

*Mònica BATALLA RIPOLL*

---

LA CONDUCTA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS:  
UN ANÁLISIS EMPÍRICO

*Treball Fi de Carrera*  
*dirigit per*  
*José Andrés ROZAS VALDÉS*

*Universitat Abat Oliba CEU*  
**FACULTAT DE CIÈNCIES SOCIALS**  
*Llicenciatura en Dret*

---

2009



*Obra siempre de modo que tu conducta pudiera servir de principio a una legislación  
universal*

INMANUEL KANT



## **Resumen**

Este trabajo está destinado al estudio del comportamiento de los empleados públicos a través de los principios establecidos en el Código de Conducta. Para ello, se ha profundizado en el análisis de 15 resoluciones judiciales y cuatro Informes anuales del *Síndic de Greuges*. La finalidad última es destacar el principio que se ve más vulnerado.

## **Resum**

*Aquest treball està dedicat a l'estudi del comportament dels empleats públics a través dels principis establerts en el Còdic de Conducta. Per això, s'han analitzat 15 resolucions judicials i quatre Informes anuals del Síndic de Greuges. La finalitat última consisteix en destacar el principi que es veu més vulnerat.*

## **Abstract**

*The aim of this study is to assess the public employee's behavior through the principles established in the Public Conduct Code. This document deeply analyzes 15 judicial resolutions and 4 "Síndic de Greuges" annual reports. The main objective is to find out which of those principles is the most vulnerable.*

## **Palabras claves / Keywords**

Empleado Público – Código de Conducta – Ética Pública
---



## Sumario

1. Resumen.....	5
2. Planteamiento.....	9-10
3. El Estatuto Básico del Empleado Público.....	12
3. 1. Características generales.....	12-16
3. 2. Los Derechos.....	16-21
3. 3. El Código de Conducta.....	21-28
4. Resoluciones judiciales.....	28
4. 1. Servicio al interés común.....	29-31
4. 2. Conflicto de intereses.....	31-48
4. 3. Comportamiento indebido.....	48-60
5. Informes del <i>Síndic de Greuges</i> .....	60-66
6. Conclusiones.....	66-70
Bibliografía.....	72-73
Anexo.....	73-74



## 2. Planteamiento

El presente trabajo está dedicado al estudio de los diversos comportamientos que pueden adoptar los empleados públicos en el desarrollo de sus funciones. Para ello, se debe de tener presente que la Administración Pública cumple un papel fundamental para el Estado y la sociedad española dado que, su función principal se caracteriza en prestar un servicio correcto a los ciudadanos. Por tanto, se tiene que partir de la siguiente máxima: es un derecho de los ciudadanos el poder disfrutar de una buena Administración.

En este sentido, la autora de este trabajo se propone resaltar aquellas conductas de los funcionarios que debieren ser éticamente incorrectas y que se producen con más continuidad y reiteración. Y, así, poder observar la mala *praxis* de los individuos que prestan un servicio a la Administración Pública.

La metodología que se ha llevado a cabo para alcanzar el objetivo propuesto, consiste, primeramente, en el estudio del Código de Conducta recogido en la Ley 7/2007, de 12 de abril, cuyos destinatarios son los servidores públicos. Conviene resaltar que el fundamento constitucional de éste equivale, tal y como ya se ha mencionado con anterioridad, al “*derecho del ciudadano a disponer de una buena Administración*”, bajo la cual se desarrollarán y estructurarán una serie de principios éticos y de conducta, que supondrán unas pautas de comportamiento administrativo, en el citado texto.

Una vez practicado dicho análisis, se ha procedido a seleccionar 15 resoluciones judiciales y cuatro Informes al Parlamento del *Síndic de Greuges*. Todas las sentencias elegidas se caracterizan por manifestar una actitud ilícita de un funcionario, la cual se ha comparado con alguno de los principios éticos y de conducta recogidos en la norma referenciada. De modo que, una vez estudiadas todas las resoluciones judiciales, se ha podido extraer el precepto del Código de Conducta que ha sido comparativamente más vulnerado. Lo mismo ha sucedido con los Informes del *Síndic de Greuges*. Éstos, expresan todas las quejas manifestadas por los ciudadanos que ha recibido la Institución a lo largo del año.

En concreto, las quejas tienen como denominador común exponer un comportamiento irregular de un empleado público. De forma y manera que, todas las malas conductas de los funcionarios se han subsumido con el principio que guardan

más relación. De este modo, ha sido posible destacar el principio más vulnerado con su correspondiente mala *praxis*. Sin embargo, por cuestiones de orden y aclaración, para ello se ha optado seguir la clasificación de los principios establecidos en la Ley 7/2007 que ha puesto de relieve José Andrés ROZAS VALDÉS en el documento “*Un código de conducta para los servidores de la Hacienda Pública*”<sup>1</sup>. De forma y manera que la estructuración que se ha seguido es la que aparece expuesta en epígrafe siguiente.

---

<sup>1</sup> ROZAS VALDÉS, J.A., “*Un Código de Conducta para los servidores de la Hacienda Pública*”, *op. cit.*, Madrid, 2008, páginas 887-905.



### 3. El Estatuto Básico del Empleado Público

#### 3. 1. Características generales

El Estado Español, en cuanto que “*Estado Social y Democrático de Derecho*”<sup>2</sup>, se rige y estructura por una Ley de leyes a la que quedan sujetos todos los ciudadanos y poderes públicos de dicho país: la Constitución Española de 1978<sup>3</sup>. Dicha Norma Fundamental se caracteriza, por una parte, por promover una serie de derechos y deberes fundamentales que le son inherentes a todo ciudadano español y, por otra parte, por establecer relaciones políticas, económicas y sociales cuyos destinatarios son los sujetos de Derecho que residen en la Nación Española.

No obstante, para alcanzar los objetivos anteriormente mencionados, resultará necesaria la intervención de la “*Administración General del Estado*”<sup>4</sup> y de los *Organismos Públicos vinculantes o dependientes de ella, para el desarrollo de su actividad*”<sup>5</sup>, los cuales se organizan, actúan y funcionan a través de una serie de principios recogidos en los apartados primero y segundo del artículo 3 de la Ley 6/1997, de 14 de Abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

La Administración Pública, requiere, para el cumplimiento de sus fines, el empleo de unos medios o recursos materiales, financieros y personales. Los medios personales están constituidos por el conjunto de sujetos que prestan sus servicios a las diferentes Administraciones Públicas.

Por consiguiente, todo sujeto que trabaja al servicio de la Administración General del Estado, ya sea en calidad de empleado público, de personal político o de personal laboral, será titular y receptor de una serie de derechos y deberes establecidos en la Ley 7/2007, de 12 de Abril, por la que se aprueba el “*Estatuto Básico del Empleado*

---

<sup>2</sup> Constitución Española de 1978, título preliminar, artículo 1. 1.

<sup>3</sup> Aprobada el 31 de octubre de 1978 por las Cortes Generales en las sesiones practicadas en el Congreso de los Diputados y en el Senado y, ratificada por el pueblo español en fecha 6 de diciembre de 1978.

<sup>4</sup> En la actualidad y como consecuencia de la descentralización administrativa, se encuentran en España tres niveles territoriales de gobierno. En primer lugar, la Administración General del Estado (cuenta con el menor número de empleados públicos); en segundo lugar, las Administraciones Autonómicas (cuentan con la mitad de empleados públicos del país); y finalmente, las Entidades Locales (el número de servidores públicos va ascendiendo).

<sup>5</sup> Por una parte, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, artículo 1; y, por otra parte, el manual de ESCRIBANO COLLADO, P., “*Legislación Administrativa, parte general*”, páginas 143 a 149.

*Público*". En consecuencia, resulta imprescindible normar la conducta de todas aquellas personas que trabajan en el sector público respecto a los principios éticos que han de regir el ejercicio de las funciones que desempeñan en la Administración Pública<sup>6</sup>.

Cabe hacer referencia que en la actualidad, tanto la Comunidad Internacional como gran número de Estados, han elaborado textos o Códigos que reflejan una serie de normas y principios que deberán ser cumplidos por los usuarios de los servicios públicos. Entre éstos destaca en especial la elaboración de un Código de carácter anglosajón en el que se despliegan unas reglas de conducta y de ética pública aplicables a todo personal al servicio de la Administración. No obstante, en España no ha sido hasta el año 2005 y 2007 respectivamente, en que el Gobierno ha adoptado por un lado, la aprobación de un Código de Bueno Gobierno; y, por otro lado, la incorporación a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público<sup>7</sup>, de una serie de principios éticos y de conducta cuyos destinatarios son las personas que prestan servicios a la Administración Pública<sup>8</sup>.

Por consiguiente, se puede decir que en el contenido de los Códigos se expondrán aquellos principios o modos de comportarse que se esperan que adopten los empleados públicos en el desarrollo de sus funciones<sup>9</sup>. Además, se establecerán los límites para el desempeño de dichas funciones o, lo que es lo mismo, los límites de las actividades lícitas. Y, en último término, a ello se le añadirán las consecuencias que se deriban del incumplimiento de las pautas de conducta referidas y los procedimientos establecidos "*para garantizar o procurar su aplicación efectiva*"<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> La misma posición es adoptada por la Generalitat de Cataluña al sostener que "*recomienda la aprobación de un Código de conducta de los altos cargos y de los empleados públicos, a fin de garantizar su dedicación óptima al servicio objetivo y neutral de los intereses públicos generales y de todos los ciudadanos en particular*". Informe sobre bon govern i transparència administrativa, Generalitat de Cataluña, 2005, página 30.

<sup>7</sup> Ambos textos normativos, anglosajonamente hablando, recibirían la denominación de *soft law* ya que, lo que caracteriza la eficacia que producen los mismos no se encuentra tanto en su capacidad sancionadora o coercitiva, sino en su capacidad de persuasión. En otras palabras, se puede decir que "*encuentran su vitalidad en la predisposición autorreguladora de sus destinatarios*". ROZAS VALDÉS, J.A., "*Un Código de Conducta para los servidores de la Hacienda Pública*", *ob. cit.*, Madrid, 2008, página 890.

<sup>8</sup> En el año 2005, la Generalitat de Cataluña encargó la elaboración de un Informe en el que se expresasen los comportamientos éticos que deberían de adoptar tanto los altos cargos como los empleados públicos.

<sup>9</sup> El contenido de los Códigos debía permitir a los ciudadanos "*conocer en todo momento lo que se esperaba del Civil Service*". FUENTETAJA PASTOR, J.A. Y GUILLÉN CARAMÉS, J., "*La regeneración de la Administración Pública en Gran Bretaña*", Cívitas, 1996, página 100.

<sup>10</sup> ROZAS VALDÉS, J.A., "*Un Código de Conducta para los servidores de la Hacienda Pública*", *ob. cit.*, Madrid, 2008, página 892. En este sentido, cabe destacar otra característica que diferencia los Códigos de los altos cargos y los de los funcionarios públicos. Pues, mientras que para éstos el sistema de aplicación de los Códigos se basa en el articulado a través de las instituciones representativas, en aquéllos los sistemas de aplicación se hacen a través de planes de formación.

Por ende, *“el Código de Conducta debe aportar un sistema de manera que una conducta que no sea considerada adecuada o ética debe ser juzgada”*<sup>11</sup>. La misma visión comparte Ferran Termes i Anglès al sostener que *“habrán de existir procedimientos para aplicar las sanciones adecuadas en caso de comportamiento ilegal o simplemente incorrecto”*<sup>12</sup>.

Por todo ello, resulta totalmente insoslayable el desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público –su entrada en vigor es de fecha 13 de mayo de 2007 y se ampara en la Ley anteriormente mencionada-, cuya razón de ser, es regular el comportamiento debido de toda persona al servicio de la Administración Pública. Pues, el Estatuto Básico del Empleado Público *“reconoce e integra la evidencia del papel creciente que en el conjunto de Administraciones Públicas viene desempeñando la contratación de personal conforme a la legislación laboral para el desempeño de determinadas tareas”*<sup>13</sup>. Es decir, *“la consecuente codificación de los deberes”*<sup>14</sup>

En este sentido y en a colación a lo referenciado hasta el momento, se pueden sintetizar en dos los objetos de la Ley que nos ocupa. En primer lugar, establecer una serie de principios o *“fundamentos de actuación”*<sup>15</sup> aplicables al conjunto de las relaciones de empleo público. Entre éstos se encuentran: *“el servicio a los ciudadanos”* –en aras a mejorar tanto la calidad del mismo como el trato ciudadano- Administración- *“y al interés general”*<sup>16</sup>; el pleno sometimiento al Derecho y a la Ley; la existencia de una igualdad de trato entre hombre y mujer<sup>17</sup>; *“la objetividad, profesionalidad e imparcialidad en el servicio; eficacia en la planificación y gestión de recursos humanos; actuar con transparencia; jerarquía en la atribución,*

---

<sup>11</sup> FUENTETAJA PASTOR, J.A. Y GUILLÉN CARAMÉS, J., *“La regeneración de la Administración Pública en Gran Bretaña”*, ob. cit., Cívitas, 1996, página 44.

<sup>12</sup> TERMES I ANGLÈS, F., *“El Código de Ética. Normas básicas para su diseño a la Administración Pública”*, ob. cit., página 16.

<sup>13</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, Exposición de Motivos.

<sup>14</sup> ROZAS VALDÉS, J.A., *“Un Código de Conducta para los servidores de la Hacienda Pública”*, ob. cit., Madrid, 2008, página 888.

<sup>15</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, artículo 1. 3.

<sup>16</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, Exposición de Motivos.

<sup>17</sup> Ley Orgánica 3/2007, de 22 de Marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, artículo 1: *“Las mujeres y los hombres son iguales en dignidad humana, e iguales en derechos y deberes. Esta Ley tiene por objeto hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular mediante la eliminación de la discriminación de la mujer, sea cual fuere su circunstancia o condición, en cualesquiera de los ámbitos de la vida y, singularmente, en las esferas política, civil, laboral, económica, social y cultural para, en el desarrollo de los artículos 9. 2 y 14 de la Constitución, alcanzar una sociedad más democrática, más justa y más solidaria”*.

*ordenación y desempeño de las funciones y tareas; igualdad, mérito y capacidad en el acceso y en la promoción profesional*<sup>18</sup>; entre otros.

Y, el segundo objeto de la Ley<sup>19</sup> constata “*las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio*”, -tal y como indica el segundo párrafo de la Exposición de Motivos de la Ley 7/2007-. Ello es así en aras a establecer las diferencias existentes entre los servidores públicos y quienes trabajan en el sector privado.

Así las cosas, el personal al servicio de la Administración Pública se integra en dos grupos, cada uno de los cuales se pueden desdoblar en otros dos: *funcionarios*, ya sean de carrera o interinos, y *personal*, ya sea laboral o interino. Aquéllos, “*en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente*”<sup>20</sup>.

En otras palabras, y a tenor del “*Análisis Jurisprudencial*” realizado por Francisco Javier Iturriaga Urbistondo en el año 2007<sup>21</sup>, se puede entender por funcionarios de carrera “*aquellos que en virtud de nombramiento legal desempeñan servicios de carácter permanente, figuran en las correspondientes plantillas y perciben sueldos o asignaciones fijas con cargo a las consignaciones de personal de los Presupuestos Generales del Estado (de las Comunidades Autónomas o de la Administración Local)*”.

