pretende así evitar la codicia del funcionario que, aprovechándose de su cargo, se enriquece injustamente mediante un cobro indebido, que puede ser preludio de futuras ilegalidades venales. Se trataría de un delito de peligro de la ilegalidad o parcialidad de la Administración pública, mediante el condicionamiento del funcionario en una posterior decisión administrativa<sup>37</sup>.

En la misma línea, la reforma de 2015 del Código Penal, ha modificado también el delito de tráfico de influencias, y en tal sentido el art. 428 establece que “El funcionario público o autoridad que influyere en otro funcionario público o autoridad prevaleándose del ejercicio de las facultades de su cargo o de cualquier otra situación derivada de su relación personal o jerárquica con éste o con otro funcionario o autoridad para conseguir una resolución que le pueda generar directa o indirectamente un beneficio económico para sí o para un tercero, incurrirá en las penas de prisión de seis meses a dos años, multa del tanto al duplo del beneficio perseguido u obtenido e inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de cinco a nueve años. Si obtuviere el beneficio perseguido, estas penas se impondrán en su mitad superior”<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> De igual forma hay que poner de manifiesto que conforme a lo establecido en el art. 426, siguiendo el espíritu de esa reforma de 2010, “Quedarán exentos de pena por el delito de cohecho el particular que, habiendo accedido ocasionalmente a la solicitud de dádiva u otra retribución realizada por autoridad o funcionario público, denunciare el hecho a la autoridad que tenga el deber de proceder a su averiguación antes de la apertura del procedimiento, siempre que no haya transcurrido más de dos meses desde la fecha de los hechos.”

<sup>38</sup> Sobre este delito puede consultarse RODRIGUEZ MORO, L. Análisis normativo y jurisprudencial de los delitos de tráfico de influencias de los arts. 428 y 429 del Código Penal: especial referencia a la dificultad de su prueba, *Corrupción y fraudes a consumidores: perspectivas y casos actuales / coord. por Eva María Souto García; Luz María Puente Aba*, págs. 173-191; MANSO PORTO, T. (2016), “Breves notas críticas sobre el delito de tráfico de influencias a propósito del Caso Noos”, *Corrupción y fraudes a consumidores: perspectivas y casos actuales / coord. por Eva María Souto García; Luz María Puente Aba (dir.)*, págs. 193-202; IBIZA MELIÁN (2016), Análisis judicial del delito de tráfico de influencias *Diario La Ley*, N° 8702, 2016 y CASTRO MORENO, A (2016). Sobre la distinción entre los delitos de cohecho y de tráfico de influencias con dádiva: aplicación a la P.S. conocida como “Los papeles de Bárcenas” en el caso Gürtel, *Derecho Penal para un estado social y democrático de derecho: estudios penales en homenaje al profesor Emilio Octavio de Toledo y Ubieto / coord. por María Luisa Maqueda Abreu, María Martín Lorenzo, Arturo Ventura Püschel*, pág. 487

El tipo no exige que la resolución –perseguida y/u obtenida- sea ilegal, injusta, o arbitraria. Se incluyen en el tipo resoluciones ilegales o, incluso, resoluciones ajustadas a Derecho. Es, asimismo, de destacar que la consumación del delito no precisa que se obtenga una resolución y/o un beneficio económico. La finalidad de obtenerlos basta para su consumación. Se comprenderá, dado el contenido del injusto, su clara colisión con preceptos hoy, tras la LTBG, también sancionados disciplinariamente.

Lo cierto es que este tipo, además de tener una operatividad propia que podemos calificar ya de problemática, suelen considerarse como un delito “refugio” al que acudir cuando no sea posible probar la existencia de algunos elementos típicos de otros delitos de corrupción más tradicionales como son la prevaricación y el cohecho. La doctrina ha puesto de manifiesto que el tipo es manifiestamente mejorable por el legislador y por la Jurisprudencia, especialmente del Tribunal Supremo, que se ha caracterizado, en los últimos tiempos, por realizar interpretaciones muy restrictivas de éste<sup>39</sup>.

Asimismo, el delito de malversación ha sido modificado en 2015<sup>40</sup>. Esta reforma del Código Penal, operada en virtud de Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, ha supuesto una agravación del delito de malversación de caudales públicos, ubicando en un estrato de igualdad a las dos modalidades de malversación, apropiativa y de uso, pues la malversación de uso contaba, hasta la fecha, con una penalidad menor que la modalidad apropiativa del injusto. El Código Penal, en sus artículos 432 y siguientes, se remite en cuanto a la descripción de la conducta de uso, al tipo de la administración desleal, y establece la misma pena para las dos modalidades típicas: pena de prisión de dos a seis años, inhabilitación especial para cargo o empleo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de seis a diez años. La diferencia es por lo tanto muy significativa, pues con anterioridad a la reforma, la malversación de uso contaba con pena de multa e inhabilitación.

---

<sup>39</sup> MUÑOZ LORENTE, J. (2015), “Delito de tráfico de influencias”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, Nº 7, septiembre 2014 – febrero 2015, pp. 248-255

<sup>40</sup> GARROCHO SALCEDO, A. M. (2014), “Los delitos de malversación”, en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 6, destaca que “...los delitos de malversación de caudales y fondos públicos representan una de las modalidades delictivas vinculadas al fenómeno de la corrupción en el ámbito del sector público..... De acuerdo con la Memoria 2013 de la Fiscalía General del Estado, las sentencias dictadas por delitos relativos a la corrupción se incrementaron en un 151% en los últimos 3 años, representando la prevaricación administrativa un 44% del total y la malversación un 39%”.

Se trata de unos delitos (malversación de caudales públicos) contra la Administración Pública (Título XIX del Libro II del Código Penal). En el Código Penal anterior estos delitos se recogían bajo otra rúbrica, “Delitos de los funcionarios en el ejercicio de sus cargos”. En su consideración más estricta –pues ya nos referimos de forma autónoma al artículo 433 bis- este delito tiene dos aspectos diferenciados, el de administración desleal, en este caso, del patrimonio público y la apropiación indebida del mismo, que aún siendo inferior a 4.000 euros, tiene una pena mínima de uno a dos años, y el tipo genérico que se eleva con penas de dos a seis años<sup>41</sup>.

El bien jurídico protegido es el patrimonio público, incluidos bienes muebles e inmuebles, y es preciso poner de relieve que los bienes han de pertenecer a la Administración Pública, utilizándose, a estos efectos, un criterio amplio en el la jurisprudencia ha incluido las sociedades de entes públicos, mano de obra efectos o caudales (STS de 5 febrero 1993). Inclusive, hay sentencias del TS que asimilan a caudales o efectos el valor de la utilización privada de mano de obra al servicio de la administración y por la vía del tipo básico de malversación, y no por el art. 434.

### **c) La prevaricación administrativa.**

---

<sup>41</sup> Artículo 432. [Sustraer caudales o efectos públicos]

1. La autoridad o funcionario público que cometiere el delito del artículo 252 sobre el patrimonio público, será castigado con una pena de prisión de dos a seis años, inhabilitación especial para cargo o empleo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de seis a diez años.

2. Se impondrá la misma pena a la autoridad o funcionario público que cometiere el delito del artículo 253 sobre el patrimonio público.

