

SUSANA ESTHER CASTILLO RAMOS-BOSSINI: *El régimen jurídico de la responsabilidad administrativa de los cargos públicos*, Madrid, Tecnos, 2024, 264 págs.

1. Pesimismo progresivo: este sería el subtítulo que daría, un poco imaginativamente, a la magnífica monografía escrita por Susana Esther Castillo Ramos-Bossini. Para su lectura, debo reconocer que tenía a mano el anterior trabajo de la misma autora, que llevaba por título *El régimen jurídico de los altos cargos* (Dykinson, 2023).

Es decir, la investigadora ya había afrontado el primer problema que plantea nuestro ordenamiento, consistente en la delimitación del alto cargo. Sus columnas son la confianza y la gestión de carácter político, pero dejando fuera a la función directiva, que incluye elementos de despolitización y de evaluación por resultados. Se trata, pues, de un conjunto de posiciones determinante en el funcionamiento del aparato estatal. Estamos ante cargos regidos por la clave de la responsabilidad política, sin que esto suponga —evidentemente— un menoscabo de su responsabilidad jurídica. Esto último es lo que desarrolla el estudio que comentamos, con la conciencia de que no es fácil articularla en la realidad.

La figura del alto cargo (y también la del directivo público) ha generado últimamente un interés creciente, aupado por el desembarco del gran buque de la integridad pública y de la lucha contra la corrupción. En efecto, estamos ante un nivel de decisión que ha de ser especialmente cuidadoso con los principios de legalidad, de interdicción de la arbitrariedad y de objetividad (que la autora repasa).

2. Sabedora de la complejidad de la cuestión abordada, la autora nos entrega una primera base firme: la aplicación de la teoría de las relaciones de sujeción especial a los altos cargos. Estamos ante una parte interesante del libro, ya que en poco más de veinte páginas se analiza el *status quaestionis* doctrinal y jurisprudencial de tales relaciones y se avisa sobre su empleo en este caso.

Dicho lo anterior, entramos en el estudio de las infracciones de los altos cargos. Debemos advertir que la autora deja fuera las infracciones relativas al régimen de transparencia (que, además, juegan también para los empleados públicos). Dicho esto, el libro distingue entre:

—Infracciones disciplinarias.

—Infracciones y sanciones en materia de incompatibilidades y conflictos de interés.

—Infracciones en materia económica-financiera.

—Respecto a las primeras —las disciplinarias—, el legislador se ha inspirado en el régimen previsto para los empleados públicos, que se ha trasladado de forma fragmentaria. Por cierto, a veces no se sabe muy bien por qué se han calcado unos tipos derivados de la legislación funcionarial y otros no. Además de la descripción de los acciones castigadas, la autora anuncia un obstáculo que va a reaparecer a lo largo del trabajo: la dificultad de que, en la práctica, se incoe el

expediente sancionador y se depuren las pertinentes responsabilidades. En varias ocasiones se hará referencia a la postura de Carro Fernández-Valmayor, que ya en 2010 proponía que las potestades de incoación y sanción correspondieran al Congreso de los Diputados. Un enfoque similar muestran las agencias anti-fraude de algunas comunidades autónomas, con elaboración de informes previos de cara a la incoación de expedientes sancionadores por las autoridades competentes. También se refiere la autora a la posible constitución de órganos *ad hoc* con competencias en materia sancionadora.

Debemos decir que el examen de Castillo Ramos-Bossini incluye la jurisprudencia principal y la doctrina elaborada con respecto a todas y cada una de las infracciones. Así, por ejemplo, son muy clarificadoras las descripciones de «la publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función» (infracción muy grave) o «*el abuso de autoridad en el ejercicio del cargo*» (infracción grave). Además, añadiremos que también se analiza la cuestión general de la reiteración y reincidencia en la conducta infractora, así como las infracciones disciplinarias de los altos cargos en la legislación autonómica. En este punto, por cierto, se observa que «en algunos tipos, y muy especialmente los que son reiterativos de la legislación estatal, la seguridad jurídica en la tipificación de conductas brilla por su ausencia en algunos concretos supuestos» (pág.103).