En cambio éstos, los funcionarios interinos, se caracterizan por ser empleados públicos nombrados como tales para el desempeño y la realización de funciones propias del funcionario de carrera, siempre y cuando concurren alguna de las circunstancias establecidas en el Estatuto, tales como: la existencia de plazas vacantes, la sustitución de titulares, etcétera<sup>22</sup>.

La tercera clase de empleado al servicio de las Administraciones Públicas, es el personal laboral desarrollado en el artículo 11 del presente Estatuto. En este sentido, el personal laboral no es más que aquel sujeto que, a través de un contrato

---

<sup>18</sup> Véase el artículo 1. 3. a-I, de la Ley 7 /2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

<sup>19</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, artículos 1. 1 y 1. 2.

<sup>20</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, artículo 9. 1.

<sup>21</sup> ITURRIAGA URBISTONDO, F.J., “*Análisis jurisprudencial*”, *ob. cit.*, documento de Noticias Jurídicas, Junio, 2007.

<sup>22</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, artículo 10. 1.

de trabajo formalizado bajo las disposiciones establecidas en la legislación laboral, presta unos servicios a cambio de recibir una retribución por parte de las Administraciones Públicas.

Y, en último lugar, se halla el personal eventual entendiéndose por el mismo aquel que, mediante un nombramiento libre y con carácter no permanente, se incorporan a la Administración Pública para el desarrollo de funciones “*expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial*” a cambio de una retribución<sup>23</sup>. Ocupando, además, puestos de trabajo no reservados a los anteriormente citados funcionarios de carrera.

Así pues, una vez definidas con brevedad las clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas, se procederá a realizar una exposición sobre los derechos recogidos en el Estatuto Básico del Empleado Público; pues, así lo requiere con obligatoriedad el objeto del presente trabajo.

### **3. 2. Derechos de los empleados públicos**

Antes de empezar a desarrollar el presente subepígrafe, es necesario tener en cuenta el precepto 103. 3 de la Constitución Española de 1978 al disponer que: “*La Ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones*”.

He ahí, pues, la importancia que suscita la existencia de un Estatuto que se posicione predicando las buenas conductas que deben presidir las actuaciones de cualquier servidor público. No obstante, es en este punto del trabajo en el que cabe establecer la distinción entre dos términos: derechos y deberes. Pues, mientras que éstos son entendidos como una serie de obligaciones halladas en normas legislativas que tiene el ciudadano para con el Estado y para con los demás hombres, aquéllos se refieren a la facultad o capacidad de los individuos para exigir de otros sujetos una determinada conducta.

---

<sup>23</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, artículo 12. 3: “*El nombramiento y cese serán libres. El cese tendrá lugar, en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento*”.

Por tanto, y antes de profundizar en el desarrollo del Código de Conducta, adquiere un carácter fundamental el detenerse a hablar sobre los derechos de los empleados públicos, entre los que destacan, a grandes rasgos: los derechos individuales; el derecho a la carrera profesional y a la promoción interna; los derechos retributivos; el derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional; y en último lugar, el derecho a la jornada de trabajo junto con sus respectivos permisos y vacaciones. A continuación, se procederá a exponer cada uno de ellos.

Los empleados públicos, al igual que cualquier ciudadano o trabajador, son titulares de unos derechos denominados *individuales*, los cuales se clasifican en dos tipos. Por un lado, existen los derechos individuales respecto a la naturaleza jurídica de la relación de servicio que tiene el servidor público, y, por otro lado, se encuentran los derechos de carácter individual pero que son ejercidos colectivamente<sup>24</sup>.

Ambos derechos de carácter individual, se podrían asemejar a los Derechos Fundamentales que ampara nuestra Constitución Española dado que, demuestran la existencia de un ámbito limitado que necesita el individuo para el desarrollo de sus funciones y actividades. Es más, el contenido de los derechos tipificados en los artículos 14 y 15 del Estatuto Básico del Empleado Público, no pueden ni deben ser transgredidos por otros sujetos, pues se estaría vulnerando el derecho a la dignidad en el trabajo<sup>25</sup> o el derecho a la libertad sindical<sup>26</sup>.

Pese a ello, existe una diferencia entre ambos preceptos. Pues, mientras que los derechos individuales que figuran desarrollados en el artículo 14 de la Ley 7/2007<sup>27</sup>, se le atribuyen al empleado público como consecuencia de un trabajo realizado por éste individualmente<sup>28</sup>; los derechos establecidos en el precepto 15 de la norma

---

<sup>24</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, artículos 14 y 15.

<sup>25</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, artículo 14. h: “Al respeto de su intimidad, orientación sexual, propia imagen y dignidad en el trabajo”.

<sup>26</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, artículo 15. 1. a: “A la libertad sindical”.

<sup>27</sup> Así pues, se incluyen en el artículo mencionado el derecho: “a la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera; al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional y de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera profesional; a percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio; a participar en la consecución de los objetivos atribuidos a la unidad donde preste sus servicios y a ser informado por sus superiores de las tareas a desarrollar; a recibir una formación continuada y a la actualización constante de sus conocimientos; al respeto de su intimidad, orientación sexual, propia imagen y dignidad en el trabajo así como también, a la no discriminación; a las vacaciones; a la jubilación y, a las prestaciones de la Seguridad Social”, entre otros.

<sup>28</sup> Es decir, en consonancia con la naturaleza jurídica de la condición profesional que preste el servicio el servidor público. Además, tal y como establece el artículo 14. d del Estatuto Básico del Empleado Público, tales sujetos “percibirán las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio que presten” y de las tareas desarrolladas individualmente.

referenciada se caracterizan por ser unos derechos que deben ejercerse colectivamente. Entre éstos destacan el derecho a la libertad sindical y al ejercicio de la huelga, o bien el derecho a la participación colectiva para la determinación de las condiciones de trabajo.

Pero, tal y como ya se ha descrito al inicio del presente epígrafe, los sujetos al servicio de la Administración no solamente gozan de los derechos de carácter individual –artículos 14 y 15 del Estatuto-, sino que también son titulares del *derecho a la Carrera Profesional y a la Promoción Interna*. En este sentido, es imprescindible para alcanzar una función pública profesionalizada, que se proceda a la carrera profesional en aras a alcanzar un personal adecuado del que dotarse la Administración.

Ello, atendiendo a Rafael Manzana Laguarda, va a requerir el cumplimiento de tres requisitos. Por una parte, *“la articulación de cauces de promoción para el funcionario basados en su capacidad profesional”*; por otra parte, *“la garantía de una razonable estabilidad, que evite descensos bruscos en la trayectoria profesional”* y, finalmente, *“el aseguramiento de un techo suficientemente elevado que permita la realización de expectativas profesionales similares a las que puedan alcanzarse en el sector privado”*<sup>29</sup>.

Por consiguiente, y a tenor de lo establecido en el precepto 16. 2 del Estatuto, *“la carrera profesional”*<sup>30</sup> es el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad”. Pero, corresponderá a las Leyes de Función Pública regular la carrera profesional aplicable en cada ámbito que podrá consistir en la aplicación de alguna de las siguientes cuatro modalidades: carrera horizontal, carrera vertical, promoción interna vertical y promoción interna horizontal<sup>31</sup>.

Un tercer derecho fundamental es el retributivo, cuya naturaleza no cabe argumentar dada la inseparable relación existente entre la retribución y la prestación de un

---

<sup>29</sup> MANZANA LAGUARDA, R., *“Derechos y Deberes de los Funcionarios”*, ob.cit., documento jurídico-administrativo de la biblioteca *Tirant on Line*.

<sup>30</sup> Se ha de añadir que, el fundamento de la carrera profesional está relacionado con tres principios constitucionales. Por una parte, el principio de eficacia; por otra parte, el principio de jerarquía; y, finalmente, por el principio de promoción a través del trabajo.

<sup>31</sup> Adquiere un carácter preceptivo el indicar que, mientras que la modalidad de *carrera* consiste en la posibilidad de ir accediendo, dentro de un mismo Cuerpo, de unos puestos a otros de superior nivel de autoridad, retribución y responsabilidad; la modalidad de *promoción interna* supone la posibilidad de ascender desde Cuerpos de un determinado grupo de titulación a otro de grupo superior.

trabajo dependiente al servicio de la Administración. De hecho, en este sentido se pronuncia el artículo 35. 1 de nuestra Carta Magna al sostener que *“todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo”*. Es por ello que, los derechos retributivos de los empleados públicos se encuentran entre los preceptos 21 y 30 del Estatuto Básico del Empleado Público<sup>32</sup>.

En este sentido, las retribuciones se establecerán dependiendo de cada clase de personal al servicio de la Administración. Así, *“las retribuciones de los funcionarios de carrera se clasifican en básicas o complementarias”*<sup>33</sup>. Éstas, son las que percibe el servidor público a título particular. Es decir, no solamente como consecuencia de su rendimiento, esfuerzo, responsabilidad y dedicación; sino también como consecuencia del grado de interés con el que el funcionario desempeña su cargo y la progresión alcanzada por el mismo<sup>34</sup>. Dichos factores, son los que tienen en cuenta las Leyes de cada Administración Pública para establecer la cuantía y estructura de tales retribuciones<sup>35</sup>.

En cambio, aquéllas, son las que percibe el funcionario de conformidad con el Grupo de clasificación profesional al que permanece adscrito su cuerpo. Además, dicha clase de retribución está compuestas por el sueldo, los trienios y las pagas extraordinarias; todo ello debidamente establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Hasta aquí, todo lo que respecta al salario del funcionario de carrera.

Pues, por otra parte, la Ley menciona la retribución de los funcionarios interinos, quienes percibirán tanto las retribuciones básicas correspondientes al Grupo o Subgrupo al que pertenezcan, como las retribuciones complementarias. Asimismo, los funcionarios en prácticas percibirán las retribuciones que se correspondan al Subgrupo al que pretendan ingresar. Y, finalmente, la retribución del personal laboral *“se determinará de acuerdo con la legislación laboral, el convenio colectivo que sea*

---

<sup>32</sup> Es preciso indicar que, *“la regulación del régimen retributivo salarial se desprende de principios tales como: el de legalidad, publicidad, suficiencia, carácter sinalagmático, etcétera: MANZANA LAGUARDA, R., “Derechos y deberes de los funcionarios públicos”, documento jurídico-administrativo de la biblioteca Tirant on Line.*

<sup>33</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, artículo 22. 1.

<sup>34</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, artículos 22. 2. y 22. 3.

<sup>35</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, artículos 23 y 24.

aplicable y el contrato de trabajo, respetando en todo caso lo establecido en el artículo 21 del presente Estatuto”<sup>36</sup>.

Por consiguiente, cabe destacar la posibilidad que tienen los empleados públicos al servicio de las Administraciones Públicas de *negociar* las condiciones de su trabajo<sup>37</sup>, lo que constituye el cuarto derecho del que disponen los interesados. Para ello, se crearán órganos que representen la propuesta planteada por los interesados, a fin de que aquéllos<sup>38</sup> sean entes intermediarios entre los servidores y las Administraciones Públicas respectivamente. Es más, la negociación<sup>39</sup> colectiva se efectuará mediante el ejercicio de las Organizaciones Sindicales reconocidas para ello<sup>40</sup>.

Y, en último término, cabe destacar el *derecho a la Jornada de Trabajo, Vacaciones y Permisos* regulado en cinco preceptos legales que abarcan desde el artículo 47 hasta el artículo 51. De forma y manera que, el primero de ellos alude al deber que tienen las Administraciones Públicas de regular y determinar la jornada de trabajo de los empleados públicos la cual podrá ser a tiempo parcial o a tiempo completo.

El segundo derecho está tutelado constitucionalmente en el segundo párrafo del artículo 40 al establecer que: *“los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados”*. Por consiguiente, es un derecho aplicado a la totalidad de los empleados públicos, quienes podrán disfrutar como mínimo de unas vacaciones retribuidas de 22 días hábiles o, de los días que correspondan en el caso de que la

---

<sup>36</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, artículo 27.

<sup>37</sup> El derecho de negociación colectiva está sujeto a los principios de: legalidad, buena fe negociadora, obligatoriedad, publicidad y transparencia, entre otros –artículo 33. 1 del Estatuto Básico del Empleado Público–.

<sup>38</sup> Los Órganos que pueden convocar una reunión con la Mesa General o Sectorial de Negociación son, a parte de las organizaciones sindicales, los que aparecen en el artículo 46 del Estatuto, es decir, los Delegados y Juntas de Personal, los Comités de Empresas y los *“empleados públicos de las Administraciones respectivas en un número no inferior al 40% del colectivo convocado”*.

<sup>39</sup> En el proceso de negociación se tratarán temas relacionados con el incremento de las retribuciones del personal al servicio de la Administración Pública; los Planes de Pensión Social; las normas que fijan los mecanismos de evaluación del desempeño; los temas establecidos en la normativa de prevención de riesgos laborales; así como también, todos los temas relacionados con la jornada y el horario, las vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica. Pues así lo establece el artículo 37.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

<sup>40</sup> Además, los empleados públicos tendrán el derecho de participar *“a través de las organizaciones sindicales, en los órganos de control y seguimiento de las entidades u organismos que legalmente se determine”*, tal y como se observa en el precepto 31. 4 del referido Estatuto.

duración del tiempo de servicio fuese inferior al año natural. Pues, así lo establece el artículo 50 del Estatuto Básico del Empleado Público<sup>41</sup>.

Y, finalmente, cabe dar mención a los permisos<sup>42</sup> que pueden concederse a los funcionarios públicos. Tales permisos -cuyos requisitos, duración y efectos los determinan las Administraciones Públicas- son entendidos como aquellos derechos del funcionario que no requieren autorización, sino comunicación al Órgano administrativo encargado del control<sup>43</sup>.

Así pues, se concederán permisos por fallecimiento, accidente o enfermedad grave de un familiar; para representar funciones sindicales; para asistir a la realización de exámenes y pruebas definitivas de aptitud; por el nacimiento de hijos prematuros; por la guarda legal; por atender al cuidado de un familiar del primer grado; por asuntos personales. Así como también, se concederán permisos por parto, adopción o acogimiento; de maternidad o paternidad por el<sup>44</sup>, entre otros.

### 3. 3. El Código de Conducta de la Ley 7/2007

La condición de empleado público comporta, no solamente la sujeción a una serie de derechos, sino también la vinculación a una serie de deberes. Pues, es tal la unidad y vinculación existente entre los términos de ambos vocablos que, a un ciudadano español solamente se le podrán exigir deberes cuando éste sea titular de unos derechos. Así pues, el carácter o condición de funcionario comporta derechos pero, conlleva consigo la exigibilidad de una serie de obligaciones; obligaciones y responsabilidades para con los ciudadanos, el servicio público y la Administración Pública. Ello es así, dado que la naturaleza del empleado público se fundamenta en servir a los ciudadanos y velar por el interés general.

En este sentido, *“la decisión de hacer lo que es correcto requiere (...) sobretudo un compromiso claro, plasmado por escrito en un código de ética (...)”*. Éste, *“debería*

---

<sup>41</sup> Lo establecido en este precepto, concuerda y es equivalente a lo desarrollado en el artículo 68. 1 del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado: *“Todos los funcionarios tendrán derecho, por año completo de servicios, a disfrutar de una vacación retribuida de un mes natural o de veintidós días hábiles anuales, o a los días que corresponda proporcionalmente al tiempo de servicios efectivos”*.

<sup>42</sup> Los permisos mencionados a continuación son equivalentes a los desarrollados en el artículo 69 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado.