3. Se impondrán las penas de prisión de cuatro a ocho años e inhabilitación absoluta por tiempo de diez a veinte años si en los hechos a que se refieren los dos números anteriores hubiere concurrido alguna de las circunstancias siguientes:

a) se hubiera causado un grave daño o entorpecimiento al servicio público, o

b) el valor del perjuicio causado o de los bienes o efectos apropiados excediere de 50.000 euros.

Si el valor del perjuicio causado o de los bienes o efectos apropiados excediere de 250.000 euros, se impondrá la pena en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado.

Artículo 433. [Valor inferior a 4.000 euros]

Los hechos a que se refiere el artículo anterior serán castigados con una pena de prisión de uno a dos años y multa de tres meses y un día a doce meses, y en todo caso inhabilitación especial para cargo o empleo público y derecho de sufragio pasivo por tiempo de uno a cinco años, cuando el perjuicio causado o el valor de los bienes o valores apropiados sea inferior a 4.000 euros.

El tipo de prevaricación administrativa previsto en el art. 404 CP dispone que “a la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, dictare una resolución arbitraria en un asunto administrativo se le castigará con la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de siete a diez años”.

En forma progresiva la jurisdicción penal ha ido delimitando sus requisitos<sup>42</sup>. De especial relieve es el objeto de enjuiciamiento, a saber: que la resolución sea contraria a derecho ya se trate porque se haya dictado sin tener la competencia legalmente exigida, bien porque no se hayan respetado las normas más esenciales de procedimiento, bien porque el fondo de la misma contravenga lo dispuesto en la legislación vigente o suponga una desviación de poder.

Dicha previsión, de carácter penal, en una jurisdicción no experta en el análisis de la legalidad de la actuación administrativa se coincidirá que puede provocar, al menos potencialmente, los más disparatados resultados. Dictámenes jurídicos de especialistas admitidos como prueba pericial, resoluciones contradictorias con las emitidas por órganos judiciales especializados como la jurisdicción contencioso-administrativa, etc. Ahora, y como veremos, una más es; el tipo es absolutamente

---

<sup>42</sup> La Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (SSTS de 21 de octubre de 2004 –Rec. Casación 1223/2004–, de 21 de julio de 2005 –Rec. Casación 103/2004– y de 1 de julio de 2009 –Rec. Casación 1859/2008–), que los requisitos de la prevaricación administrativa se pueden resumir, fundamentalmente, en:

1. Sujeto: Que se trate de autoridad o funcionario público en los términos del art. 24 CP. Aunque se trata de un delito especial propio ello no impide la participación (la intervención) de *extraños* (de “extraneus” en términos de la jurisprudencia) por lo que resulta posible la participación en la prevaricación de quienes no reúnen la condición ni de autoridad ni de funcionario, y su intervención lo será a título de cooperador necesario, de inductor o de cómplice.
2. Objeto: Que la resolución sea contraria a derecho. Porque se haya dictado sin tener la competencia legalmente exigida, bien porque no se hayan respetado las normas más esenciales de procedimiento, bien porque el fondo de la misma contravenga lo dispuesto en la legislación vigente o suponga una desviación de poder.
3. Arbitrariedad: No es suficiente, para incurrir en prevaricación administrativa, que la resolución sea contraria a derecho (el control de legalidad Administrativa corresponde al orden Contencioso-Administrativo). Para que constituya delito se requiere que sea injusta (“a sabiendas de su injusticia”), lo que supone un “plus” de contradicción con el derecho. Es preciso que la ilegalidad sea “evidente, patente, flagrante y clamorosa”. El art. 404 CP dispone que ha de tratarse de “una resolución arbitraria” (SSTS de 5 de marzo de 2003 –Rec. Casación 3197/2001– y de 30 de abril de 2012 –Rec. Casación 1257/2012–).
4. Realizada con conocimiento: Se requiere, por último, que actúe a sabiendas “lo que no solo elimina la posibilidad de comisión culposa sino también seguramente la comisión por dolo eventual” (SSTS de 30 de abril de 2012 –Rec. Casación 1257/2012–, de 15 de julio de 2013 – Rec. Casación 1216/2012– y de 23 de septiembre de 2013 – Rec. Casación 1921/2012–).

prescindible. Me explico. Regulada la responsabilidad disciplinaria de los cargos públicos, las consecuencias jurídicas que se aúnan a este tipo quedan perfectamente cubiertas si se admitiera, como se ha expresado por algunos autores (PONCE SOLÉ y CASTILLO BLANCO principalmente), la acción pública en la demanda de responsabilidades por éstas<sup>43</sup>.

### **III. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR ACTUACIONES ECONÓMICO-FINANCIERAS: LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.**

#### **1. Una breve introducción a la normativa administrativa surgida a partir de 2013.**

Las responsabilidades administrativa de los cargos públicos –no aludiremos en este trabajo a la problemática definición del ámbito subjetivo de la norma- han aparecido en nuestro ordenamiento, a nivel estatal, en las normas sobre Buen Gobierno que se contienen en el Título segundo de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno que dedica expresamente uno de sus títulos más estrictamente al buen gobierno y a las responsabilidades que del mismo se derivan.

Este Código de buen gobierno, que hay que entenderlo completado con el Estatuto de los Cargos Públicos con posterioridad aprobado<sup>44</sup>, es aplicable a los miembros del Gobierno, a los Secretarios de Estado y al resto de los altos cargos de la

---

<sup>43</sup> En el caso de las infracciones muy graves, se impondrán en todo caso las sanciones previstas en el apartado anterior pero, asimismo, 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 período de entre cinco y diez años. Idéntica consecuencia jurídica que la prevaricación administrativa.

<sup>44</sup> En efecto, cuando se escriben estas líneas se acaba de aprobar la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado que regula otros aspectos no contemplados en la norma analizada. La realidad es que, sin duda siendo un nuevo avance, lo óptimo hubiese sido haber procedido a regular en la misma norma todos los aspectos aprovechando para dar respuesta a algunas de las carencias que la norma que aquí se aborda presenta y de las que daremos cuenta seguidamente. Sobre todo cuando la norma abordar, entre otros aspectos, los conflictos de intereses y las incompatibilidades y contempla un régimen sancionador, remitido al procedimiento sancionador general, que se añade al existente en la Ley 19/2013 lo que puede incrementar la confusión y dañar la seguridad jurídica. Téngase en cuenta que se deroga el Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005 por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado y las normas sobre conflictos de intereses.

Administración General del Estado y de las entidades del sector público estatal, de derecho público o privado, vinculadas o dependientes de aquélla—que es la única parte de esta Ley que entró en vigor de forma inmediata, pues el resto estaba diferido inclusive al mes de diciembre del año 2015 aunque para los resultados que ofrece su puesta en marcha hubiese dado exactamente igual- y se aplica a los altos cargos del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales (entre los que comprende a los miembros de la Juntas de Gobierno Local de éstas).