3. Hemos dicho que, después de las infracciones disciplinarias, la autora analiza las infracciones y sanciones establecidas en materia de incompatibilidades y conflictos de interés. El estudio es completísimo y comprende tanto las infracciones muy graves (incumplimiento de normas de incompatibilidades, presentación de declaraciones con datos o documentos falsos, etc.) como las graves (no declaración de actividades y de bienes, incumplimiento reiterado del deber de abstención, etc.) y la infracción leve de declaración extemporánea. También se recogen posteriormente las infracciones en este campo articuladas en la normativa autonómica. Este reenvío, por cierto, produce un cuadro asimétrico con algún problema interpretativo (aunque también con la aparición de reglas más completas para la represión de esta clase de conductas, como ocurre en la legislación gallega y andaluza). Por lo que respecta a la Administración Local, la autora señala la insuficiencia actual de la habilitación legal para establecer un marco de infracciones en materia de incompatibilidad y conflictos de interés. Es cierto que alguna Comunidad Autónoma (en concreto, Cataluña) ha procurado salvar esa deficiencia, pero deben darse pasos más firmes para configurar un auténtico Estatuto de los cargos públicos locales.

4. Por último, la autora examina las infracciones en materia económico-financiera. Se trata de un grupo de tipos orientados a la protección de los fondos públicos y con un listado peculiar de sanciones. El libro dedica algunas páginas a comentar un Informe del Tribunal de Cuentas publicado en el año 2020 y relativo

al análisis de estas infracciones y su aplicación a las entidades locales. Sigue apareciendo el problema de la abrumadora falta de tramitación del correspondiente expediente, la parálisis por falta de iniciación y, además, dudas y dificultades para definir el concepto de «alto cargo» y para determinar el órgano competente para la incoación del procedimiento sancionador y para la imposición de sanciones por infracciones en esta materia.

Castillo Ramos-Bossini señala algunos desajustes en la regulación de estos tipos infractores en relación a la sistemática general de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno y describe su contenido, distinguiendo entre infracciones relativas al inadecuado uso de fondos públicos y las derivadas de la exigencia de estabilidad presupuestaria y suficiencia financiera. De todos modos, subsiste el problema de la dualidad de procedimientos derivada de la existencia de la ley citada y la Ley General Presupuestaria.

5. La investigadora aplica todo un capítulo —el cuarto— al estudio de las sanciones disciplinarias establecidas para los altos cargos. Debe tenerse en cuenta aquí una división importante, ya que la Ley de transparencia y buen gobierno dispone un marco común para las infracciones disciplinarias *stricto sensu* y para las infracciones relacionadas con el ámbito económico-financiero, pero remite a las comunidades autónomas la regulación de las relativas a los conflictos de intereses e incompatibilidades. En este último campo, no obstante, es cierto que existe una previsión estatal, consistente en amonestación para las infracciones leves; declaración de incumplimiento de la Ley y publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, así como prohibición de nombramiento para ocupar un alto cargo durante un período de entre cinco y diez años cuando se trata de infracciones graves y, por último, reiteración para las muy graves de las sanciones previstas para las infracciones graves, así como la destitución de cargo público, la pérdida del derecho a percibir la compensación tras el cese y la obligación de restituir las cantidades percibidas indebidamente en concepto de tal compensación.

Pues bien, la autora estudia los tipos sancionatorios comunes establecidos en las normas estatales y autonómicas, su graduación (detectando algunas incongruencias) y la cuestión de la prescripción, caducidad y cancelación de infracciones y sanciones. Un apartado de consulta imprescindible, por cierto, es el relativo a la competencia para la imposición de sanciones a los altos cargos, así como la determinación del órgano encargado de la incoación y de la instrucción del procedimiento.

6. Uno de los capítulos —el quinto— tiene una gran repercusión práctica, ya que sitúa el procedimiento disciplinario hasta ahora estudiado en la compañía de otros procedimientos de exigencia de responsabilidad. En concreto:

- Responsabilidad penal.
- Responsabilidad contable.

—Responsabilidad derivada de otros procedimientos sancionadores (que la legislación alude, pero que no concreta).

—Responsabilidad derivada de la legislación presupuestaria (de carácter patrimonial).

Todo ello obliga a la autora a enfrentarse con la cuestión de la compatibilidad de todos los procedimientos citados. Para ello, examina el principio *non bis in idem* y explica las últimas decisiones judiciales al respecto. Apunta incluso la posibilidad de una reforma legislativa que pueda corregir situaciones de reacción punitiva exagerada, que bien pudieran darse si tenemos en cuenta el amplio abanico de reacciones que hemos descrito. Un desajuste, por cierto, contra el que viene alzándose la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El bálsamo de la proporción es, desde luego, atendible, pero a nivel argumentativo lo cierto es que —en los casos más relevantes— se han vulnerado diversos valores o finalidades y, si el legislador quiso ampararlos, el sumatorio de penas se impone. Estamos, pues, ante un tema que, como la autora avisa, tiene ante sí un interesante recorrido jurisprudencial y de reformas legislativas.