<sup>43</sup> Aquí, es preciso señalar que los términos *licencia* y *permiso* no son equivalentes, dado que la licencia, a diferencia del permiso, sí que están sujetas a autorización del Órgano administrativo competente, todo y que en la práctica Administrativa se trata de forma indiferente.

<sup>44</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, artículos 48 y 49.

*de contener, como mínimo, los principios básicos de lo que se debería de considerar una buena conducta del funcionario con el ciudadano, y debería de ser útil a ambas partes en la medida que indique al funcionario cual debe de ser su actitud frente al ciudadano, y al ciudadano el trato que tiene derecho a esperar del funcionario*<sup>45</sup>.

De modo que, la Ley 7/2007, de 12 de abril, establece los principios éticos y de conducta<sup>46</sup> que deben presidir la actuación de todo empleado público a través de la elaboración de un Código de Conducta<sup>47</sup> regulado en dicha legislación entre los artículos 52 y 54. Es decir que, siguiendo en esta línea a Joaquín Ivars Ruiz y Rafael Salvador Manzana Laguarda, el *“Estatuto Básico del Empleado Público establece por primera vez en nuestra legislación, una regulación general de los deberes básicos de los empleados públicos fundada en principios éticos y reglas de comportamiento, que constituye un auténtico Código de conducta, de directa aplicación, y que se recoge en sus artículos 52 a 54*<sup>48</sup>”.

Por tanto, la necesidad de que existan las reglas establecidas en el Código de Conducta tiene su fundamentación en limitar los derechos o actividades lícitas de los empleados públicos. Es más, para ello cabe tener presente que la ética de la función pública debe entenderse íntimamente relacionada con el servicio que ésta presta a los ciudadanos de derecho. Pues, *“que se tenga bien claro que el dueño, que el propietario de la Administración Pública es el ciudadano*<sup>49</sup>”.

En definitiva, y con la finalidad de que las personas con carácter funcional desempeñen las tareas que tienen asignadas con diligencia, deben atender a una serie de principios recogidos en el Código de Conducta. Entre éstos<sup>50</sup> se hallan el de

---

<sup>45</sup> TERMES I ANGLÈS, F., *“El Código de Ética. Normas básicas para su diseño a la Administración Pública”*, ob. cit., Planeta DeAgostini, 2005, página 14.

<sup>46</sup> En este sentido, *“las normas éticas aplicables al servicio público han de ser claras, (...) poseedoras de un marco jurídico, (...) y transparentes. Además deberán de existir procedimientos para aplicar las sanciones adecuadas en caso de comportamiento ilegal o simplemente incorrecto”*. TERMES I ANGLÈS, F., *“El Código de Ética. Normas básicas para su diseño a la Administración Pública”*, ob. cit., Planeta DeAgostini, 2005, páginas 15 y 16.

<sup>47</sup> Establece las condiciones que debe de reunir el Código de Ética: TERMES I ANGLÈS, F., *“El Código de Ética. Normas básicas para su diseño a la Administración Pública”*, Planeta DeAgostini, 2005, páginas 38 y 39.

<sup>48</sup> IVARS RUIZ, J. Y MANZANA LAGUARDA, R.S., *“Responsabilidad disciplinaria de los empleados públicos”*, ob. cit., documento jurídico-administrativo hallado en la biblioteca de Tirant on line.

<sup>49</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *“Ética de las profesiones jurídicas”*, ob. cit., UCAM-DEDOS, 2003, páginas 652-653.

<sup>50</sup> Tales principios de buen comportamiento administrativo también aparecen recogidos en el Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un Texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública.

*objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad<sup>51</sup>, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta regulados en los artículos siguientes<sup>52</sup>.*

Dando un paso más, se puede decir que existen dos tipos de principios -*éticos* y *de conducta*- los cuales, *“deberán de ir unidos a una declaración de valores que determinen claramente cuales son los principios éticos a cumplir”<sup>53</sup>*. Es por ello que, a continuación se expondrán una serie de actuaciones y actitudes que deben de tener en consideración los funcionarios en el momento de desempeñar su cargo; tomando la iniciativa con los principios éticos.

De forma y manera que, los empleados deberán ejercer las tareas que tengan asignadas a su cargo, con sujeción y observancia de la Constitución y demás ordenamientos jurídicos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 53. 1 del Estatuto Básico del Empleado Público. Asimismo, éstos deberán actuar procurando satisfacer el interés general del ciudadano proporcionándole argumentos de tipo objetivo, imparcial. Todo ello, sin tener en cuenta y menospreciando toda fundamentación de carácter familiar, personal o político. A ello se le añade que, tales sujetos deberán de actuar de conformidad con los principios de buena fe y lealtad *“con la Administración en la que prestan sus servicios”<sup>54</sup>*.

Al mismo tiempo, y a tenor del artículo 14 de Nuestra Carta Magna<sup>55</sup>, cualquier actuación de los empleados públicos de la Administración, debe de ser ejercida teniendo en cuenta y respetando el precepto constitucional. Es decir, que los servidores públicos no pueden actuar movidos por factores raciales, sexuales, étnicos o religiosos; así como tampoco, por ningún tipo de discriminación por razón

---

<sup>51</sup> *“La responsabilidad de los funcionarios (...) es una de las características esenciales de la Función Pública británica”*: FUENTETAJA PASTOR, J.A. Y GUILLÉN CARAMÉS, J., *“La regeneración de la Administración Pública en Gran Bretaña”*, *ob. cit.*, Cívitas, 1996, página 44.

<sup>52</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, artículo 52.

<sup>53</sup> TERMES I ANGLÈS, F., *“El Código de Ética. Normas básicas para su diseño a la Administración Pública”*, *ob.cit.*, Planeta DeAgostini, 2005, página 38.

<sup>54</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, artículo 53. 3.

<sup>55</sup> Constitución Española de 1978, artículo 14: *“Los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”*.

de nacimiento, *“opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”*<sup>56</sup>.

Asimismo, corresponde a los funcionarios el abstenerse, por un lado, en asuntos que tengan un interés personal y, por otro lado, en contraer obligaciones económicas o patrimoniales, siempre y cuando la realización de dichos actos *“pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público”*<sup>57</sup>.

Serían otros principios éticos, el hecho de que el empleado público actúe racionalmente y con sujeción a los principios de diligencia, eficacia, eficiencia y economía<sup>58</sup>, en aras a lograr la consecución del interés general y de los objetivos y tareas que se le encomiendan al servidor público en su puesto de trabajo sin aceptar así, ningún tipo *“de trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada”*—artículo 53. 7 de la Ley 7/2007-.

Una vez más, pues, el undécimo apartado del precepto 53 del Estatuto Básico del Empleado Público, recuerda a sus destinatarios –los trabajadores públicos al servicio de las Administraciones Públicas- la importancia que tiene para éstos ejercer las actuaciones derivadas y propias de su cargo atendiendo al principio de dedicación al servicio público.

Finalmente, los empleados públicos, al igual que la mayoría de profesionales dedicados al mundo jurídico, tienen la obligación de guardar silencio o secreto respecto de todas aquellas materias que así lo requieran y *“cuya difusión esté legalmente prohibida”*. Al mismo tiempo, éstos también tienen el deber de sigilo o discreción sobre asuntos que conozcan como consecuencia del cargo que desempeñan. Ello, por consiguiente, implica la prohibición de utilizar la información conocida ya sea para beneficiarse o perjudicar el interés público. Pues, así lo sostiene el último apartado del artículo en cuestión al sostener lo siguiente: *“(…) sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público”*.

Una vez explicados los principios éticos establecidos en el Código de Conducta de la Ley 7/2007, es preciso proceder a atender a una serie de principios de conducta, a los cuales deberán sujetarse los servidores públicos para el desempeño y ejercicio

---

<sup>56</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, artículo 53. 4.

<sup>57</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, artículos 53. 5 y 53. 6.

<sup>58</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, artículos 53. 8 y 53. 10.

de su cargo. En concreto, tales principios vienen recogidos en el último precepto de la norma antes referenciada.

Para ello, me remito a la Exposición de Motivos de la Ley 7/2007, de 12 de abril, donde, recordemos, se hace constar que el Estatuto Básico del Empleado Público contiene una serie de principios encaminados a favorecer las relaciones que las Administraciones Públicas tienen con los ciudadanos. De modo que, el funcionario tiene que respetar el principio de servir a los ciudadanos y al interés general en aras a que, el destinatario reciba *un buen servicio de una buena Administración*. Y, será partiendo de esta máxima como va tomando sentido el artículo 54 de la norma que aquí nos ocupa.

Por ende, el empleado público, no solamente deberá tratar con suma atención y respeto a los ciudadanos, sino que también deberá hacerlo con el resto de sus compañeros que cumplen con la función de colaborar con la Administración Pública. No obstante, ello requiere que el empleado público realice su trabajo diligentemente y con un pleno cumplimiento de la jornada de trabajo y del horario establecido<sup>59</sup>.

Asimismo, es un principio de conducta el hecho de que el servidor público haga caso a las órdenes o instrucciones de carácter profesional que le sean encomendadas por parte de sus superiores. Además, contribuirá y facilitará el prestar un buen servicio al ciudadano, el hecho de que aquéllos actualicen constantemente su formación e inviertan en la misma. Pues, así lo establece el artículo 54. 8 de la norma referenciada al sostener que *“observarán las normas sobre seguridad y salud laboral”*. Al mismo tiempo, también servirán el interés general y al ciudadano si, por un lado, proponen a sus superiores o al órgano competente toda clase de *“propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que estén destinados”*<sup>60</sup>. Y si, por otro lado, se dirigen o tratan al ciudadano en la lengua que éste solicite<sup>61</sup>.

Por otra parte, resulta insoslayablemente fundamental hacer mención a la necesidad de no aceptar regalos, propuestas o favores que vayan más allá de los usos habituales o de cortesía. Del mismo modo se puede decir que, se estará acatando a la buena conducta cuando el ciudadano sea informado sobre aquellas materias o

<sup>59</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, artículo 54. 2.

<sup>60</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, artículo 54. 10.

<sup>61</sup> Es cierto que el empleado público tendrá que dirigirse al ciudadano en la lengua en la que éste solicite, pero ello requiere de una puntualización y es que, solamente deberá de ser así para aquellos casos en que la lengua requerida sea oficial en el territorio español, artículo 54. 11 de la Ley 7/2007.

asuntos que tenga derecho a conocer, facilitando, así, el cumplimiento de las obligaciones y el ejercicio de los derechos de cada ciudadano español. Pues, así queda estipulado en el cuarto párrafo del artículo 54 de la Ley 7/2007.

Por consiguiente, todos los bienes cuya propiedad sea pública, es decir, pertenecientes a la Administración Pública, deberán ser utilizados para realizar las tareas y funciones exigidas en el cargo o puesto de trabajo. Pero, bajo ningún concepto, los bienes facilitados por la Administración podrán ser adquiridos o utilizados “*en provecho propio o de personas allegadas*” –ello, de conformidad con el artículo 54. 5 del Estatuto Básico del Empleado Público.

Hasta aquí, la exposición de los artículos que aparecen recogidos en el Código de Conducta. Sin embargo, y haciendo referencia a lo mencionado en el Planteamiento del trabajo, se ha optado estructurar e introducir los preceptos explicados anteriormente en una serie de principios<sup>62</sup>. Ello, para poder alcanzar con mayor facilidad la finalidad que propuesta: destacar los principios más vulnerados.

De modo que, para ello se va a atender al documento “*Un Código de Conducta para los servidores de la Hacienda Pública*” de ROZAS VALDÉS, J.A., en el cual los principios se estructuran de la siguiente manera:

Por un lado, cabe destacar la existencia de unos principios rectores y genéricos que presiden el quehacer de los empleados públicos, es decir, unos *Principios Generales*. Entre éstos destacan: el pleno sometimiento a la Ley y al Derecho; imparcialidad, no discriminación, confidencialidad, eficacia, honradez, transparentabilidad, lealtad y buena fe con la Administración Pública, con los superiores, ciudadanos y demás empleados públicos; ejemplaridad; realizar con diligencia las tareas encomendadas; así como también, “*la protección del entorno cultural, mencionándose en ocasiones la diversidad lingüística, y medioambiental*”<sup>63</sup>.

Y, por otro lado, resalta un segundo elemento denominado el *Servicio al Interés Común*. Con ello, se está aludiendo a la necesidad existente de un buen comportamiento y actitud por parte del empleado público, pues éste presta sus

---

<sup>62</sup> Es cierto que a veces resulta difícil establecer un orden lógico sobre los principios que aparecen expuestos en los Códigos. No obstante, existen una serie de elementos que cumplen la función de denominador común en los mismos. De forma y manera que, en cualquier Código se observarán los elementos que se exponen a continuación.

<sup>63</sup> ROZAS VALDÉS, J.A., “*Un Código de Conducta para los servidores de la Hacienda Pública*”, *ob. cit.*, Madrid, 2008, página 896.

funciones y servicios al ciudadano<sup>64</sup>. Por consiguiente, todas las actuaciones llevadas a cabo por el servidor público, deben estar presididas por el afán de servir al interés común; interés que debe estar sumamente vinculado con la veracidad, lo que implica, en determinadas ocasiones, la desobediencia de aquellas órdenes de carácter ilícito.

Bajo esta rúbrica, cabe destacar un cuarto elemento referente a los *Conflictos de Intereses* que puedan surgir entre el interés común al que se debe el servidor público y los intereses de carácter particular o personales que pueda tener el mismo. Ello, se realiza con la finalidad de que el ciudadano deposite su confianza en que aquéllos que están a su servicio se dedican íntegramente al mismo, sin mediar subjetividades de cualquier índole. En este ámbito se enmarcan conductas tales como el abstenerse en contraer obligaciones o negocios económicos y el abstenerse en aquellos asuntos que supongan un interés personal para el empleado público, para sus familiares o su sector social<sup>65</sup>.

A tenor de lo anteriormente relatado, destaca el deber que tiene el servidor público de guardar sigilo sobre toda aquella información que haya conocido como consecuencia del cargo que desempeña. Es decir, el deber de confidencialidad en su ejercicio. Al respecto, cabe destacar un último elemento consistente en la existencia de organismos destinados a responsabilizarse sobre la correcta aplicación y ejecución de los principios que emanan de los Códigos. Tal tarea le corresponde a las Oficinas Públicas tales como la *Inspección General de los Servicios o la Intervención general de la Administración General del Estado*.

Con todo ello, queda finalizado el epígrafe que aquí nos ocupa, deseando que haya quedado sumamente clara, la importancia que tiene el desglosar unos Derechos y Deberes -reflejados éstos en el Código de Conducta-, cuyos destinatarios son los empleados públicos al servicio de las Administraciones Públicas<sup>66</sup>. Pues, siguiendo

---

<sup>64</sup> Se puede decir que “el ciudadano es el copropietario de la Administración que está a su servicio”: ROZAS VALDÉS, J.A., “Un Código de Conducta para los servidores de la Hacienda Pública”, Madrid, 2008, página 897.

<sup>65</sup> A ello se le añade que la declaración de intereses “tiene claramente como finalidad reducir el riesgo de corrupción”: FUENTETAJA PASTOR, J.A. Y GUILLÉN CARAMÉS, J., “La regeneración de la Administración Pública en Gran Bretaña”, Cívitas, 1996, página 43.