En lo que respecta al buen gobierno, la idea que parece inspirar la norma es que los responsables públicos deben ser un modelo de ejemplaridad en su conducta<sup>45</sup>. Ya nos gustaría. A estos efectos, se enumeran los principios del buen gobierno de las cosas públicas, a saber: la transparencia, la plena dedicación e imparcialidad, el cumplimiento de las incompatibilidades, la buena gestión económica y la sujeción al ordenamiento jurídico (también al administrativo ya que sonroja ver el desafecto cuando no el desprecio que se realiza cuando se habla de irregularidades administrativas). Y se hace un especial hincapié en el cumplimiento de las normas sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y en la no obtención de ventajas por el hecho de ocupar el alto cargo o el cargo público<sup>46</sup>.

Es de destacar, asimismo, que hay un expreso reproche para la falta de imparcialidad, tomar decisiones en asuntos en los que hay conflictos de intereses, o

---

<sup>45</sup> Bien es cierto que ello puede, en algunos supuestos, ser una fuente de problemas. El Consejo de Estado en su Dictamen 707/2012, de 19 de julio sobre la propuesta de texto normativo, y sin perjuicio de reconocer que la Ley constituye igualmente un avance de extraordinaria importancia, al incorporar a una norma con rango de ley reglas hasta ahora enunciadas como principios meramente programáticos y sin fuerza jurídica, estableciendo además un régimen sancionador al que habrán de someterse todos los responsables públicos, ya advirtió que “(...) la traslación al ámbito jurídico de normas morales incoercibles puede resultar en determinados casos problemática (...) la observancia de las normas morales o éticas descansa más bien en la persuasión, cuando no en la amenaza de repulsa social que su incumplimiento pueda conllevar”. El Consejo de Estado pone el ejemplo del artículo 23.2 del anteproyecto, que no sanciona propiamente el incumplimiento pero sí se configura como una guía para la aplicación, indicando que ello puede perturbar gravemente la seguridad jurídica. Sigue diciendo, además, que aunque se respetan por lo general los principios de tipicidad, legalidad y proporcionalidad de las infracciones y sanciones, en algunos casos específicos la regulación se compadece mal con el alcance de aquellos principios.

<sup>46</sup> Necesariamente es de referencia, en este concreto punto, el trabajo de DESCALZO, A. (2014) “Buen gobierno: ámbito de aplicación, principios generales y de actuación, infracciones disciplinarias y conflicto de intereses”, en el volumen colectivo *Transparencia, Acceso a la Información y Buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre* (coord. por GUICHOT. E.), Tecnos, Madrid.

ejercer poderes públicos cuando se está interesado particularmente, obtener ventajas personales o materiales<sup>47</sup>, la falta de transparencia y aceptar regalos que excedan de los “usos habituales, sociales o de cortesía” o, por último, aceptar favores o servicios que se puedan calificar de ventajosos. Se establece expresamente que los obsequios de mayor relevancia deben pasar al patrimonio de la Administración de que se trate<sup>48</sup>.

Lo cierto, sin embargo, es que los principios no suponen una gran innovación sobre lo ya existente, bien es cierto que se avanza en su sistematización y en la priorización de lo que se entiende como más primordial e inexcusable en la conducta de los responsables públicos. Lo relevante, a los efectos del presente estudio, es que para garantizar la aplicación de los principios y obligaciones de buen gobierno, se establece un catálogo de infracciones y sanciones que operan en tres direcciones: conflicto de intereses, materia económico-financiera y régimen disciplinario<sup>49</sup>. En este sentido, la norma se preocupa, sin duda del buen gobierno, pero por sobre todo de la “mala administración”. Y debe subrayarse que la misma, sin perjuicio de lo que se expondrá, impulsa el exquisito cuidado que la gestión de los asuntos públicos -especialmente en materia económico presupuestaria- va a conllevar a partir de ahora, si se aplica habremos de añadir

---

<sup>47</sup> Artículo 27. *Infracciones y sanciones en materia de conflicto de intereses.*

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 conflictos de intereses de la Administración General del Estado y para el resto de Administraciones de acuerdo con su propia normativa que resulte de aplicación.

<sup>48</sup> Crítico con este aspecto fue el Dictamen del Consejo de Estado que se pronuncia estableciendo las siguientes consideraciones: “La última de las observaciones que se considera preciso realizar a este precepto tiene por objeto la regla contenida en el número 6 del apartado 2.b), que establece que las personas comprendidas en el ámbito de aplicación del título II de la Ley proyectada “no aceptarán para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que pueden condicionar el desarrollo de sus funciones”. El elevado grado de indeterminación de los términos en que está redactado este subapartado plantea numerosas dudas interpretativas, agravadas además por el hecho de que la conducta que a través de esta regla se intenta evitar guarda una notable similitud con algunas de las descritas en el Código Penal en materia de cohecho (artículos 420 y 422). De este modo, una conducta que en la legislación penal se encuentra tipificada como delito, con las consiguientes consecuencias punitivas, pasa a convertirse en el anteproyecto en un mero principio de actuación que se limita a servir como guía o elemento de graduación en la interpretación y aplicación del régimen sancionador regulado en su título II (artículo 23.2). Teniendo en cuenta que la referida conducta posee un régimen específico en el Código Penal, no se acierta a comprender la utilidad de incluirla en el anteproyecto en términos parcialmente coincidentes pero no idénticos y sin que se asocie a tal conducta ninguna consecuencia sancionadora”.

<sup>49</sup> Crítico con la inserción de las infracciones en materia económico-financiera y de conflicto de intereses en esta norma resulta DESCALZO, A., op. cit., pág. 253 y s.

Precisamente a una de éstas, las responsabilidades derivadas de las actuaciones económico-financieras realizadas por cargos públicos, nos dedicaremos a continuación. No obstante, a una cuestión preliminar hemos de referirnos ¿nos encontramos, en estos supuestos, frente a la comisión de infracciones disciplinarias?. No queda claro en absoluto. Y no queda claro por referencia a las normas de procedimiento que rigen para su imposición. En principio parece que habría que deducir, dadas las personas que pueden incurrir en las mismas todas vinculadas por una relación especial de sujeción, que se trata de infracciones también de carácter disciplinario, pero lo cierto es que no queda claro en el texto legal ni tampoco en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, que se ocupa, entre otros aspectos de los conflictos de intereses que constituyen otro conjunto de infracciones. Las consecuencias, como se sabe, no son menores en cuanto a la aplicación de los principios punitivos – por citar un solo ejemplo relevante dados los tipos penales existentes es el distinto alcance del principio bis in ídem en unas y en otras- y así si en algún caso se alude a los principios para graduar la imposición de sanciones al procedimiento sancionador general (artículo 30.5), en otros, sin distinción alguna, lo realiza al régimen disciplinario (artículo 31.2 c) y 3)<sup>50</sup>. Creo sinceramente que es una cuestión, la clasificación de las distintas infracciones, que podría haberse resuelto con mayor cuidado<sup>51</sup>.

## **2. Los tipos, de carácter económico-financieros, incluidos en la norma.**

Cabe comenzar refiriéndonos a que, como ya se ha puesto de manifiesto en algunos trabajos, los tipos previstos en esta materia plantean algunas o muchas dudas en ciertos supuestos. Desde luego, y como ha puesto de manifiesto PALOMAR OLMEDA (2014), la primera de omisión ya que no se abordan las situaciones en que no existe

---

<sup>50</sup> En la Ley Catalana, a título de ejemplo, si figura claramente establecido en el artículo 85 que el procedimiento sancionador de aplicación es el establecido por la legislación de régimen jurídico y procedimiento aplicable a las administraciones públicas y, asimismo, figura claramente establecido la competencia para incoar, instruir y resolver. Otra cosa es que la solución sea satisfactoria totalmente. Para el caso de los funcionarios públicos hay una remisión al régimen disciplinario.