7. Por último, el libro dedica un capítulo al procedimiento de exigencia de responsabilidad. Es el momento, si se nos permite la expresión, de ponerle el cascabel al gato. Dejando ahora de lado aspectos conceptuales relevantes, lo cierto es que la autora se centra en tres aspectos:

—La denuncia de los ciudadanos y la legislación de protección del denunciante.

—La función de las agencias antifraude.

—Las actuaciones de oficio de los órganos competentes para el inicio del procedimiento sancionador, con especial referencia a las actuaciones previas o informativas preliminares.

Obsérvese que los tres puntos elegidos giran en torno a la incoación del trámite. Estamos ante una zona de especial resistencia, ante un campo abonado para la pasividad. Aparecen aquí, como ya hemos avanzado, las agencias antifraude, creadas en distintas comunidades autónomas y bajo la dependencia del poder legislativo. Es cierto que, al principio, la doctrina manifestó una cierta perplejidad ante su existencia y todavía se tienen dudas para precisar algunos aspectos de su posición dogmática. Sin embargo, no puede silenciarse que las primeras referencias de su actividad son realmente esperanzadoras. Veremos con el tiempo si se trata simplemente del orgullo de formar parte de las primeras generaciones de agencias antifraude, pero la realidad es que los operadores jurídicos (desde los abogados hasta los funcionarios y altos cargos, pasando por jueces y Ministerio Fiscal) empiezan a tener muy en cuenta su papel.

Esta nota optimista no puede obviar las reflexiones más negras que van apareciendo a lo largo del trabajo —ese pesimismo progresivo del que hablá-

bamos al principio— y que se desarrollan especialmente en un atrevido capítulo de conclusiones. Aparece en él, sin perjuicio de los elementos valiosos hallados en la investigación, la necesidad de «articular una estrategia y un sistema de integridad pública que realmente funcione y disuada de las irregulares conductas hasta ahora detectadas» (pág. 244). Habrá que cambiar, por tanto, la perspectiva de cara a la regulación sistemática de la integridad pública, creando un marco coherente y preventivo y no tanto un arma reaccional frente a concretos incumplimientos (que, por cierto, queda a menudo agostada por la parálisis administrativa ya en sus fases previas o iniciales). Y, para establecer ese marco, la consulta de la obra de Susanna Esther Castillo es sencillamente imprescindible.

8. La exigencia de responsabilidad a los altos cargos es, desde luego, una cuestión jurídica. Pero es también una batalla ética con diversas ramificaciones. En estas noches de verano, voy leyendo a tragos un libro interesante de Manuel Valls —el que fue primer ministro francés, aunque también hombre con diversas inquietudes—. Su título es *El valor guiaba sus pasos* (Editorial Funambulista, 2023). En síntesis, se sitúa en la línea de la famosa frase de Churchill, según la cual, el valor es «la primera de las cualidades humanas, porque garantiza todas las demás». Pues bien, ese *courage* ha jugado, según Valls, un papel central en la evolución política y cívica de la sociedad occidental. El libro analiza diversos personajes ejemplares en esa línea. Conviene ahora llamar la atención sobre Jean Moulin, definido por Valls como «un prefecto en lucha». El libro describe su firmeza para mantenerse a cargo de la prefectura y organizar los servicios en un marco de desbandada y ocupación. Son cinco meses de valor —de junio a noviembre de 1940— al frente de un cargo administrativo determinante —una de las grandes creaciones de la arquitectura burocrática francesa—.

¿Por qué ahora esta reflexión sobre el valor? Porque entiendo que es la llave para empuñar de verdad el régimen jurídico de la responsabilidad administrativa de los altos cargos. A menudo —y de ahí, quizá, la escasez de incoaciones— la aplicación de estas normas genera un problema político de primer orden para el partido o coalición gobernante, disgregan intensamente las relaciones personales, acercan el peligro de conexiones inesperadas y explosivas, complican la gestión ordinaria (que era quizá brillante hasta ese momento)... Frente a ese panorama, irrumpen la tentación de apartar la ley y hallar una salida razonable y silenciosa al desaguado. Falta el valor. Al menos, podemos decir con pleno convencimiento que —gracias al libro de Susana E. Castillo— no falta una guía jurídica certera, un auténtico manual sancionatorio, para orientar las soluciones e incluso para diseñar en el futuro mejores herramientas.

Joan Amenós Àlamo
Universidad Autónoma de Barcelona