<sup>66</sup> Artículo 12 de la Resolución de 21 de junio de 2007, de la Secretaria General para la Administración Pública, por la que se publican las instrucciones, de 5 de junio de 2007, para la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público en el ámbito de la Administración General del Estado y sus correspondientes Organismos Públicos: “El Código de Conducta, integrado por los deberes, principios éticos y principios de conducta contemplados en los artículos 52, 53 y 54 es de aplicación directa al personal funcionario y al personal laboral. También le es de aplicación directa al personal al servicio de las entidades de sector público estatal, como se señala en el apartado 4

la línea sostenida por Belén Marina Jalvo, *“la ética de la función pública, debe entenderse estrechamente relacionada con el servicio a los ciudadanos que aquélla realiza. La referencia a la ética lo es al sentido de responsabilidad que debe presidir el ánimo de los funcionarios, en tanto que servidores de los intereses generales<sup>67</sup>”*.

#### 4. Resoluciones judiciales

En este epígrafe se encuentra el núcleo corazón del documento que se está desarrollando, dado que no hay mejor forma para hallar los deberes vulnerados por parte de los funcionarios que la realización de una búsqueda y estudio minucioso sobre las sentencias en las que se ven reflejadas una mala *praxis* de tales sujetos. Sin embargo, antes de proceder a exponer cada resolución, es necesario tener presentes las puntualizaciones que se exponen a continuación.

En primer lugar se ha de decir que, el fallo de una Sentencia que condena a un funcionario como consecuencia de la mala conducta del mismo, lleva consigo irremediadamente la vulneración reiterada de algunas normas constituciones y de los demás ordenamientos jurídicos. En concreto, y dependiendo del caso, se estará atentando principalmente contra los artículos 103, 104 y 117 de la Constitución Española referentes a los deberes que tienen la Administración Pública, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los miembros que integran el Poder Judicial respectivamente<sup>68</sup>.

Por ende, y refiriéndonos al Código de Conducta de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, se estarán violando los artículos 52 y 53. 1 del mismo. Es por ello que, no se aludirá en el estudio de cada resolución a la vulneración de los principios que hacen referencia a la sujeción a la Constitución y a las demás normas del ordenamiento jurídico.

---

*de estas Instrucciones. Los principios y reglas de conducta informarán la interpretación y aplicación de los regímenes disciplinarios correspondientes”.*

<sup>67</sup> MARINA JALVO, B., *“El régimen disciplinario de los funcionarios públicos”*, *ob.cit.*, Lex Nova, página 58.

<sup>68</sup> De forma y manera que, en la mala *praxis* de un miembro perteneciente a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad estará vulnerado alguno de los preceptos que recoge la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad. Lo mismo sucederá con el mal comportamiento de un miembro del poder judicial, así por ejemplo, se estarán vulnerado artículos de la ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Lo mismo sucederá con los preceptos 53. 10, 53. 11 y 54. 2 de la norma antes referenciada, pues si una Sentencia condena a un empleado público significa por un lado, que éste no ha realizado las tareas que tiene encomendadas de forma correcta, y por otro lado, que está ejerciendo una conducta contraria al principio de dedicación al servicio público. Así las cosas, y teniendo presente las dos matizaciones que se han realizado al respecto, procédase a la lectura de las 15 Sentencias que se desglosan a continuación. Para ello, éstas se exponen atendiendo a la clasificación de los principios realizada por José Andrés ROZAS VALDÉS en el anteriormente citada.

#### **4. 1. Servicio al interés común**

##### **4. 1. 1. Sentencia 17 de junio de 1998, dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo**

Esta Sentencia de fecha 17 de junio de 1998, dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, se pronuncia declarando no haber lugar al recurso de casación por infracción de Ley interpuesto por el recurrente M.A.C.R contra la Sentencia dictada por la Audiencia Provincial de Barcelona, Sección Novena. Ésta, condena a dicho sujeto por cometer un *delito de omisión del deber de perseguir delitos*.

La causa que fundamenta el fallo de esta sentencia, viene motivada por una serie de comportamientos que adoptó el acusado M.A.C.R., en calidad de Jefe de Policía Local, consistentes en la negativa de realizar algunas tareas propias de su cargo tales como, *“tramitar y dar el correspondiente cauce legal a las denuncias que fueran presentadas por los particulares”*<sup>69</sup>. Por consiguiente, el acusado deja de promover la persecución de los delitos o de sus responsables de una manera totalmente intencionada. Además, por razones del cargo que ocupa se puede abstraer que posee conocimientos suficientes que le conduzcan a saber las consecuencias de la irrealización de sus cometidos.

Ello es así por tres motivos. En primer lugar, porque ha quedado sumamente probado que el Jefe de la Policía Local, encargado de encauzar y dar a trámite las sucesivas denuncias presentadas por los particulares, dejó de cumplir con sus funciones conscientemente dejando al margen cantidad de denuncias que, pese a

---

<sup>69</sup> Sentencia de fecha 17 de junio de 1998, dictada por la Sala Segunda de lo Penal del Tribunal Supremo, Antecedente de Hecho Primero.

no tener un grado de importancia muy elevado, “*se dejaban en la oficina sin practicar ninguna clase de diligencia, no constando de otro lado que se hubiere producido grave daño a tercero o a la causa pública*”<sup>70</sup>.

Un segundo motivo que justifica la concurrencia del delito, es que el mismo solamente puede originarse en el caso de que el sujeto activo que realiza la infracción sea una autoridad o funcionario público – en este caso Jefe de la Policía Local- que tenga como función “*la persecución de los delitos de que tenga noticia y de sus responsables*”<sup>71</sup>.

A ello le acompaña un tercer motivo que fundamenta la producción de esta clase de delitos, que es el pleno conocimiento que tiene el autor de la perpetración del delito; acción que le acompaña la posterior dejación de funciones en aras a no adoptar ninguna conducta conducente a la persecución del presunto delito.

De forma y manera que, don M.A.C.R. a concurrido con la vulneración de varios de los preceptos señalados en el Código de Conducta aplicables a toda persona al servicio de la Administración Pública. Cabe señalar, en primer lugar, que el acusado no ha desempeñado la tarea que tiene asignada en tanto que Jefe de Policía Local. En concreto, y como se ha venido relatando, se ha negado a dar cauce legal a todas aquellas denuncias que iba recibiendo y, por consiguiente, se ha negado a colaborar con la justicia. Todo ello, con pleno conocimiento de su comportamiento y de las consecuencias que tal desobediencia comporta.

Por consiguiente, no ha velado por la consecución y “*satisfacción de los interés generales*” establecidos en el artículo 53. 2 de la Ley 7/2007. Además, ello es así porque salta a la vista, descartando excepciones, que cuando un sujeto se dirige a una comisaría para interponer una denuncia es debido a que su integridad o seguridad se han visto violadas. Motivo todavía más grave que justifica que el acusado no ha estado a la altura de atender a los ciudadanos.

Por otro lado, el sujeto acusado no ha cumplido con los objetivos de lo organización por la que trabaja y ha vulnerado el artículo 53. 8 de la norma citada ya que, uno de los deberes que tiene encomendado un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es el de perseguir, aclarar e investigar “*una presunta infracción*”

---

<sup>70</sup> Sentencia de fecha 17 de junio de 1998, dictada por la Sala Segunda de lo Penal del Tribunal Supremo, Fundamento de Derecho Primero.

<sup>71</sup> Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, artículo 408.

cometida<sup>72</sup>. Deber, cuya no realización comporta el dejar de promover maliciosamente la persecución de los delitos y de los delincuentes.

## 4. 2. Conflicto de intereses

### 4. 2. 1. Sentencia de fecha 13 de junio de 2008, dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo

La primera Sentencia se pronuncia sobre un recurso de casación<sup>73</sup> interpuesto por la representación legal de los acusados Cristóbal e Iñigo, ambos miembros del Cuerpo de la Guardia Civil y condenados por incurrir en un delito de cohecho tipificado en el artículo 426 del Código Penal<sup>74</sup>.

La acción que provoca la concurrencia de dicho delito, está motivada por las reiteradas visitas que realizaban los acusados en el “*Club Flamingo’s*”, en el cual no abonaban los servicios sexuales que recibían de las mujeres que trabajaban en el local; así como tampoco, las consumiciones que tomaban en él. Todo ello, en su condición de Guardias Civiles.

Por tanto, de la Sentencia aquí comentada cabe resaltar el incumplimiento y la consecuente vulneración de un principio de conducta y otro ético íntimamente relacionados entre sí, ambos establecidos en la Ley 7/2007. En primer lugar, el comportamiento de los Guardias Civiles supone la vulneración del artículo 54. 6 de la norma referenciada dado que, el servicio aceptado por ambos –no abonar las consumiciones ni los servicios sexuales- se aparta completamente del marco de adecuación social al existir una conexión causal entre la condición de Guardia Civil y el regalo o dádiva que se propone y se acepta.

En otras palabras, se puede decir que el favor aceptado ha sido motivado por el poder que el cargo público les otorga, pues en caso contrario a estos sujetos no se

---

<sup>72</sup> Sentencia de fecha 17 de junio de 1998, dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, Fundamento de Derecho Primero.

<sup>73</sup> El número de Recurso es el siguiente: 2162/2007.

<sup>74</sup> Para la concurrencia de dicho delito es necesario la producción de tres elementos. En primer lugar, que los acusados realicen funciones públicas. En segundo lugar, que éstos acepten dádivas o regalos. Y, finalmente la existencia de un nexo causal entre la entrega del regalo o dádiva y el cargo público que desempeñan.

les hubiese ofrecido tal dádiva<sup>75</sup>. Por consiguiente, no han rechazado la dádiva ofrecida *“en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía”*<sup>76</sup>.

Además, la acción llevada a cabo por ambos funcionarios ha supuesto un conflicto de intereses con las obligaciones de sus puestos de trabajo ya que, ha existido un cierto ánimo de contraer un negocio económico por parte de tales sujetos. Negocio económico contraído con el dueño del local consistente en que éste pueda recibir una determinada situación de privilegio en un momento determinado a cambio de que aquéllos reciban unos servicios o favores. Todo ello, supone la vulneración del artículo 53. 6 de la norma antes citada.

#### **4. 2. 2. Sentencia de fecha 7 de agosto de 2008, dictada por la Sala Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía sede en Granada**

La presente resolución falla declarando a D. Lorenzo, de profesión Magistrado, como autor criminalmente responsable de un delito de prevaricación judicial y de un delito de cohecho pasivo<sup>77</sup>.

El origen de la Sentencia se encuentra en los hechos probados que se exponen a continuación, haciendo referencia el primero a un delito de cohecho pasivo; y, los demás restantes a un delito de prevaricación. De manera que, en primer lugar, el acusado aforado, en aras a comprar un inmueble, contacta con el abogado Juan Alberto. No obstante, al no disponer aquél de suficiente capacidad económica se ve obligado a pedir dinero a éste *“a cambio de un trato favorable en asuntos judiciales”*<sup>78</sup> que, consiste en emitir una resolución judicial que ordene la suspensión y el cese de un programa televisivo alusivo a distintas actividades fraudulentas del

---

<sup>75</sup> Así lo menciona la Sentencia 30/1994, de fecha 21 de enero, cuando sostiene que: *“(…) El término «en consideración a su función» debe interpretarse en el sentido de que la razón o motivo del regalo ofrecido y aceptado sea la condición de funcionario de la persona cohechada, esto es, que sólo por la especial posición y poder que el cargo público desempeñado le otorga le ha sido ofrecido la dádiva objeto del delito, de tal forma que si de algún modo dicha función no fuese desempeñada por el sujeto activo el particular no se hubiere dirigido a él ofertando o entregando aquélla”.*

<sup>76</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, artículo 54. 6.

<sup>77</sup> Antes de proceder a exponer los hechos probados, resulta necesario indicar que en la precedente causa no solamente figura como acusado D. Lorenzo, sino también otros dos sujetos: Juan Alberto y Gerardo. No obstante, éstos al no ejercer cargo público alguno y teniendo en cuenta que el objeto del presente trabajo se centra en el estudio de las negligencias cometidas por los funcionarios, no tiene cabida estudiar el comportamiento de dichos sujetos.

<sup>78</sup> Sentencia número 10, de fecha 7 de agosto de 2008, dictada por el Tribunal Superior de Andalucía sede en Granada, Antecedente de Hecho Primero.

abogado.

Así las cosas, y en segundo lugar, ambos sujetos ejecutan lo convenido mediante la presentación de un escrito de denuncia por parte del letrado contra el titular y propietario de la emisora televisiva, D. Cristóbal. No obstante, la representación legal de éste sostiene que el Auto interpuesto por el acusado aforado resulta ser improcedente<sup>79</sup>. Por ello, el acusado aforado, a través de Gerardo acuerda con el letrado la interposición de querrela y la consecuente suspensión del programa.

Ya en último término, Juan Alberto presenta un escrito de querrela en el Registro General de Entrada o Decanato. Frente a tal entrada, el Magistrado acusado redacta un tercer Auto en el que se suspende definitivamente la emisión del programa televisivo. Como consecuencia de todo lo señalado hasta el momento y sin desviarnos del núcleo del trabajo, se realizarán a continuación una serie de puntualizaciones referentes a todas aquellas conductas que demuestran una clara violación de cinco de los principios que rigen el Código de Conducta de la Ley 7/2007 por parte del acusado aforado.

En primer lugar, resulta preciso comentar que la actuación de Don Lorenzo<sup>80</sup> no se ha ajustado al principio de buena fe con la Administración y con los ciudadanos. Se ve claramente en la comisión del delito de cohecho pasivo<sup>81</sup> dado que, el bien jurídico protegido en este delito es el buen obrar de la Administración de Justicia.

Pues, así viene expuesto en el Fundamento de Derecho Segundo apartado Primero de la Sentencia al decir que *“que el bien jurídico protegido por este tipo penal es, ante todo, el prestigio y eficacia en general de la Administración pública; y en particular de la Administración de Justicia, garantizando la honradez o integridad en el desempeño de la actividad de las autoridades o funcionarios y, con ello, la*

---

<sup>79</sup> Es improcedente ya que, para poder iniciar un delito por Injurias la Ley exige la forma de “querrela”.

<sup>80</sup> *“Un Juez, que tiene la máxima calificación jurídica no puede ser tratado como un funcionario, cuya profesión no puede tener ninguna connotación jurídica”*<sup>80</sup>. Afirmación realizada por la Sra. Ponente de esta Sentencia número 10, Inmaculada Montalbán Huertas.

<sup>81</sup> Si bien es cierto que en la Sentencia que estamos analizando se producen los dos tipos de delito de cohecho, esto es, el activo y el pasivo. Aquí, solamente es susceptible de nombrar éste, el delito de cohecho pasivo, porque es el que se produce en la figura del acusado aforado. En cambio, el delito de cohecho activo se encuentra relacionado con la actitud y el comportamiento del acusado Juan Alberto. El motivo por el que concurren ambos tipos delictivos queda bien claro en el Fundamento de Derecho Segundo, apartado Tercero dado que, se ha producido una *“solicitud y recepción de una cantidad de dinero por el acusado aforado a Juan Alberto para el dictado de una resolución injusta (delito de cohecho pasivo) y entrega de dinero de éste a aquél como contrapartida (delito de cohecho activo)”*.

*credibilidad de las instituciones y organismos públicos*". Por ende, se ha vulnerado el artículo 53. 3 de la Ley 7/2007.