<sup>51</sup> PALOMAR OLMEDA, A. (2014), “Buen gobierno: infracciones en materia de gestión económica-presupuestaria y régimen sancionador”, en el volumen colectivo *Transparencia, Acceso a la Información y Buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre* (coord. por GUICHOT. E.), Tecnos, Madrid, quien entiende que éstas son estrictamente infracciones disciplinarias pero advierte también que el precepto que se ocupa de éstas mezcla responsabilidades de distintos tipos.

obligación formalizada (factura) o cuestiones centrales en el funcionamiento anómalo del sector público como el fraccionamiento de contratos, la utilización de facturas en contratos de suministro, la contratación verbal, etc.<sup>52</sup>

Pero ciñéndonos a su contenido, aunque no es este dado el espacio disponible para hacer un estudio de los distintos tipos, es evidente que la mera lectura del artículo 28 nos revela que se han configurado como tipos económico-financieros muchas conductas de los que ya lucen en la normativa presupuestaria en vigor para exigir las responsabilidades oportunas. De esta forma, el artículo 28 incluye tipos cuya dicción es prácticamente igual a la que luce en la normativa presupuestaria. Así, por ejemplo, el apartado a) de dicho precepto con lo prevenido en el apartado a), asimismo, de la Ley General Presupuestaria. Y a idéntica conclusión podríamos llegar al referirnos a los apartados b) apartado c) o, por último, el apartado e).

Todos ellos con identidad a los tipos correspondientes previsto en el artículo 177.1 de la LGP). De esta forma, en el esquema final es complejo sobre todo en materia económico-financiera. En el caso de las personas incluidas en el ámbito de aplicación de la LTBG y en el ámbito de la LGP las mismas conductas forman parte del reproche disciplinario que se contiene en la propia LTBG<sup>53</sup>. En este sentido, en aplicación del

---

<sup>52</sup> OLMEDA PALOMAR, A. (2016), “Buen gobierno económico”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, N° 10, abril – septiembre, pág. 177.

<sup>53</sup> Los hechos que pueden generar responsabilidad patrimonial según la LGP están sujetos al siguiente régimen jurídico:

— Las autoridades y demás personal al servicio de las entidades contempladas en el art. 2 de LGP (sector público estatal) que por dolo o culpa graves adopten resoluciones o realicen actos con infracción de las disposiciones de la LGP estarán obligados a indemnizar a la Hacienda Pública estatal o, en su caso, a la respectiva entidad los daños y perjuicios que sean consecuencia de aquellos, con independencia de la responsabilidad penal o disciplinaria que les pueda corresponder (art. 176).

— Cuando el acto o la resolución se dictase mediando dolo, la responsabilidad alcanzará a todos los daños y perjuicios que conocidamente deriven de la resolución adoptada con infracción de la LGP (art. 178.1).

— En el caso de culpa grave, las autoridades y demás personal de los entes del sector público estatal sólo responderán de los daños y perjuicios que sean consecuencia necesaria del acto o resolución ilegal (art. 178.2).

— La responsabilidad de quienes hayan participado en la resolución o en el acto será mancomunada, excepto en los casos de dolo, que será solidaria (art. 178.3).

— Están sujetos a la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública estatal o, en su caso, a la respectiva entidad, además de los que adopten la resolución o realicen el acto determinante de aquélla, los interventores en el ejercicio de la función interventora, respecto a los extremos a los que se extiende la misma, y los ordenadores de pago que no hayan salvado su actuación en el respectivo expediente, mediante observación escrita acerca de la improcedencia o ilegalidad del acto o resolución (art. 179).

artículo 25 LTBG, quedan incluidas las personas que tienen la condición de alto cargo en el ámbito de la AGE por referencia a la LCI y a las personas que, conforme a legislación específica, tengan la condición de alto cargo en el ámbito autonómico y local lo que explicaría, al menos en este ámbito, la reiteración de tipos<sup>54</sup>. Por el contrario, en el caso del personal incluido en el EBEP y en el ámbito de la LGP se produce una disociación entre los tipos infractores que se contienen en la LGP y los del EBEP de forma que el reproche disciplinario—en su configuración estructural—es diferente entre los que se someten a una y otra norma aunque se refunda, finalmente, en lo que se refiere al régimen de resarcimiento e indemnización.

De otro lado, otro grupo de infracciones vienen ligadas al respecto a la legislación de estabilidad presupuestaria (bien es cierto que algunas de dudosa aplicación a los entes locales según lo establecido en dicha normativa) y, entre estas, podemos incluir las siguientes:

- 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 de la citada Ley (artículo 28.f)
- 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 (artículo 28.g)

---

<sup>54</sup> La reiteración de estas conductas en la LTBG es, sin embargo, procedente en el ámbito autonómico y local ya que la disposición final 8.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre ha modificado el artículo 2 y 3 de la LGP, con efectos de 2 de octubre de 2016, y con ello excluyendo a éstos del ámbito de aplicación de las conductas previstas en la LGP que solo resulta de aplicación al sector público estatal (artículo 177). Hasta ahora, en el ámbito local, solo teníamos en el artículo 188 TRLHL que regula la responsabilidad personal y que establece que:

*Los ordenadores de gastos y de pagos, en todo caso, y los interventores de las entidades locales, cuando no adviertan por escrito su improcedencia, serán personalmente responsables de todo gasto que autoricen y de toda obligación que reconozcan, liquiden o paguen sin crédito suficiente.*

Y para los cargos electos lo previsto en el artículo 223:

*3. Una vez fiscalizadas las cuentas por el Tribunal, se someterá a la consideración de la entidad local la propuesta de corrección de las anomalías observadas y el ejercicio de las acciones procedentes, sin perjuicio, todo ello, de las actuaciones que puedan corresponder al Tribunal en los casos de exigencia de responsabilidad contable.*

- 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 (artículo 28.h).
- 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 (artículo 28.j).
- El incumplimiento de las obligaciones de publicación o de suministro de información previstas en la normativa presupuestaria y económico-financiera, siempre que en este último caso se hubiera formulado requerimiento (artículo 28.k)
- La falta de justificación de la desviación, o cuando así se le haya requerido la falta de inclusión de nuevas medidas en el plan económico-financiero o en el plan de reequilibrio de acuerdo con el artículo 24.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril (artículo 28.l).
- La no adopción de las medidas previstas en los planes económico-financieros y de reequilibrio, según corresponda, previstos en los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril (artículo 28.m).
- La no adopción del acuerdo de no disponibilidad o la no constitución del depósito, cuando así se haya solicitado, previstos en el artículo 25 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril (artículo 28.n).
- La no adopción del 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 (artículo 28.ñ).
- 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 (artículo 28.o).
- 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 (artículo 28.p).

Por último, se contemplan otros supuestos de infracciones que tienen que ver con el régimen general de gestión del erario público como puede ser la suscripción de un convenio de colaboración o concesión de una subvención a una Administración Pública que no cuente con el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas previsto en el artículo 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril (artículo 28.i).

Cualquier observador, mínimamente informado, podrá advertir tras lo expuesto que las conductas aquí descritas, en numerosos casos, perfectamente podrían integrar el tipo contable del que se dio cuenta o los tipos penales que se han expuesto. ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación entre estos sistemas?. Veámoslos.

#### IV. LA COORDINACIÓN ENTRE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVA, CONTABLE Y PENALES.

No hemos hecho referencia, ya lo advertimos pues excedería de los objetivos de este estudio, a la problemática que plantea el ámbito subjetivo de los distintos tipos contemplados en la jurisdicción contable, penal y administrativa. Baste señalar que, salvo supuestos específicos, no hay ninguna distinción entre las personas que pueden cometer los mismos. Las conductas pueden ser susceptibles, en lo esencial, de ser cometidas por funcionarios y cargos públicos.

Si esto es así, y como indica PALOMAR OLMEDA (2014), “...una misma persona puede verse incurso en la actividad delictiva, en una actividad susceptible de ser incluida en el ámbito de la responsabilidad contable (si se trata de alcance o de reintegro) o, finalmente, de una responsabilidad puramente administrativa y de indemnización derivada del incumplimiento de la condición de administración de los fondos públicos y, finalmente, de una responsabilidad disciplinaria cuando se trate de un alto cargo o de una persona incluida en el ámbito de aplicación de la LTBG”<sup>55</sup>

De esta forma, no es de extrañar que distintos órdenes puedan resultar competentes para abordar la exigencia de responsabilidad en esta materia. De hecho así sucede pues, sin duda, existe una zona gris o intermedia en que la exigencia de responsabilidad puede incardinarse en el marco de la exigencia de las responsabilidades administrativas (y dentro de éstas en base a la legislación de buen gobierno presupuestaria)<sup>56</sup>, de la responsabilidad contable o inclusive en los tipos penales más arriba descritos<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> PALOMAR OLMEDA, A. (2014), “Responsabilidad contable y administrativa. El nuevo delito de falsedad contable pública”, en XVIII JORNADAS DE PRESUPUESTACIÓN, CONTABILIDAD Y CONTROL PÚBLICO, IGAE, págs. 204 y ss.

<sup>56</sup> PALOMAR OLMEDA, A. “Buen gobierno económico”, op. cit, pág. 171 se ha hecho eco de esta problemática e indica que: “Frente al acierto genérico que puede predicarse de esta parte de las infracciones, el acierto o la utilidad de la reproducción de las que ya están previstas en otras normas (especialmente las previstas en el artículo 177 de la LGP) está más que en entredicho por la confusión que

Téngase en cuenta que, por demás, podría exigirse, en base a que la protección de bienes jurídicos es distinta, responsabilidad en los tres ámbitos expuestos. ¿resulta razonable?. Los límites para la calificación de los hechos no quedan perfectamente delimitados y lo más probable, a buen seguro, es que existan indeseables pronunciamientos e inevitables contradicciones entre los órganos llamados a exigir las distintas responsabilidades. Analicemos las previsiones legales.

### **1. La conciliación entre medidas administrativas y penales.**

Las soluciones que aporta la LTBG consisten en que cuando la infracción pudiera ser constitutiva de delito, la Administración pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal los hechos absteniéndose de seguir el procedimiento hasta que la autoridad judicial se pronuncie al respecto como acontece en el ámbito disciplinario. Y, de la misma forma, cuando los hechos estén tipificados como infracción en una norma administrativa especial, procederá dar cuenta de éstos a la Administración competente para instruir el correspondiente procedimiento sancionador, suspendiéndose las

---

supone que unos mismos hechos puedan ser reprochados por la autoridades de hacienda y los órganos disciplinarios previstos en la Ley 19/2013 y que, adicionalmente, el fundamento de responsabilidad en uno y otro ámbito respondan, igualmente, a esquemas diferentes....”

Y añade que “De esta forma unos mismos hechos están previstos en dos legislaciones, tienen dos procedimientos para la exigencia de la responsabilidad, dos autoridades sancionadoras y criterios diferentes de aplicación. En punto a esta última referencia (criterios de responsabilidad) el transcrito 178 de la LGP se centra en la existencia de dolo o culpa mientras que el artículo 30.5 de la Ley 19/2013 se refiere a otros elementos que pueden integrar el reproche. En concreto, se señalan 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....”

Concluyendo que “Esta confusión entre el buen gobierno económico y las responsabilidades derivadas de la gestión presupuestaria no tiene un sentido claro y constituye un error el mantenerlo en las dos normas cuya consolidación no hace, finalmente, sino crear problemas de interpretación y aplicación”.

<sup>57</sup> La legislación catalana sobre buen gobierno, en este punto, clarifica algunos problemas, solo algunos, al disponer en su artículo 76.2 que 2. El régimen sancionador del presente capítulo no se aplica si los hechos pueden ser constitutivos de infracción penal y tampoco si, de acuerdo con la ley, puede ser aplicable otro régimen de responsabilidad administrativa o de naturaleza jurisdiccional, siempre que se dé también identidad de sujeto y fundamento. Y las previsiones adicionales establecidas para el personal al servicio de las AAPP en el artículo 82. Asimismo el artículo 85 remite, con carácter general, al procedimiento sancionador.

actuaciones hasta la terminación de aquél<sup>58</sup>. Por tanto, y en conclusión, la articulación con el ordenamiento penal y administrativo la Ley lo resuelve estableciendo dos reglas:

- Primacía del Derecho penal.
- Primacía de normas administrativas especiales no considerándose a estos efectos normativa especial la LGP<sup>59</sup>.

Ahora se verá la importancia de la clasificación como sancionatorias o disciplinarias de las infracciones previstas en la LTBG. Y es que, efecto, si de acuerdo con el principio *non bis in idem* resulta evidente que por unos mismos hechos no pueden exigirse simultáneamente responsabilidades penales y administrativas sancionatorias, dicha calificación resulta trascendental. Si son disciplinarias resulta perfectamente admisible, ya que el bien jurídico protegido es distinto, exigir responsabilidad en ambos espacios punitivos. Si no lo son no sería admisible. La Ley tan solo prevé la solución común en nuestro Derecho de suspender el procedimiento administrativo sancionatorio hasta que termine el proceso penal incoado. Y cuando lo que concurre como consecuencia de unas mismas irregularidades es una posible responsabilidad administrativa de naturaleza punitiva y otra responsabilidad jurídica de carácter patrimonial, la Ley reconoce que los procedimientos administrativos para exigir

---

<sup>58</sup> No se considerará norma especial la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), en relación con las inacciones en materia económico-presupuestaria (artículo 28 LETAI). Resultando posible tramitar el procedimiento de responsabilidad patrimonial (contenido en los artículos 176 y siguientes de la LGP) simultáneamente al procedimiento sancionador.