En segundo lugar, deviene insoslayable tener presente la violación de los artículos 53. 5 y 53. 6 del referido Código, los cuales aluden al deber que tiene el funcionario de desentenderse, por un lado, de todos aquellos asuntos que tengan un interés personal; y, por otro lado, de abstenerse de contraer negocios jurídicos "*con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público*". Ciñéndome al caso en concreto, la violación del primer precepto se produce desde el momento en que el acusado aforado juzga un hecho en el que es parte interesada su abogado. Y, la vulneración del segundo artículo referenciado queda patente con el acuerdo convenido entre ambos sujetos en cuestión, consistente en la aceptación de dinero por parte de Juan Alberto a cambio de dictar una resolución injusta.

A ello cabe añadir, la violación del artículo 54. 6 de la Ley 7/2007 referente al rechazo por parte del Magistrado de "*cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía*". En este sentido, y tal y como se ha aludido hasta el momento, Lorenzo es autor de un delito de cohecho<sup>82</sup> pasivo previsto en el artículo 419 del Código Penal. Delito, que supone la aceptación y recibimiento de una dádiva, regalo o promesa<sup>83</sup> por parte de una autoridad o funcionario público a cambio de realizar en el ejercicio de su cargo una acción constitutiva de delito.

Ello, trae en a colación mencionar la negligencia que sufre el artículo 53. 2 de la Ley 7/2007 pues, se observa claramente la vulneración al principio de imparcialidad del juez en el delito de prevaricación por dos motivos. Por un lado, por ser el acusado quien le indica a Juan Alberto la necesidad de que interponga una querrela para así poder ordenar el cese del programa televisivo, tal y como viene relatado en EL Antecedente de Hecho Segundo, apartado cuarto de la Sentencia. Y, por otro lado,

---

<sup>82</sup> Para la concurrencia del delito de cohecho se precisa la realización de dos elementos: el objetivo y subjetivo. El primero de ellos consiste en la solicitud y la recepción de la dádiva por parte del acusado Magistrado; y, el segundo de ellos, consiste en la voluntad del sujeto activo dirigida hacia la realización de una conducta, activa u omisiva, constitutiva de delito que lesiona el bien jurídico protegido: la Administración de la Justicia.

<sup>83</sup> Añadir que, esa dádiva, promesa o regalo que se recibe y acepta equivale "*al menos como proyección psicológica del autor del delito y tiene el carácter de retribución del acto contrario al cargo que se trata de generar*".

por mantener el Magistrado una conducta desfavorable y dictar una resolución injusta<sup>84</sup> hacia Cristóbal.

Todo esto, queda corroborado con frases que manifiestan, por un lado que, *“desde el inicio del procedimiento de Diligencias Previas, tras la denuncia de Juan Alberto - el acusado- tenía la intención de acordar la suspensión cautelar de la emisión del programa de televisión”*<sup>85</sup>; y, por otro lado, que el funcionario *“desligándose del imperio de la ley y soslayando las normas básicas del procedimiento penal, hizo prevalecer su voluntad de favorecer los intereses del otro acusado Juan Alberto, y su propia voluntad de obtener un beneficio propio”*<sup>86</sup>.

Por último, se ha de señalar la vulneración del artículo 53 apartado 9 de la Ley 7/2007 que sostiene lo siguiente: *“No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros”*.

En este sentido, el acusado aforado interviene en la agilización de los trámites administrativos y judiciales en aras a favorecer a Juan Alberto por varios motivos. En primer lugar, porque el Magistrado tiene claro desde el inicio dictar una resolución favorable a su amigo, dejando de lado la comprobación de la naturaleza y las causas que motivan los hechos denunciados. En segundo lugar, porque los Autos se dictan sin practicar diligencias de comprobación o de investigación alguna, sin audiencia previa de las partes personadas y sin notificar al Ministerio Fiscal en su tiempo requerido<sup>87</sup>. Y, en tercer lugar, dado que el funcionario dicta uno de los Autos a sabiendas de que no tiene adjudicado *“el conocimiento del escrito de querrela por el órgano de gobierno encargado de ello (el Decanato de los Juzgados)”*<sup>88</sup>.

---

<sup>84</sup> Para que una resolución sea injusta será necesaria la concurrencia de dos elementos. Por un lado, el dictamen de una resolución injusta y, por otro lado, ser consciente y saber que la resolución que se dicta es injusta.

<sup>85</sup> Sentencia de fecha 7 de agosto de 2008, dictada por el Tribunal Superior de Andalucía sede en Granada, Fundamento de Derecho Tercero.

<sup>86</sup> Sentencia de fecha 7 de agosto de 2008, dictada por el Tribunal Superior de Andalucía sede en Granada, Fundamento de Derecho Tercero, apartado último.

<sup>87</sup> Todo este conglomerado de conductas, puede dar lugar y justificar la vulneración del artículo 53. 11 del Estatuto Básico del Empleado Público, dado que el acusado ha ejercido conductas contrarias a las funciones de su cargo.

<sup>88</sup> Sentencia número 10, de fecha 7 de agosto de 2008, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía sede en Granada, Fundamento de Derecho Tercero, apartado segundo.

#### 4. 2. 3. Sentencia de 17 de marzo de 1992, dicta por la Sala Segunda del Tribunal Supremo<sup>89</sup>

El motivo que origina la presente Sentencia es la comisión de un delito de amenazas por parte del procesado J.V.S. Por tanto, partiendo de la misma mecánica que se ha seguido hasta el momento en las anteriores Sentencias, conviene exponer a continuación un breve relato de los hechos acaecidos.

El acusado J.V.S. que desempeñaba de manera temporal el cargo de Juez de Distrito sustituto, tiene problemas económicos. Por lo que, aprovechó el conocimiento que tuvo de la celebración de unos juicios de faltas relativos a unas peleas en una discoteca, para amenazar a los propietarios de la misma diciéndoles que poseía pruebas relativas al horario de cierre y a la entrada de menores de 16 años, “*dándoles a entender que mediante la entrega de dinero no serían molestados por ello*”<sup>90</sup>. Así mismo, les comentó que “*aquello podía arreglarse entregando un millón y medio de pesetas*”<sup>91</sup>. Sin embargo, y como consecuencia de que el ingreso acordado por ambas partes no se efectuó, el Juez acusado ordenó por escrito a la Policía que se practicaran todas aquellas Diligencias que fueran necesarias para controlar las irregularidades.

Bajo esta rúbrica, y prestando atención al delito de amenazas<sup>92</sup>, el ahora recurrente ha incurrido en la vulneración del artículo 53. 4 de la Ley 7/2007 por ejercer una actuación que ha producido discriminación a los dueños del local mencionado. En este sentido, ha abusado del poder que el cargo de Juez le otorga para intimidar a unos sujetos que carecen de tales conocimientos y que, por ende, se encuentran en una situación de inferioridad respecto del ahora recurrente.

En concreto, los propietarios de los establecimientos nocturnos son amenazados por el acusado en el sentido de que éste dispone de una serie de pruebas muy perjudiciales para aquéllos. Éstas, se basan en la constancia de que los

---

<sup>89</sup> Cabe avisar al lector de antemano que en este caso no se podido leer la Sentencia recurrida dictada por al Audiencia dado que, en la presente Sentencia el Tribunal Supremo no hace ningún tipo de referencia a la resolución recurrida. Por tanto, se desconocen datos tales como la fecha y la Sala en que se dictó dicha Sentencia.

<sup>90</sup> Sentencia de fecha 17 de marzo de 1992, dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, Fundamento de Derecho Cuarto, apartado B.

<sup>91</sup> Sentencia de fecha 17 de marzo de 1992, dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, Fundamento de Derecho Cuarto, apartado B.

<sup>92</sup> El Ponente Joaquín Delgado García entiende que existe el delito de amenaza “*desde el momento en que el anuncio del propósito de causar un mal, objetivamente apto para producir temor, llega al conocimiento de la persona a la que se dirige, sin que sea precisa una efectiva coacción psicológica, o constreñimiento en el ánimo del ofendido, como dice el recurrente*”.

perjudicados violan “lo reglamentado en materia de horario de cierre o de asistencia de menores”<sup>93</sup>.

Por otro lado, y a tenor del delito de cohecho cometido, resulta necesario tener en cuenta, que en este caso el delito de amenaza consistente en el intercambio de dinero y silencio, supone el compromiso por parte del acusado de iniciar y contraer una operación económica que puede “suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su propio puesto”, tal y como indica el artículo 53. 6 del Código de Conducta de la Ley 7/2007. Artículo que también ha sido violado por el ahora recurrente junto con el artículo 54. 6 de la norma referenciada.

Pues el acusado intenta comprar y sobornar a la parte recurrida con la información de la que dispone el mismo, diciéndoles que ésta no les perjudicará en el caso de que aquéllos paguen la cantidad de dinero requerida. Por consiguiente, se puede afirmar que está dispuesto a aceptar una dádiva a cambio de guardar silencio sobre una información que se encuentra fuera de los parámetros de la legalidad.

En suma, se puede concluir el estudio de la Sentencia constatado que la autoridad pública no solamente ha incurrido en un delito de amenazas condicionadas tipificado en el artículo 171. 2 del actual Código Penal, sino que también en un delito de mala conducta o de negligencia de los deberes de los empleados públicos.

#### **4. 2. 4. Sentencia de fecha 3 de febrero de 2009, dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo**

En esta Sentencia, son autores responsables penalmente varios sujetos, entre los que destacan un letrado y un Magistrado. Es por ello que, teniendo en cuenta el objeto del presente trabajo, esta parte se limitará a analizar el comportamiento fraudulento del Magistrado Joaquín, acusado por incurrir en delitos de cohecho.

En primer lugar, introduciendo los hechos, Imanol es agraciado en un concurso con un premio económico. Dado que en éste se detectaron algunas irregularidades, la entidad organizadora del mismo decide no entregarle la cantidad “dejándola depositada el día 8 de junio en la notaría”. Ante tal suceso Imanol, ayudado por el letrado y amigo Aurelio, presenta una denuncia en el Juzgado que servía el acusado

---

<sup>93</sup> Sentencia de fecha 17 de marzo de 1992, dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, Fundamento de Derecho Cuarto, apartado A.

Juez-Magistrado Joaquín, amigo de Aurelio. Así, ambos “*conocedores de la situación económica que acuciaba a aquél, previamente habían convenido entregarle una cantidad de dinero a cambio de que el magistrado dictase resolución ordenando al notario la inmediata devolución*”<sup>94</sup> del dinero, una parte del cual es utilizado para retribuir la labor fraudulenta del Magistrado.

En segundo lugar, el acusado Joaquín, siguiendo la dinámica del hecho primero, acepta dictar una resolución favorable que acabe con la prisión preventiva que retenía a dos blanqueadores de dinero, a cambio de obtener una determinada suma por parte de éstos. Todo ello, sin consultar las piezas de situación personal ni el informe emitido por el Ministerio Fiscal.

A la explicación de los hechos lo procede, como es habitual en la estructura que se sigue en el presente trabajo, la exposición de los artículos del Código de Conducta que se hallan vulnerados como consecuencia del comportamiento ejercido por el Juez-Magistrado. En primer lugar, destacar que se han visto violados los siguientes principios del artículo 52 de la Ley 7/2007.

Por un lado, los de objetividad, imparcialidad y transparencia –todo Auto dictado por la autoridad judicial ha sido favoreciendo a la petición recibida por parte del interesado-. Además, la falta de imparcialidad se ha expresado en dos supuestos. En primer término, porque la voluntad de la autoridad pública se ha visto perturbada por las suculentas e insinuosas palabras de su amigo letrado Juan Alberto; y, en segundo término, porque las resoluciones con carácter jurídico dictadas por aquél se han motivado en “*consideraciones ajenas al ordenamiento jurídico*”<sup>95</sup>.

Por otro lado, los de dedicación al servicio público y neutralidad<sup>96</sup>. La función de ejecutar y hacer ejecutar lo juzgado tiene como finalidad, entre otras, decidir sobre la culpabilidad o inocencia de los acusados para así, procurar la salvaguarda de los ciudadanos y velar por los mismos. El acusado, no ha sido respetuoso con tales principios dado que, si bien es cierto que el fallo de cada resolución judicial carecía de fundamentos objetivos, no lo es menos que el resultado de tales escritos

---

<sup>94</sup> Sentencia de fecha 3 de febrero de 2009, dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, Antecedente de Hecho Primero.

<sup>95</sup> Sentencia de fecha 3 de febrero de 2009, dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, Fundamento de Derecho Quinto.

<sup>96</sup> Por ello, también se ha visto vulnerado el artículo 53. 11 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

perjudicara y supusiera una falta de respeto a la institución de la Administración de Justicia<sup>97</sup> y a los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, también cabe comentar el mecanismo seguido por el acusado Joaquín para dictar dichas resoluciones judiciales. En este sentido, es sumamente lícito decir que los Autos adolecen de una serie de irregularidades que provocan la reiterada vulneración del precepto 53. 9 de la Ley 7/2007. En concreto, tales resoluciones se caracterizan por ser adoptadas *“sin conocimiento del contenido de las diligencias (testifical funcionarios), sin previa audiencia del Ministerio fiscal, sin tomar conocimiento del escrito de petición de libertad, sin conocimiento de la causa en la que estaba preso y sin una mínima motivación al respecto”*<sup>98</sup>.

Lo anteriormente mencionado trae a colación reseñar que el ahora recurrente ha desarrollado un comportamiento un tanto irrespetuoso y despectivo hacia el Ministerio Fiscal pues, como ya es de saber a estas alturas, se han dictado las resoluciones judiciales sin *“previa audiencia del Ministerio Fiscal”*<sup>99</sup>. Por ende, se puede decir que ha tratado con poco respeto y atención al mencionado empleado público y, por consiguiente, la actuación de Joaquín no se ha ajustado a los principios *“de lealtad y buena fe con sus compañeros”*<sup>100</sup>.

Y, finalmente, no se puede concluir el estudio, sin prestar atención a las operaciones económicas ejercidas por el ahora recurrente. En concreto, a cada uno de los Autos dictados por la autoridad judicial, le acompaña una contraprestación económica o dádiva. *A sensu contrario*, podría decirse que el autor de las resoluciones judiciales no hubiese tenido ningún interés en dictar las mismas.

Ello queda corroborado en citas tales como *“previamente habían convenido entregarle una cantidad de dinero a cambio de que el magistrado dictase resolución ordenando al notario la inmediata devolución de 75.000 euros”*<sup>101</sup>; *“convino con estos últimos ofrecer a Joaquín una cantidad de dinero a cambio de que por dicho*

---

<sup>97</sup> Ello supone, al mismo tiempo, la vulneración del artículo 53. 3 de la norma referenciada referente al principio de lealtad y buena fe con la Administración.

<sup>98</sup> Sentencia de fecha 2 de febrero de 2009, dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, Antecedente de Hecho Segundo, apartado segundo.

<sup>99</sup> Sentencia de fecha 2 de febrero de 2009, dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, Fundamento de Derecho Décimo.

<sup>100</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, artículo 53. 3.

<sup>101</sup> Sentencia de fecha 2 de febrero de 2009, dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, Antecedente de Hecho Primero, apartado primero.

*juez se dictasen las resoluciones que fueren pertinentes para obtener la libertad*<sup>102</sup>; *“convino con los dos anteriores la entrega de dinero al Magistrado para la obtención de la libertad”*<sup>103</sup>, entre otras. Por ende, se puede afirmar que el acusado ha concurrido en la vulneración de los artículos 53. 6 y 54. 6 que determina el Estatuto Básico del Empleado Público de la Ley 7/2007<sup>104</sup>.

#### **4. 2. 5. Sentencia de fecha 2 de junio de 2000, dictada por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Granada**

La presente Sentencia resuelve un recurso interpuesto por Francisco Ángel J.C. contra una resolución que le condena como autor criminalmente responsable de un delito de cohecho pasivo penado en el artículo 421 –en relación con el artículo 420– del Código Penal<sup>105</sup>. Antes de proceder al estudio de los principios de conducta que dicho sujeto vulnera, conviene y resulta sumamente necesario atender a los hechos declarados probados por el veredicto recogido por el Ilustrísimo Sr. Magistrado Presidente del Tribunal del Jurado.

En este sentido y en primer lugar, se interponen denuncias varias contra S.M. - dueño de un Pub- como consecuencia de las molestias producidas por el alto volumen acústico procedente de dicho local de alterne. Los escritos van dirigidos a la Concejalía de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Granada, cuyo titular es el ahora recurrente J.C.

En segundo lugar, el propietario del local manifiesta al ahora recurrente su inquietud y gran preocupación por el asunto, así como también, *“su disposición a resolver los problemas surgidos”*<sup>106</sup>. Es por ello que, el acusado Concejal le insinúa que sus problemas podrían “suavizarse” mediante la realización de una aportación económica de 500.000 pesetas. Al ser dicha propuesta aceptada por ambos sujetos, se acuerda realizar en dos partes iguales la entrega dineraria, produciéndose solamente una de ellas debido a la mala situación económica del dueño del local.

---

<sup>102</sup> Sentencia de fecha 2 de febrero de 2009, dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, Antecedente de Hecho Primero, apartado segundo.

<sup>103</sup> Sentencia de fecha 2 de febrero de 2009, dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, Fundamento de Derecho Sexto.

<sup>104</sup> Ello supone, además, la patente acción de no rechazar el favor que recibe a cambio de dictar los Autos injustos.

<sup>105</sup> Para ello se precisa señalar que la Sentencia expuesta declara autores de un delito de cohecho a J.C. –Concejal del Departamento de Medio Ambiente- y a S.M. –propietario de un Pub.

<sup>106</sup> Sentencia de fecha de 2 de junio de 2000, dictada por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Granada, Antecedente de Hecho Tercero, apartado Segundo.

Sin embargo, como consecuencia de un Decreto<sup>107</sup> dictado por el acusado J.C., éste consigue obtener la segunda entrega de dinero.

Una vez relatados los hechos que encuadran el origen de la presente Sentencia, se procederá a comentar los preceptos éticos vulnerados por el acusado Concejal. Es por ello que, se ha producido una vulneración del artículo 53. 3 de la Ley 7/2007. Dado que, si bien es cierto que uno de los objetivos del delito de cohecho es lograr la protección e incolumidad del prestigio de la Administración Pública y de los funcionarios<sup>108</sup>, no lo es menos que la conducta del acusado no se ha ajustado a los principios de lealtad y buena fe con la Administración Pública al transgredir la finalidad de la figura en cuestión.

Dicha afirmación se desprende del cargo que ostentaba el acusado ya que, en tanto que Concejal del Departamento de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Granada, *“tenía como cometido propio impulsar las funciones de policía y control de establecimientos iguales o similares al Pub «Fondos Reservados», del que era propietario el otro condenado señor S. M.”*<sup>109</sup>. Como consecuencia de dicho cargo, aprovechó la confianza y la lealtad que le asignaba la Administración Pública para realizar actos característicos de corrupción. Además, destaca el abuso de poder que el puesto o categoría de Concejal le otorga al ahora recurrente pues, de no ostentar dicho cargo, S.M. no hubiese cedido ante las obligaciones económicas propuestas<sup>110</sup>.

Otra cuestión que se debe analizar es la que alude a la vulneración de los preceptos 53. 6 y 54. 6 de la Ley 7/2007. Éstos se refieren a la prohibición de contraer obligaciones económicas, así como también a aceptar regalos, favores o servicios que vayan más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía. Pues, son en ambos artículos donde se puede establecer la conexión con el delito de cohecho pasivo previsto en el artículo 421 del Código Penal. El hecho que fundamenta la

---

<sup>107</sup> El Decreto expresaba la posible clausura de la actividad musical del negocio y el consiguiente perjuicio económico del mismo.

<sup>108</sup> Sentencia de fecha 1 de junio de 1940: *“Las figuras típicas del cohecho, en último término, persiguen la protección del normal funcionamiento de los servicios públicos que los órganos e instituciones del Estado vienen obligados a ofrecer a los miembros de la comunidad, con arreglo a los principios y criterios marcados por la Constitución Española”.*

<sup>109</sup> Sentencia de fecha de 2 de junio de 2000, dictada por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Granada; Fundamento de Derecho octavo.

<sup>110</sup> Sentencia de fecha 2 de junio de 2000, dictada por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Fundamento de Derecho Octavo: *“Es suficiente para la consumación del delito la constatación de la realidad de que lo que realmente movió al señor S. M. a aceptar el requerimiento que le hizo el apelante y a entregarle la dádiva de doscientas cincuenta mil pesetas fue la promesa que le hizo el destinatario aquél como Teniente de Alcalde, Concejal delegado del Área de Medio Ambiente y Consumo del Ayuntamiento de Granada”.*

vulneración de los dos preceptos anteriormente relatados, es el siguiente.

La petición de la dádiva por parte del Concejal o autoridad y la necesidad de Don S.M. referente a no recibir la sanción administrativa, tienen como resultado la promesa de abstenerse de impulsar la actividad sancionadora junto con una *“ineludiblemente oferta tácita de trato favorable”*<sup>111</sup>. Por consiguiente, si bien es cierto que quien solicita la dádiva es el acusado J.C., no lo es menos el decir que con dicha acción éste está contrayendo una obligación económica que tiene como consecuencia *“la mera abstención de hacer algo que debía hacer, como era ordenar la continuación de la tramitación del expediente instruido hasta su finalización con la imposición de la correspondiente sanción”*<sup>112</sup>.

#### **4. 2. 6. Sentencia de fecha 28 de enero de 2005, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía**

La presente Sentencia condena al acusado, de profesión Magistrado, como autor de un delito de prevaricación. Los motivos que originan tal pronunciamiento son los que se detallan a continuación. En primer lugar, el acusado al ejercer sus funciones en el Juzgado de Primera Instancia número 10 de los de Málaga, tiene conocimiento a través de su esposa, sobre unas alusiones a su persona y a su cargo que realiza el Letrado Pedro Enrique en un Juicio de Faltas seguido en el Juzgado de Primera Instancia número 9 de Málaga.

Como consecuencia de ello, y aprovechando su condición de Juez para intentar resolver cuestiones particulares, el acusado decide interponer un Acuerdo en el que dispone tener pleno conocimiento de los hechos acaecidos en el Juicio de Faltas y que, por ello, solicita que se forme Expediente Gubernativo por dos motivos. En primer lugar, para obtener una *“resolución orientada al esclarecimiento de lo ocurrido”* y; en segundo lugar, para *“exigir por quien corresponda las responsabilidades de cualquier índole que procedan”*<sup>113</sup>.

El citado acuerdo es notificado al Letrado Pedro Enrique, cuya tarea es sostener la representación legal de Benjamín. Cabe señalar aquí que entre éste y el acusado

---

<sup>111</sup> Sentencia de fecha 2 de junio de 2000, dictada por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Granada; Fundamento de Derecho Octavo.

<sup>112</sup> Sentencia de fecha de 2 de junio de 2000, dictada por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Granada; Fundamento de Derecho Octavo.

<sup>113</sup> Sentencia de fecha 28 de enero de 2005, dictada por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede en Granada; Antecedente de Hecho Segundo.

funcionario existe una relación de enfrentamiento judicial que ha dado lugar a la producción de diversos procedimientos judiciales. Ante esta situación, es el Abogado quien decide interponer una querrela que da lugar a la presente Sentencia.

A raíz de los hechos relatados, se procederá a estudiar la mala *praxis* del acusado. Para ello, conviene recordar, a groso modo que, el delito de prevaricación judicial<sup>114</sup> supone el dictado de una resolución injusta por parte de un Juez o Magistrado. Acción que se reproduce en el caso que nos ocupa por parte de la autoridad pública. En este sentido, se dice que el Acuerdo dictado por el acusado se caracteriza por ser injusto por dos motivos. En primer lugar, por carecer en su integridad de los fundamentos y argumentos establecidos por la Ley; y, en segundo lugar, porque el motivo de dicho Acuerdo se basa en “*consideraciones de carácter personal o particular*”<sup>115</sup>.

Ello, supone la vulneración del principio establecido en el artículo 53. 8 de la Ley 7/2007 dado que, el acusado no ha velado por el cumplimiento de los “*objetivos de la organización*”; así como tampoco, ha velado por actuar de acuerdo con los principios de eficiencia y eficacia. Ello, se ve reflejado en dos comportamientos. Por un lado, en la interposición de un Acuerdo por parte del Juez que supone el inicio de un Expediente Gubernativo “*con relación a hechos sucedidos fuera del juzgado del que era titular*”<sup>116</sup>; y, por otro lado, en el desempeño de una competencia que la Ley no le concede a él, sino al Juez de Primera Instancia del Juzgado en cuestión. Véase el Fundamento de Derecho Quinto.

Ello implica la vulneración de algunos principios constitucionales, artículo 52 y 53. 1<sup>117</sup> de la norma referenciada. Pues, puede decirse que “*vulnera su función constitucional el Juez que no aplica la ley o la aplica torcidamente por su propia convicción personal*”, tal y como sostiene el Fundamento de Derecho Segundo de la Sentencia en cuestión.

---

<sup>114</sup> En el caso que nos ocupa, el acusado concurre en un delito de prevaricación judicial tipificado en el artículo 446.3 del Código Penal. No considerando que sea necesario reiterar los dos elementos que integran este delito, es decir, el elemento objetivo y el elemento subjetivo.

<sup>115</sup> *Ibidem*.

<sup>116</sup> Sentencia de fecha 22 de febrero de 2003, dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo; Fundamento de Derecho Segundo.

<sup>117</sup> En este sentido, cabe señalar que es cierto que antes de proceder a exponer cada Sentencia se ha indicado que los artículos 52 y 53. 1 de la Ley 7/2007, entre otros, no son susceptibles de ser mencionados en cada resolución; pues en cada una de éstas es obvio que se produce la vulneración de los mismos. No obstante, en el caso que nos ocupa, resulta necesario resaltar ambos precepto debido que el no sometimiento al principio de legalidad por parte de un Juez, comporta consigo la desobediencia de los preceptos referidos.

A mayor abundamiento, resulta necesario rescatar el segundo motivo mencionado que justifica el carácter injusto de la resolución. En concreto, el Acuerdo dictado por parte del ahora querellado tiene como finalidad repercutir negativamente en los intereses del Letrado, el cual presta su representación legal a Benjamín, sujeto con el que el acusado no tiene muy buena relación. Por consiguiente, el funcionario debería de haberse abstenido de dictar el Acuerdo referenciado dado que, es evidente el interés personal y particular que tiene en el mismo. De este modo, hubiese cumplido el artículo 53. 5 de la Ley 7/2007. En otras palabras, *“prefiere dictar un Acuerdo extralimitándose en sus funciones y en contra del Letrado que representa los intereses de una persona con la que el acusado ha tenido y tiene una relación conflictiva”* –Fundamento de Derecho Segundo de la Sentencia-.

En suma, se puede concluir el presente estudio dando mención a una frase mencionada en el Fundamento de Derecho Primero de la Sentencia por parte del Ilustrísimo Ponente de la misma. A saber, *“la prevaricación judicial reviste mayor gravedad que la de los funcionarios públicos, pues sobre los Jueces recae el monopolio del ejercicio de la jurisdicción, es decir, según consagra la Constitución ellos tienen en exclusiva la función de juzgar y ejecutar lo juzgado”*.

#### **4. 2. 7. Sentencia de fecha 5 de diciembre de 2005, dictada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo**

Los sucesos que permiten constituir el cuerpo de la presente resolución tienen su origen en un escrito emitido por el Magistrado Presidente de un Juzgado de la Audiencia Provincial, en el cual se denuncian una serie de comportamientos llevados a cabo por el Juez Decano del mismo Juzgado. Tras la recepción de dicho escrito por parte del Servicio de Inspección de Tribunales, se practicaron una serie de diligencias en las que se observaron la posible comisión de un delito de prevaricación y de falsedad documental por parte del acusado Juez Decano.

En concreto, se trataba de la comisión de tres actos por parte del imputado. Por un lado, *“la exclusión del Juzgado de 1ª Instancia nº 1 de dicha ciudad del reparto de asuntos en determinados supuestos”*<sup>118</sup>; exclusión que fue ordenada por el acusado por circunstancias de carácter personal. Por otro lado, la falta de respecto a la independencia que tiene todo Magistrado para deliberar en los asuntos. Y,

---

<sup>118</sup> Sentencia de fecha 5 de diciembre de 2005, dictada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo; Antecedentes de Hecho Quinto.

finalmente, la redacción de dos informes por parte del sancionado en los que establece una serie de descalificaciones dirigidas a criticar al Magistrado Presidente de la Sección Séptima del Tribunal.

Sobre tales hechos, constitutivos de la mala *praxis* del acusado, se procederán a analizar aquellas conductas que hayan supuesto una vulneración de los principios éticos y de conducta. En tal sentido, el cónyuge del acusado, de profesión procuradora, tiene un señalamiento en el Juzgado del Magistrado perjudicado. Por lo que, el Juez Decano, a sabiendas, intenta interferir sucesivas veces en la opinión de aquél en aras a convencerlo de que su análisis del caso es erróneo.

Ello es así, hasta el punto de que el acusado le dio entrega de unos documentos jurisprudenciales, todos ellos precedentes favorables a la tesis de esa parte. En concreto, tal comportamiento se aprecia cuando, *“sin mediar solicitud alguna, exterioriza a otro Juez el deseo de que un concreto proceso conocido por éste último se desarrolle en favor de un determinado litigante”*, tal y como establece el Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia.

De dicho comportamiento, se abstrae por un lado, que el sujeto sancionado no ha sido capaz de abstenerse en un asunto que tiene un especial interés personal, pues una de las partes recibe la representación procesal de su esposa. Y, por otro lado, y como consecuencia de lo anterior, se puede observar el intento de influenciar en la resolución del trámite comportando *“un privilegio en beneficio”* del *“entorno familiar”*<sup>119</sup> del acusado. Por ende, el acusado Juez ha vulnerado los artículos 53. 5 y 53. 9 de la Ley 7/2007.

Y, en último término, cabe destacar otro comportamiento que evidencia el adoptar una conducta contraria al principio de dedicación al servicio público, es decir, la emisión de dos informes por parte del ahora recurrente destinados a descalificar la competencia del Juez-Magistrado. En concreto, *“el sancionado ha aprovechado ambos informes para introducir en ellos descalificaciones que objetiva y subjetivamente suponen una falta de respeto al Tribunal Superior”*. Por ello, la actuación del acusado no se ha ajustado a *“los principios de lealtad (...) con sus superiores”*<sup>120</sup> y, en concreto, con el Presidente de la Sección Séptima. Todo ello, es el resultado de menospreciar, los preceptos 53. 3 y 54. 1 del Código de Conducta del Estatuto Público del Empleado Público.

---

<sup>119</sup> Ley 7/2007, de 12 de Abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, artículo 53. 9.

<sup>120</sup> Ley 7/2007, de 12 de Abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, artículo 53. 3.