<sup>59</sup> La verdad es que este último apartado hasta el punto donde indica que la LGP no se considera una normativa especial a estos efectos podría haber sido, incluso, un elemento para la interpretación armonizada y acorde de las dos legislaciones. Sin embargo y como puede verse en la redacción literal se señala la compatibilidad del procedimiento de la LGP y el procedimiento de la Ley 19/2013 cuando, como las causas son literalmente idénticas en ambos procedimientos, se produce un efecto evidente de contagio entre el bien jurídico perseguido por ambas en tanto que el artículo 30.8 señala que:

En todo caso la comisión de las infracciones previstas en el artículo 28 conllevará las siguientes consecuencias:

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

Luego se produce una identidad de reproches y un objetivo común: la reintegración de lo indebidamente percibido y este reproche se produce en dos ámbitos que, según la propia norma, son compatibles y diferenciados y que responden a un criterio único de evitar que un comportamiento de las autoridades públicas que no se ajuste a los criterios de gestión económico-presupuestaria pueda causar daño a la respectiva Administración.

una y otra se pueden tramitar de forma simultánea sin tenerse que suspender ninguno de ellos.

Estas soluciones, no parece una afirmación exagerada, puede plantear problemas sobre la aplicación del non bis in ídem en relación con los hechos que se alegan y admiten o rechazan en ambos procesos e, incluso, sobre el propio título de imputación de la culpabilidad.

## **2. La conciliación entre la normativa establecida en la LTBG y la responsabilidad contable.**

Hay que destacar, en primer término, que las infracciones en materia económico-presupuestaria llevan siempre la obligación de restituir las cantidades percibidas o satisfechas indebidamente (sin que se exija en este caso la apropiación de las sumas) y la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública en los términos de la legislación presupuestaria y las infracciones muy graves llevan aparejadas la destitución del cargo y la prohibición de asumir un puesto de alto cargo entre cinco y diez años.

Hecha esta aclaración ya lo dijimos al analizar la responsabilidad contable que ésta era perfectamente compatible respecto de la responsabilidad disciplinaria. Ahora bien, lo que se plantea aquí es si la responsabilidad sancionatoria derivada de las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria, a las que nos referimos oportunamente, resulta o no perfectamente compatible con la posible responsabilidad contable que en su caso generaran. Sanción y reparación del daño, a juicio de PEREZ TÓRTOLA, no se excluyen, sino que se complementan para conseguir una reacción jurídica completa y adecuada frente a estas actuaciones ilegales (artículo 18.1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas)<sup>60</sup>. No menos cierto es, sin

---

<sup>60</sup> PÉREZ TÓRTOLA, A.M., Transparencia y Tribunal de Cuentas. La responsabilidad contable y la futura normativa de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, *Revista Española de Control Externo* <http://www.tcu.es/export/sites/default/.content/PdfAbsys/N42-PEREZ-TORTOLA-TRANSPARENCIA.pdf>. Y es que como argumenta “Ahora bien, el hecho de que en el Proyecto de Ley aparezcan estas reglas procedimentales en nada afecta a la jurisdicción y competencia del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad contable. De hecho, para la adecuada coordinación de competencias, el Proyecto de Ley impone un deber de comunicación al Tribunal de Cuentas a los efectos de que pueda incoar en su caso el oportuno proceso de responsabilidad contable (artículo 28.2 del

embargo que, de nuevo, nos podemos encontrar que se podría llegar al mismo resultado sin necesidad de acudir al enjuiciamiento contable y sin necesidad de que se pudieran producir pronunciamientos eventualmente divergentes<sup>61</sup>.

## V. CONCLUSIONES.

Descoordinación, incoherencia y deficiente técnica normativa así titulábamos este estudio y seguro que, a estas alturas, el lector habrá encontrado la razón de esta calificación que, por otra parte, no resulta original ya que destacados autores como los que han sido citados a lo largo del trabajo las han utilizado en sus análisis de los distintos tipos contables, administrativos y penales que se refieren al ámbito económico-financiero para prevenir conductas indeseables.

Y es que, en efecto, al menos tres grupos normativos, según hemos ido poniendo de relieve, se refieren y afectan al problema planteado que, en mi opinión y en lo que se refiere al conjunto de infracciones ahora introducidas por la LTBG, no se reduce a un concepto estricto de corrupción, sino que mucho más allá de ello tiene como objeto la

---

Proyecto). Ello supone que, de acuerdo con el ya citado artículo 18 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y con el artículo 49.3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, el hecho de que como consecuencia de unas posibles irregularidades de gestión económico-presupuestaria relacionadas con las obligaciones de buen gobierno se incoaran unas actuaciones penales o administrativas de carácter sancionador sería compatible con la tramitación simultánea por el Tribunal de Cuentas de un proceso para depurar las posibles responsabilidades contables derivadas de esas mismas irregularidades”

<sup>61</sup> Yes que como expone PALOMAR OLMEDA, A. “Responsabilidad contable y administrativa...”, op. cit., pág. 232 “El carácter fragmentario de estas regulaciones y su carácter desconexo nos obliga a preguntarnos cómo son las relaciones de la zona gris contable-buen gobierno económico en aquellas conductas que son coincidentes. La primera tentación es la de considerar que el bien jurídico protegido en ambas regulaciones no es idéntico y que, por tanto, se trata de responsabilidades acumulables y que responden a criterios diferenciados. Realmente esta respuesta es la que técnicamente resulta más correcta siempre que los dos tipos de procedimientos concluyan con un pronunciamiento similar porque de lo contrario y teniendo en cuenta que existe identidad de denominación se pueden dar supuestos de declaración de la concurrencia en un procedimiento y denegación en otro (tratándose, insistimos de los mismos hechos) lo que, ciertamente, produce alguna confusión sobre todo si se tiene en cuenta que se trata de hechos dolosos.

En este sentido y para el personal en el que potencialmente se puede dar la conectividad derivada de la confluencia del ámbito subjetivo (aquí también hay una zona de confluencia que deja al margen a quienes no están en el ámbito de la LTBG) hubiera sido más razonable articularlo sobre la base de un expediente en el que se acordarán, bajo unos mismos hechos, los elementos de ambas responsabilidades y se unificará el criterio de concurrencia o no la existencia del ilícito administrativo en ambas esferas”.

defensa del patrimonio público<sup>62</sup>, un derecho de tercera generación, supraindividual y que penalizaría aquellas conductas corruptas o no incluidas estrictamente en este concepto, pero que hacen padecer el buen gobierno y la buena administración de las cosas públicas. Me refiero, por solo citar un ejemplo, a las prácticas clientelares, tan imbuidas en nuestra cultura y de las que hacía eco JIMENEZ ASENSIO, y otras conductas que afectan directamente a la imagen y confianza que el sector público ha de representar<sup>63</sup>.

Sin duda, y a tenor de lo puesto de relieve, el abordaje de estas cuestiones requiere una reflexión intrajurídica entre el Derecho administrativo y el propio Derecho penal<sup>64</sup>. La existencia de tres (o más) ámbitos de acción no siempre armónicos como

<sup>62</sup> Sobre este concepto puede verse el trabajo ya citado de CASTILLO BLANCO, F.A. (2015) “Garantías del derecho ciudadano al buen gobierno y a la buena administración”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, págs. 134 y ss.