#### **4. 2. 8. Sentencia de fecha 22 de octubre de 2002, dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo**

La presente Sentencia desestima un recurso de casación presentado por dos Agentes de la Policía Local. El motivo por el cual éstos interponen dicho recurso se fundamenta en los hechos que proceden a continuación. En el año 1998, ambos acusados, estando de servicio, oyeron unos ruidos que se asemejaban a unas explosiones. Como consecuencia de ello, averiguaron que el sonido procedía de un vehículo que se estaba poniendo en marcha. Al detenerlo, se acercaron al automóvil ordenando al conductor que bajara del mismo. Petición que fue desestimada por éste.

A la negativa del perjudicado, ambos acusados decidieron solicitar la ayuda de miembros de la Guardia Civil. Al llegar éstos, comprobaron que los ruidos procedían del tubo de escape del automóvil, por lo que le impusieron una sanción administrativa. A continuación, una vez se marcharon éstos y el sujeto sancionado, los ahora recurrentes confeccionaron un atestado-denuncia contra P.P., imputándole unos hechos que no se correspondían con la realidad.

Como consecuencia de dicha conducta, y con la finalidad de aislar la mala actuación de ambos acusados, conviene resaltar la vulneración de los artículos 52 y 53. 11 de la Ley 7/2007. Pues, el elaborar un atestado en el que figuran hechos que se alejan totalmente de la realidad, supone adoptar una conducta que se aparta del principio de dedicación al servicio público. Además, es un documento oficial en el que la objetividad y la imparcialidad son sustituidas por la subjetividad. Comportamiento que se contrapone en su integridad con el precepto 53. 2 de la norma referenciada.

Dando un paso más, resulta necesario tener presente que la acción de crear un atestado policial falso por ambos acusados, supone realizar una acción que se contrapone plenamente con las tareas y funciones correspondientes al cargo de Policía Local. Por ello, se puede afirmar que tales sujetos han incurrido en la vulneración del artículo 53. 3 del Código de Conducta referenciado. Pues, no solamente han ejercido una conducta totalmente contraria al principio de dedicación al servicio público, sino que, además, han vulnerado la llamada "fe pública".

Ello se confirma, dado que, los ahora recurrentes, en tanto que personas que prestan un servicio a la Administración Pública, ésta les otorga ciertas competencias y responsabilidades para que puedan desempeñar el ejercicio de sus funciones. Entre dichas aptitudes destaca el sometimiento a la verdad. En concreto, los oficiales públicos han documentado un atestado con hechos que no han tenido lugar, fingiendo la concurrencia de los mismos. Es por esta precisa razón que, se ha vulnerado *“la confianza de la generalidad en la veracidad del contenido de la declaración documentada por el oficial público”*<sup>121</sup>.

En suma, se ha podido constatar en la presente resolución judicial una clara desobediencia a las funciones encomendadas a dos sujetos pertenecientes al Cuerpo de la Policía Local. Desobediencia, que se traduce en una falsedad de documentos de carácter oficial, llegando a provocar un grave daño moral y psicológico a la persona afectada al verse incurso en una causa penal.

#### **4. 2. 9. Sentencia de fecha 23 de septiembre de 2003, dictada por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Valencia**

La presente Sentencia se pronuncia en torno a un delito de cohecho cuyo autor es un empleado público perteneciente al Cuerpo General de Auxiliar de la Administración del Estado, realizando sus funciones en la oficina de extranjeros de la Delegación de Gobierno. En concreto, éste y la también acusada C.C.C. ofrecieron a unos extranjeros la posibilidad de presentar en dicha Delegación toda la documentación necesaria para obtener los permisos de trabajo y residencia, a cambio de que ambos acusados obtuviesen una serie de beneficios económicos.

Mencionados los hechos principales, le son de aplicación las siguientes observaciones jurídicas, teniendo presente que solamente se van a enjuiciar las actuaciones desarrolladas por el acusado funcionario. En primer lugar, se desprende de todo ello una conducta completamente dolosa dado que, se están realizando y prestando unos servicios que son contrarios al desempeño de las tareas que tiene encomendadas el acusado. *A sensu contrario*, se estaría juzgando ahora sobre la licitud o ilicitud de un caso justo. Pues, de conformidad al Fundamento de Derecho Tercero, *“no es acto justo lo que implica apartarse de los deberes y funciones propias del cargo”*.

---

<sup>121</sup> Sentencia de fecha 22 de noviembre de 2002, dictada por la Sala del Tribunal Supremo; Fundamento de Derecho Cuarto; apartado segundo.

En concreto, el funcionario se aprovecha de la situación que ostenta en su cargo público –abuso de autoridad-; aprovechamiento consistente en poner el sello o cuño oficial a todos los impresos oficiales una vez cumplimentados por cada extranjero. En este sentido, si bien es cierto que ello supone la vulneración del principio de objetividad, no lo es menos que el funcionario interviene en la agilización de un procedimiento administrativo. Pues los extranjeros aceptan dicha propuesta en aras a evitar seguir “*el procedimiento habitual y que usualmente y a diario llevaba largas esperas y alterar así respecto de estas personas el orden establecido por la referida Delegación, para la recepción de documentos y atención al público*”<sup>122</sup>. Por consiguiente, el sujeto enjuiciado ha vulnerado el principio que figura en el precepto 53. 9 de la Ley 7/2007.

Y, a ello se le une, la adopción de una especie de obligación económica por parte del acusado dado que, por cada sello oficial que estampa en el documento recibe a cambio una determinada suma de dinero. Por ende, al no producirse rechazo alguno de las cantidades económicas o regalos recibidos, el acusado ha incurrido en la vulneración de los principios éticos y de conducta establecidos en los artículos 53. 6 y 54. 6 de la norma mencionada, respectivamente.

#### **4. 3. Comportamiento debido**

##### **4. 3. 1. Sentencia de fecha 10 de marzo de 2005, dictada por la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Alicante**

La presente Sentencia, dictada por la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Alicante en fecha 10 de marzo de 2005, condena al acusado, por un lado, por la comisión de un *delito continuado de malversación de caudales públicos*; y, por otro lado, por ser autor el acusado de un *delito continuado de falsedad documental*. Ambos delitos, legalmente tipificados en los artículos 432 y 390 del Código Penal, respectivamente, vienen acompañados por el delito continuado establecido en el artículo 74 de tal norma.

No se podría proceder al desarrollo de la Sentencia, sin mencionar que el acusado LJDM ocupa el cargo de funcionario de Correos y que, precisamente por este

---

<sup>122</sup> *Ibidem.*

motivo, queda sujeto a los principios establecidos en el Código de Conducta. En concreto, el acusado recibe un giro valorado en 300,51 euros a abonar a GMP, dinero que hizo suyo. En otras palabras, se puede decir que el *“acusado se apoderaba de los importes recibidos y cuando se verificaba la queja era cuando expresaba el deseo de resolver el problema devolviendo su importe”*<sup>123</sup>.

Ello comportamiento delictivo no se trata de algo casual, ya que se reitera el mismo comportamiento en tres ocasiones. Pues, así lo estipula el Fundamento de Derecho Tercero de la Sentencia de fecha 10 de marzo de 2005 de la Audiencia Provincial de Alicante, al precisar que *“no se trata de una sola actuación aislada, sino de al menos tres las ocasiones en las que se produce esta mecánica comisiva que da lugar a la continuidad delictiva en su actuación que hace aplicable el artículo 74 del Código Penal en ambas modalidades comisivas”*.

A tenor de lo anteriormente expuesto, se puede abstraer la vulneración concreta de tres preceptos establecidos en el Código de Conducta respectivamente relacionados entre sí. En primer lugar, destaca la vulneración del artículo 54. 5 del mencionado Código dado que, el empleado público en vez de entregar los giros a sus destinatarios, tal y como le habían ordenado sus superiores<sup>124</sup>, decide sustraer con ánimo de lucro *“los caudales o efectos públicos”*<sup>125</sup> que tenía a su cargo por razón de sus funciones. Y, por ende, no ha sido capaz de *“administrar los recursos o bienes públicos con austeridad”*, al intentarse aprovechar de los mismos<sup>126</sup>.

En segundo lugar y como consecuencia de lo anterior, el funcionario de correos no ha actuado *“de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia”*, así como tampoco ha vigilado por *“la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización”*, tal y como establece el artículo 53. 8 de la Ley 7/2007. Ello es así, no solamente por el delito de malversación de caudales públicos, sino también por el delito de falsificación documental que realiza el mismo en cada uno de los recibos. En concreto, *“en los tres casos el acusado rellenó y firmó, imitando la firma de los destinatarios el correspondiente recibí de la libreta de entrega”*<sup>127</sup>.

---

<sup>123</sup> Sentencia de fecha 10 de marzo de 2005, dictada por la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Alicante, Fundamento de Derecho Tercero.

<sup>124</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, artículo 54. 3.

<sup>125</sup> Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código, artículo 432. 1.

<sup>126</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, artículo 54. 5.

<sup>127</sup> Sentencia de fecha 10 de marzo de 2005, dictada por la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Alicante, Antecede de Hecho, hechos probados.

Finalmente, y como consecuencia de la falsificación de los recibís por parte del funcionario, se ha vulnerado el artículo 54. 7 del Código de Conducta de la Ley 7/2007 al no entregar el acusado el documento –giro- a “sus posteriores responsables”. Obligación que no cumple creando en el documento “la apariencia de que lo inveraz es auténtico”, tal y como sostiene el Ponente Vicente Magro Server, “haciendo constar que los perjudicados habían recibido el importe”<sup>128</sup>.

#### **4. 3. 2. Sentencia de fecha 8 de mayo de 2006, dictada por la Sección 16ª de la Audiencia Provincial de Madrid**

La presente Sentencia nos va a dar mucho dado que, a parte de intervenir miembros o autoridades públicas conocidos por los ciudadanos del Estado de Derecho Español, condena a tres sujetos que desempeñan funciones de altos cargos en los Cuerpos de Seguridad del Estado en el que nos hallamos –Rodolfo, Javier y José Luís-. Es por ello que, debido a la cantidad de hechos acaecidos y a la densidad de los mismos, se procurará realizar una exposición de éstos atendiendo a los criterios de claridad y sencillez. Demos paso, pues, a los hechos que originan la interposición de la presente Sentencia.

En primer lugar, *la Asociación de Víctimas del Terrorismo* convocó una manifestación en Madrid. En ésta se personan el Ministro de Defensa, José Bono, junto con la eurodiputada Rosa Díez. La presencia de ambos, al ser reconocidos por los asistentes de la manifestación, provoca que se produzcan una serie de reacciones que originan un desplazamiento de la multitud; llegados al punto tal que los tres escoltas de cada autoridad política se ven obligados a formar una cláusula de seguridad en torno a ambos.

Ante esta situación, el Inspector del Cuerpo Nacional de Policía da cuenta de todo lo acaecido a los acusados Javier –Inspector Jefe de la Brigada- y Rodolfo - Comisario Jefe de la Brigada- quienes decidieron iniciar un atestado en el que figuraba el inicio de unas diligencias de gestión<sup>129</sup>, junto con los siguientes hechos: “*se logró que las Autoridades en ningún momento fueran agredidas físicamente por parte de estos incontrolados, si bien fue imposible la evitación de algunos zarandeos, mientras*

---

<sup>128</sup> Sentencia de fecha 10 de marzo de 2005, dictada por la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Alicante, Fundamento de Derecho Tercero, apartado Tercero.

<sup>129</sup> Las Diligencias de gestión se inician en aras a identificar, tanto a los sujetos que intervinieron en el tumulto, así como también a todos los policías que formaron la cápsula de protección.

*permanecían en el interior de la cápsula*<sup>130</sup>.

Desde ese momento, correspondió al inspector jefe, junto con su secretario, prestar declaración a una serie de funcionarios, quienes coincidieron que no se produjeron “ningún tipo de agresión física en las personas que en ese momento se protegían”<sup>131</sup>. Además, se visualizaron todos los vídeos referentes a la manifestación, en los cuales no se apreciaron agresiones. Los resultados se comunicaron a ambos acusados. Sin embargo éstos, ordenaron la detención de Isidoro y Toñi, junto con la sucesiva lectura de sus derechos. El instructor del atestado se negó a dicha petición, actitud que provocó su cese como Instructor de las diligencias y su consiguiente abandono del despacho. En esta situación, asumió su puesto de trabajo el acusado Javier por lo que procedió a leer a ambos perjudicados los derechos que tienen en cuanto que detenidos.

A raíz de ello, y atendiendo a las nuevas funciones que desempeñaban Javier y Rodolfo, son ellos quienes, junto con la colaboración del acusado José Luís, decidieron realizar, una vez más, las comparecencias de los escoltas; lo que supuso rehacer nuevamente los atestados anteriores, es decir, la destrucción del original; la eliminación e incorporación de datos favorables al interés particular de los tres acusados; y, finalmente, la extensión de nuevas diligencias.

Una vez interiorizados y asumidos todos los hechos que nos anteceden, se podrá proceder a valorar la conducta flagrante de los tres acusados. Para ello, aunque no sea materia de nuestro estudio, se ha de informar al lector de que el acusado Javier ha sido condenado como autor de un delito de detención ilegal y de falsedad documental. Por otro lado, el acusado Rodolfo ha sido condenado como autor de un delito de detención ilegal, de un delito de falsedad documental y de un delito de coacción. Y, en último lugar, José Luís ha sido condenado como autor de un delito de falsedad documental.

Procedamos, pues, a la subsunción referente a los hechos cometidos por los funcionarios policiales en los correspondientes artículo del Código de Conducta<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> Sentencia de fecha 8 de mayo de 2006, dictada por la Sección 16ª de la Audiencia Provincial de Madrid, Antecedente de Hecho Primero.

<sup>131</sup> Sentencia de fecha 8 de mayo de 2006, dictada por la Sección 16ª de la Audiencia Provincial de Madrid, Antecedente de Hecho Segundo.

<sup>132</sup> Conviene comentar que la valoración y crítica de los artículos vulnerados por parte de los tres funcionarios, se llevará a cabo de forma conjunta, es decir, que no se procederá a enjuiciar los hechos cometidos por cada uno de ellos para, así, evitar posibles argumentos reiterativos.

En primer lugar, se ha vulnerado el artículo 53. 3 del Código de Conducta de la Ley 7/2007 dado que compete a la Administración Pública, esto es a los miembros que la integran, servir con objetividad *“los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”*. Tales principios, al carecer de eficacia por parte de los tres sujetos enjuiciados, suponen el no respeto al principio de buena fe con la Administración.

Además de lo mencionado anteriormente, se puede observar, la falta de lealtad que los acusados Inspector-Jefe y Comisario-Jefe han tenido con el Instructor del atestado inicial y original. En concreto, la falta de respeto se produce en el momento en que ambos acusados ordenan al Inspector del atestado que abandone el despacho, como consecuencia de la negativa del Inspector a detener a Toñi e Iñigo<sup>133</sup>.

Con dicha actitud obsérvese, pues, no solamente se vulnera el precepto 53. 3 de la Ley antes referenciada, sino también la del artículo 54. 1 del mismo cuerpo legal por no tratar con respecto y atención al resto de empleados públicos. Con ello, nos referimos al funcionario Instructor cesado de sus funciones y obligado a abandonar su destino por parte de los acusados Javier y Rodolfo.

Por otro lado, se ha vulnerado el precepto 53. 8 del Estatuto Básico del Empleado Público ya que, ambos acusados han realizado una serie de acciones que comportan consigo el incumplimiento *“de los objetivos de la organización”*. En este sentido, se considera conveniente mencionar aquí la detención ilegal sufrida por el Señor Isidoro y la Señora Toñi; detención que va más allá de las conductas corrientes al servicio de los intereses generales.