<sup>63</sup> De la idea que subyace a este concepto se hace eco JIMENEZ BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, A. (2016), en la Recensión al Libro de ARROYO, Luis y UTRILLA, Dolores (dirs.): *La administración de la escasez. Los fundamentos de la actividad administrativa de adjudicación de derechos limitados en número*, Marcial Pons, Madrid, 2015, 257 págs., *Revista de Administración Pública*, nº 201.

Dice el autor “En lo más profundo del alma española anida en efecto algo parecido a un virus letal que hace que, cuando la gente accede a un cargo público (gente incluso inicialmente pacífica y ecuánime), su naturaleza cambie para peor y les salga el monstruo que llevaban dentro: debe ser eso que llaman la erótica del poder. En efecto, la legislación general de contratos públicos, desde el famoso Decreto de Bravo Murillo del ya remotísimo 1852, viene intentando objetivar las cosas (o al menos diciendo que lo intenta), pero la fortuna no termina de acompañar a tan encomiables empeños. Desde la Constitución (de 1978: también hace ya bastantes años) los ciudadanos llevamos viendo con nuestros propios ojos que los partidos políticos —el verdadero protagonista de nuestra vida pública toda, aunque el legislador administrativo se obstine en ponerse la venda y no quererlo ver— encuentran sus fuentes alimenticias en los contratistas de obras y servicios por las Administraciones controladas por ellos, lo que significa no solo que los precios que paga el contribuyente son artificialmente altos (de otra manera, no habría margen para el reparto), sino también que el proceso real de selección no coincide con el descrito arcangélicamente por las normas. Y las políticas concesionales que tienen por objeto las frecuencias de radio o televisión también nos ofrecen un repertorio muy completo de cómo se las gastan tirios y troyanos cuando disponen de esa varita mágica que es el Boletín Oficial del Estado, de la que por cierto cabe apreciar, experiencia en mano, que más castiga con el silencio —quedarse fuera de tal o cual concurso— que con palabra alguna, por violenta que se antoje. Y eso por no hablar de la jurisprudencia penal sobre las contrataciones de los alcaldes de los pequeños municipios, que ahora merece un interés menor porque en muchas ocasiones ponen de relieve modos de proceder que están más cerca de la picaresca (en muchas ocasiones incluso sin la menor codicia para su propio bolsillo) que de la auténtica delincuencia”.

<sup>64</sup> GUTIERREZ GUTIERREZ, I. (2014), “Debates sobre la metodología del derecho público con la perspectiva de la multiculturalidad y la globalización” en el volumen colectivo *La metamorfosis del Estado y del Derecho* (Serie: Fundamentos N°8), Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, pág. 68 que, al reflexionar sobre la necesidad de interdisciplinariedad pone de relieve que “Las aportaciones de la filosofía hermenéutica, de la teoría sociológica de sistemas, del análisis económico o de otros enfoques inspirados en la física o en la matemática (la teoría del caos, la mecánica cuántica...) se ponen a prueba preguntando desde el Derecho por su adaptabilidad al contexto jurídico; y se propone, como presupuesto para ese diálogo interdisciplinar, un previo y profundizado diálogo *intradisciplinar*, entre disciplinas

resultan ser la jurisdicción penal, la contable y la administrativa que ahora se regula, a lo que se une que sus destinatarios son tanto cargos públicos electos como personal al servicio de las AAPP, deberían llamarnos a la reflexión y abordar, con mayor coherencia, su delimitación y debido engarce<sup>65</sup>.

Aún más zozobra provoca dicha reflexión si la referimos a la gestión de fondos públicos donde en este ámbito de las responsabilidades por la gestión de los fondos públicos conviven las responsabilidades penales, las específicas – las contables y las de resarcimiento general (previstas en la Ley General Presupuestaria)-, con las derivadas de lo que ahora se han venido a denominar “buen gobierno económico” junto con las estrictamente disciplinarias e, inclusive, las que puedan provenir del estatuto del directivo público en el marco de las normas sobre integridad previstas en la Ley de Altos Cargos<sup>66</sup>.

¿No sería el momento ahora de, en vez de seguir acumulando tipos que penalicen las conductas corruptas o no acordes con la ética pública nos dedicáramos a armonizar dicha legislación? ¿No sería el momento de que nos dedicáramos a pensar quien y cómo ha de perseguir dichas conductas? ¿Sería preciso repensar el ámbito y alcance del *bis in ídem*? Son todas ellas preguntas que se ponen al descubierto al realizar un somero análisis de lo acontecido con las reformas realizadas en los últimos años en la materia. Bien está que el legislador haya respondido a un sentimiento

---

jurídicas cuya progresiva especialización pareciera haber dejado en suspenso la unidad de la ciencia jurídica”.

<sup>65</sup> Similar preocupación respecto de estos aspectos pone de relieve PONCE SOLÉ, J. (2013), “La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local (con referencias al Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), Anuario del Gobierno local, pág. 109 y ss y hace hincapié en el necesario estudio y reconsideración de las cuestiones prejudiciales administrativas. El mismo, como se mantiene en este trabajo, estima que es perfectamente posible esta acción pública en la vía administrativa con la que puede realizarse ante el Tribunal de Cuentas. La idea de patrimonio público que hemos mantenido en este trabajo avala también dicha consideración.

<sup>66</sup> PALOMAR OLMEDA, A., Responsabilidad contable y administrativa, op. cit., propone, a estos efectos, algunos criterios que las eventuales colisiones tendrán que resolverse sobre la base de los principios generales del Derecho y, en esencia, sobre la base de preferencia del Derecho penal allí donde el mismo haya iniciado su actuación, de la vinculación a sus hechos, de la posibilidad de iniciación de actuaciones posteriores si el bien jurídico es diferente y, en todo caso, lo que se debata no está prejuzgado penalmente, admisión de la acción de responsabilidad e, incluso, sobre la base de los hechos declarados penales la posibilidad del reproche disciplinario adicional cuando, igualmente, no aparezcan prejuzgados los hechos en cuestión.

generalizado en la sociedad de impunidad, mejor estaría que lo hiciese ahora de una forma eficaz y coherente.

## VI. BIBLIOGRAFÍA.

- ÁLVAREZ MARTÍN J.A. (2006), *La Responsabilidad en la Gestión de los Fondos Públicos*, Ed. Bayer Hnos., S.A., 2006, Barcelona.
- BAUZÁ MARTORELL, F. (2014) “El acto administrativo entre la validez y el delito. (La anulación de actos administrativos por el juez penal)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 163.
- CASANA MERINO, F. (2003), «Las diferentes órdenes jurisdiccionales competentes para el enjuiciamiento de los daños causados en los caudales o efectos públicos: la concurrencia de tres jurisdicciones en relación con el conocimiento de la responsabilidad contable: la penal, la del Tribunal de Cuentas, y la contencioso-administrativa», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 119.
- CASTILLO BLANCO, F.A., CASTILLO BLANCO, F.A. (2015) “Garantías del derecho ciudadano al buen gobierno y a la buena administración”, *Revista Española de Derecho Administrativo*.
  - "Management y Derecho Administrativo: ¿hacia una necesaria evolución del derecho de la función pública y de la gestión de los recursos humanos?" (1996). *Revista Andaluza de Administración Pública* Nº 26.
- CASTRO MORENO, A. y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, M. (2013), “Administración desleal de patrimonio público (malversación)”, en ÁLVAREZ GARCÍA, J. (2013), *Estudios críticos sobre la reforma penal de 2012*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- CUBILLO RODRÍGUEZ, C. (2008), «Sentencia 1/2006, de 22 de febrero, de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas (Ramo de Corporaciones Locales). La naturaleza jurídica de recurso de apelación de la Jurisdicción Contable. Influencia en el juicio de responsabilidad contable de una Sentencia penal, que no es firme, sobre los mismos hechos. La prueba de los hechos enjuiciados», *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm. 110.

- DE LA MATA BARRANCO, N. J. (2016), La lucha contra la corrupción política *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, nº 18.
- DESCALZO, A. (2014) “Buen gobierno: ámbito de aplicación, principios generales y de actuación, infracciones disciplinarias y conflicto de intereses”, en el volumen colectivo *Transparencia, Acceso a la Información y Buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre* (coord.. por GUICHOT. E.), Tecnos, Madrid.
- ESEVERRI MARTÍNEZ. E. (1982), ” El control jurídico del gasto público”, en T.R. Fernández Rodríguez (Dir), *Perfiles constituciones del Tribunal de Cuentas. El Tribunal de Cuentas en España*, vol. 1, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales
- FERNANDEZ GARCÍA, J.F. (2013), “La responsabilidad contable: el reintegro por alcance”, *Revista de Administración Pública*, nº 192.
- GARROCHO SALCEDO, A. M. (2014), “Los delitos de malversación”, en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 6
- GONZALEZ PEREZ, J, (2014) *Corrupción, ética y moral en las Administraciones Públicas*, Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- GUTIÉRREZ GARCÍA, A. (2003), «La responsabilidad contable: concepto, naturaleza, elementos, clases y transmisión», *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 19.
- GUTIERREZ GUTIERREZ, I. (2014), “Debates sobre la metodología del derecho público con la perspectiva de la multiculturalidad y la globalización” en el volumen colectivo *La metamorfosis del Estado y del Derecho* (Serie: Fundamentos N°8 ), Junta General del Principado de Asturias, Oviedo.
- GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Mª (2013). ¿Qué queda de la reforma del Código Penal en materia de transparencia, acceso a la información y buen gobierno? Reflexiones sobre el texto del nuevo artículo 433 bis, *Diario La Ley*, nº 8020.
- JAREÑO LEAL, A. (2016), Los delitos contra la administración y la contratación pública: reformas legislativas y aplicación jurisprudencial, en el volumen Colectivo *La corrupción en España: ámbitos, causas y remedios jurídicos* (coordinadores Manuel Villoria Mendieta, Jose María Gimeno Feliú y Julio Tejedor Bielsa), Atelier, Barcelona;
- JIMENEZ –BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A. (2011) ”El juez penal y el control de la Administración: notas sobre la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2009, Asunto Andratx, en *Derechos y garantías del*

ciudadano. *Estudios en homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno* (coordinado por F. LÓPEZ MENUDO), Iustel, Madrid.

- Recensión al Libro de ARROYO, Luis y UTRILLA, Dolores (dirs.): *La administración de la escasez. Los fundamentos de la actividad administrativa de adjudicación de derechos limitados en número* (2016), Marcial Pons, Madrid, 2015, 257 págs., *Revista de Administración Pública*, nº 201.

- IBIZA MELIÁN (2016), Análisis judicial del delito de tráfico de influencias *Diario La Ley*, nº 8702.

- LÓPEZ LÓPEZ, J.C. (2003), «Contenido de la Jurisdicción Contable. Caracteres. Extensión. Límites. Compatibilidad con la Jurisdicción Penal. Resolución de conflictos», *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 19.

- LOZANO GAGO, M.L. (2015), “Delitos de corrupción en las Corporaciones Locales, *Diario La Ley*, nº 8624.

- LUZÓN CANOVAS, A. “El delito de falsificación de cuentas públicas”, en <http://www.pap.minhap.gob.es/sitios/140aniversario/Documents/MesaRedondaAlejandroLuzonCanovas.pdf>.

- MACHADO PELLONI, F.M. (2016), “Bases dogmáticas para delitos de corrupción pública”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, nº 4.

- MALEM SEÑA, J.F. (2002), *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Editorial Gedisa, Barcelona.

- MOCHÓN LÓPEZ, L. y MOLINA MESA, J. (2013), *La protección penal de las finanzas públicas y la responsabilidad de los gestores públicos (El artículo 433 bis del Código Penal)*, Civitas/Thomson Reuters.

- MUÑOZ CONDE, F. (2013), *Derecho penal, parte especial*, Tirant Lo Blanch, Valencia.

- MUÑOZ LORENTE, J. (2015), “Delito de tráfico de influencias”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, Nº 7, septiembre 2014 – febrero 2015.

- NIETO MARTÍN, A. (2006), *Fraude y corrupción en el DP económico europeo. Eurodelitos de corrupción y fraude*, Cuenca.

- “La prevención de la corrupción”, en *Manual de cumplimiento de la empresa y responsabilidad penal de las personas jurídicas*, Valencia, 2015.

- OLAIZOLA NOGALES, I. (2016) “La regulación del delito de cohecho tras la LO 5/2010, *Derecho Penal para un estado social y democrático de derecho: estudios penales en homenaje al profesor Emilio Octavio de Toledo y Ubieta* / coord. por María Luisa Maqueda Abreu, María Martín Lorenzo, Arturo Ventura Püschel.
- PALOMAR OLMEDA, A. (2014), “Buen gobierno: infracciones en materia de gestión económica-presupuestaria y régimen sancionador”, en el volumen colectivo *Transparencia, Acceso a la Información y Buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre* (coord. por GUICHOT. E.), Tecnos, Madrid.
- “Responsabilidad contable y administrativa. El nuevo delito de falsedad contable pública” (2014), en XVIII JORNADAS DE PRESUPUESTACIÓN, CONTABILIDAD Y CONTROL PÚBLICO, IGAE.
- “Buen gobierno económico” (2016), *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, Nº 10, abril – septiembre.
- PAREJO ALFONSO, L. (2011) “La deriva de las relaciones entre el Derecho Administrativo y Penal. Algunas reflexiones sobre la necesaria recuperación de su lógica sistemática” en *Derechos y garantías del ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno* (coordinado por F. LÓPEZ MENUDO), Iustel, Madrid.
- PONCE LEON, J. (2014), “Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 11.
  - “La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local (con referencias al Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), Anuario del Gobierno local (2013).
- PRATS PRATS, J. (2005), *De la burocracia al Management, del Management a la gobernanza*, INAP, Madrid.
- VACAS GARCÍA-ALÓS, L. (2004), «La jurisdicción del Tribunal de Cuentas: desde la Constitución Española de 1978 hasta la nueva Ley General Presupuestaria de 2003 (I)», *La Ley: Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, núm. 2.

- VALLESPÍN, F. (2014) en el estudio introductorio del clarificador ensayo de PRADERA, J., *Corrupción y política. Los costes de la democracia*, Galaxia Gutenberg, Barcelona.