Prosiguiendo, se puede decir que dos son los hechos que evidencian la detención ilegal de ambos perjudicados. En primer lugar, la lectura de los derechos a toda persona imputada detenida en el momento de llegar éstos en la Brigada; y, en segundo lugar, la extensión de las *“diligencias de su puesta en libertad”*<sup>134</sup>. Pues, siguiendo con la dialéctica del Ilustrísimo Ponente Miguel Hidalgo Abía, resulta obvio *“que solo son puestos en libertad aquéllos a quienes se ha privado antes de la*

---

<sup>133</sup> Sentencia de fecha 8 de mayo de 2006, dictada por la Sección 16ª de la Audiencia Provincial de Madrid, Fundamento de Derecho Octavo.

<sup>134</sup> Sentencia de fecha 8 de mayo de 2006, dictada por la Sección 16ª de la Audiencia Provincial de Madrid, Fundamento de Derecho tercero.

*misma*”, Fundamento de Derecho Tercero.

Además, y profundizando con la detención sufrida por ambos miembros del Partido Popular, cabe resaltar que éstos no fueron considerados como imputados no detenidos, sino como imputados detenidos. Pues a ambos se les leen los derechos del detenido. Ante este comportamiento, ambos acusados dicen carecer del impreso de información de derechos al imputado no detenido. Argumentación que carece de total fundamento y credibilidad dado que, siendo conocedores ambos acusados Inspectores de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sabían que en el caso de no tener el impreso de información de los derechos al imputado no detenido, era de su obligación elaborarlo. Por consiguiente, dicha actitud de los acusados Rodolfo y Javier lleva consigo la vulneración del precepto 54. 2 de la Ley 7/2007 ya que, “*no han cumplido con diligencia*” el desempeño “*de las tareas correspondientes a su puesto de trabajo*”.

A la detención realizada por ambos funcionarios policiales, le acompaña su carácter de ilegal. Ello es así dado que, ninguno de los acusados disponía de pruebas suficientes para practicar tal detención, remitiéndome para ello a las declaraciones efectuadas por los escoltas del Señor Bono y la Señora Díez; así como también a las imágenes que se visualizaban en los videos de la manifestación<sup>135</sup>. A raíz de ello, se observa una negligencia del precepto 53. 4 de dicha norma, pudiéndose realizar dos matizaciones.

En primer lugar, que la conducta de los acusados no se ha basado en el respeto a los derechos fundamentales, en concreto al artículo 17 de la Constitución Española; y, en segundo lugar que, la detención ha estado motivada por una mera opinión y decisión de ambos acusados ya que, los mismos sabían que era totalmente “*inmotivada, arbitraria, abusiva e ilícita*”<sup>136</sup>.

Por otra parte, cabe comentar la vulneración de los artículos 53. 10; 53. 11 y 54. 2 de la Ley 7/2007, referentes a que el trabajo realizado por los funcionarios carece de total diligencia, así como también se han realizado conductas contrarias a las tareas que tienen encomendadas. En este sentido, se está hablando del delito de falsedad de un documento oficial<sup>137</sup>, es decir, del atestado policial en el que intervienen, no solamente los acusados Javier y Rodolfo, sino también el acusado José Luís. Los

---

<sup>135</sup> Léanse para ello los Antecedentes de Hecho, así como también el Fundamento de Derecho cuarto de la Sentencia que ahora nos ocupa lugar.

<sup>136</sup> *Ibidem*.

<sup>137</sup> Dicho delito está tipificado en el Código Penal; artículo 390. 1. 3º y 4º.

motivos por los cuales deciden rehacer el mencionado documento se fundamentan en la cantidad de pruebas que justifican y corroboran la inexistencia de las agresiones a las autoridades políticas. Ello es así de conformidad con lo establecido en los Fundamento de Derecho Sexto de la Sentencia.

De tal modo que se considera que rehacer íntegramente un documento oficial supone una acción que se desmarca totalmente de las funciones típicas que tienen encomendadas los tres acusados. Además, la falsedad documental supone la desaparición e incorporación de datos según el interés personal de sus autores. Así, por ejemplo, no figura en los mismos que “*en los vídeos no aparecía agresión alguna al señor ministro*”<sup>138</sup>. Además, se falsificaron firmas, sellos y nombres de los primeros Instructores y secretarios. Véase para ello, el contenido del Fundamento de Derecho sexto.

Y, finalmente, cabe recordar que el también acusado José Luís ha vulnerado el artículo 54. 3 de la norma mencionada anteriormente. Pues, dicho sujeto se ha dejado llevar por la proposición formulada por los acusados Rodolfo y Javier, referente a rehacer el atestado policial en aras a deshacerse del original, siendo incapaz de negarse a ello.

#### **4. 3. 3. Sentencia de fecha 18 de febrero de 2003, dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo**

La presente Sentencia, al estar dictada por el Tribunal Supremo, se pronuncia entorno a la interposición de un recurso de casación por parte de dos sujetos, uno de los cuales tiene el carácter de funcionario de carrera de la Escuela Técnica de Gestión de Organismos Autónomos.

Siguiendo con el protocolo marcado hasta el momento, son hechos probados los que figuran a continuación. En primer lugar que, en el año 1990 se crea un Comité Organizador de *Eurotelecom Madrid 90* que tiene como finalidad última encargarse de la preparación, celebración y organización de unas jornadas de Encuentro y Exposición de las Telecomunicaciones Europeas. Para ello, se nombra como Gerente del citado Comité al acusado J.C.B.P. Éste tiene como función encomendada la de gestionar “*los fondos destinados a la financiación de la*

---

<sup>138</sup> Sentencia de fecha 8 de mayo de 2006, dictada por la Sección 16ª de la Audiencia Provincial de Madrid, Fundamento de Derecho sexto.

*Exposición con independencia de su origen público o privado*<sup>139</sup>.

A raíz de ello, el acusado Gerente contacta con I.B.G, accionista mayoritario de una entidad mercantil, para que le confección un presupuesto del coste de las pagodas y stands que utilizarían los expositores. Realizado tal estudio, el acusado J.C.B.P. le propone al propietario de la empresa el siguiente negocio fraudulento: aumentar ficticiamente el coste de la pagoda en aras a igualarlo con el de los stands. El objetivo de dicha operación, aceptada por ambos sujetos, se basa en la obtención de un beneficio económico por parte del Gestor. Con ello, se produce un detrimento de los fondos públicos ya que, muchos de éstos procedían de entidades de carácter público.

Bajo esta rúbrica y en primer lugar, al acusado funcionario, en tanto que Gerente nombrado por el Comité Organizador a través de una Orden Ministerial, se le encomienda la función de gestionar los fondos destinados a la Exposición. Gestión, que no realiza con éxito el sujeto en cuestión al no obedecer las órdenes encomendadas y, que supone, la inmediata vulneración del artículo 54. 3 de la Ley 7/2007.

En segundo lugar y como consecuencia de hacer caso omisión a las instrucciones encomendadas, se ha incurrido en la violación del precepto 54. 5 de la norma referenciada. Pues, si bien es cierto que el ahora recurrente se apropia indebidamente del dinero destinado a la Exposición; no lo es menos que gran parte de dicho capital tiene el carácter de caudales o bienes públicos. Y, por ende, el hecho de no procurar y no velar por el buen fin de tales fondos, supone no actuar conforme al principio de economía y, la consecuente vulneración del artículo 53. 8 del Estatuto Básico del Empleado Público.

En último término, resulta necesario profundizar en la conducta maliciosa por parte del acusado gerente consistente en lucrarse económicamente con el importe dinerario que contenían los pagos que las entidades públicas<sup>140</sup> y privadas iban abonando en la cuenta corriente. Es por esta razón que, se puede considerar que el acusado ha contraído una obligación o negocio económico con I.B.G. que supone un conflicto de intereses con las "*obligaciones de su puesto público*", tal y como

<sup>139</sup> Sentencia de fecha 18 de febrero de 2003, dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo; Antecedente de Hecho Primero y Fundamento de Derecho Primero.

<sup>140</sup> Intervienen en la participación de la Exposición entidades públicas tales como: el Ministerio de Transportes, la Comunidad Europea, la Dirección General de Correos, la Caja Postal, la Agencia Efe, Retevisión, Hispasat, Iberia, Telefónica, etcétera, -Antecedente de Hecho y Fundamento de Derecho Cuarto.

sostiene el artículo 53. 6 de la Ley 7/2007; artículo que ha sido vulnerado por el sujeto.

Con lo expuesto anteriormente, se puede observar con claridad la concurrencia de un delito de malversación de caudales públicos por parte del Señor I.B.C.P. y, un mal obrar en las funciones que tenía encomendadas el sujeto en cuestión; funciones que se atribuyen a una persona donde la responsabilidad destaca por su ausencia.

#### **4. 3. 4. Sentencia de fecha 14 de noviembre de 2001, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Provincial de Alicante**

Los motivos que originan el pronunciamiento de la presente Sentencia por parte del Ilustrísimo Ponente José Daniel Mira-Perceval Verdú, giran entorno a unos hechos sucedidos en el año 1995 en la ciudad de Alcoy. En este sentido, el acusado, Oficial que prestaba sus servicios al Juzgado de Instrucción número 1 de la mencionada ciudad, escondió un expediente de cuya tramitación estaba encargado, siendo parte perjudicada la Señora R.C.P.

Transcurrido un tiempo, un familiar de ésta se personó numerosas veces ante el citado Juzgado, solicitando información sobre el indicado procedimiento. Ante dicha insistencia, el acusado le dijo que el procedimiento había finalizado, correspondiéndole a su hermana una indemnización valorada en 1.200.000 pesetas.

A raíz de ello, el familiar de la Señora R.C.P. se presentó nuevamente en el Juzgado en aras a obtener el mandamiento de devolución por el importe ya citado. Para ello, el ahora querellado rellenó un formulario en el que, cumplimentando todos los datos, firmó en nombre del Juez y del Secretario del Juzgado en cuestión. Sin embargo, no se llegó a cobrar el importe figurado en el mandamiento por presentar irregularidades.

La mala conducta del acusado viene a resumirse en tres delitos: de infidelidad de documentos públicos, de falsedad documental y de estafa. Es por ello que, ante los hechos acaecidos, ya se puede adelantar la mala *praxis* o la poca diligencia del funcionario oficial en el desempeño de sus funciones dado que, no se acata a los principios que caracterizan a la Administración Pública. Ello supone la vulneración del artículo 53. 3 del Código de Conducta de la Ley 7/2007.

Además, cabe resaltar que el acusado no desempeña diligentemente la tarea que tiene encomendada, esto es, la custodia del documento público. Comportamiento, que se traduce en la comisión de un delito de infidelidad en la custodia de documentos en el momento en que dicho sujeto hace desaparecer el expediente a través de una ocultación y sustracción del mismo<sup>141</sup>. Pues, si bien es cierto que se puede manifestar que ha sido incapaz de “*garantizar la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables*”, no lo es menos que ha vulnerado el séptimo principio de conducta establecido en el artículo 54 de la Ley 7/2007.

Otro hecho que provoca la falta de diligencia y la consecuente realización de tareas contrarias al interés público, -principios éticos exigidos en los artículos 53. 10 y 11 de la Ley 7/2007-, es el relativo a la falsificación que experimenta el mandamiento. Pues, éste contiene “*los sellos correspondientes al juzgado expedidor; está relleno con todos los datos que se requieren para dar validez a los mismos; las firmas que obran en el lugar correspondiente al Juez y Secretario*”<sup>142</sup>. Es decir, que está relleno con todos aquellos elementos que constituyen un mandamiento oficial verdadero. Por consiguiente, no se trata de una falsificación grosera ya que, el mismo tiene la “*apariencia formal de veracidad*”, tal y como sostiene el Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia.

En este sentido, resulta insoslayable aludir a la falta de respeto, por parte del funcionario público, a sus superiores. Actitud, que se ve reflejada desde el momento en que aquél decide falsificar tanto la firma del Juez-Magistrado como la del Secretario Judicial del Juzgado en cuestión. Por tanto, si bien es cierto que, el comportamiento del Oficial no se ha ajustado a los principios de lealtad con sus superiores, no lo es menos que haya concurrido en la vulneración de los preceptos 53. 3 y 54. 1 del Código de Conducta de la Ley 7/2007.

Y, finalmente, por si todavía no ha quedado suficientemente claro que el sujeto imputado ha realizado actividades contrarias a sus funciones, véase que el importe económico que se constaba en el mandamiento de devolución, estaba destinado a ser ingresado en el Tesoro Público -Fundamento de Derecho Cuarto-. Por consiguiente, con dicha actuación el acusado ha provocado el nacimiento de un

---

<sup>141</sup> Sentencia de fecha 14 de noviembre de 2001, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Penal del Tribunal Provincial de Alicante; Fundamento de Derecho Tercero.

<sup>142</sup> *Ibidem*.

delito de estafa ya que, ha perjudicado el dinero público. Por consiguiente, ha vulnerado el principio de economía establecido en el artículo 53. 8 de la Ley 7/2007.

#### **4. 3. 5. Sentencia de fecha 16 de julio de 2009, dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo**

La presente Sentencia condena a un Notario por un delito de falsedad en documento público por imprudencia, a tenor de los hechos que se relatan muy brevemente a continuación. En primer lugar, Juan Antonio, sujeto que padece una “*parálisis cerebral que le produce un retraso mental profundo*”<sup>143</sup>, tras el fallecimiento de sus padres fue constituido heredero único de un inmueble transmitido por los mismos. Como consecuencia de la situación de desamparo en la que se encontraba aquél, quedó al cuidado de la acusada Belinda quien acuerda con otro acusado proceder a la venta del inmueble y repartirse entre ambos la ganancia económica obtenida.

Para ello, contactaron, además, con otros acusados que ostentaban la calidad de propietarios de una inmobiliaria cuyo objeto social se caracterizaba por captar viviendas. Sin embargo, al no tener el perjudicado correctamente documentada la titularidad del inmueble, los acusados acudieron a un Notario en aras a conseguir dos beneficios. Por un lado, la obtención de todos aquellos documentos notariales que acreditasen que Marco Antonio era titular del inmueble; y, por otro lado, la suscripción de un contrato privado en el que constaba que el sujeto perjudicado vendía su inmueble a la citada mercantil.

Cuando ello se hizo, el incapaz no obtuvo el acuerdo que le prometieron los acusados, es decir, “*utilizar el dinero para comprarle un piso más pequeño*”, pues así consta en el Antecede de Hecho Primero de la Sentencia. A ello se le añade que todos los documentos y actas de notoriedad son otorgados por el Notario, sin que éste cerciore la capacidad del contrayente.

Ante tales hechos, se procede, a continuación, a valorar la mala *praxis* del acusado Notario. En este sentido, cabe destacar la improcedencia del Notario dado que, ni en las escrituras notariales ni en las actas de notoriedad otorgadas y manifestadas por Marco Antonio, ha llevado a cabo diligencia alguna dirigida a cerciorarse sobre la capacidad del otorgante. Además, la enfermedad que padece el perjudicado es

---

<sup>143</sup> *Ibidem.*

declarada varias veces como una *“incapacidad palmaria y manifiesta”*. A ello se le une que, el acusado no conversó con el incapacitado *“dejando los tramites en manos de los empleados de la Notaría”*<sup>144</sup>.

Todo ello, es el resultado de un incumplimiento del deber profesional. En otras palabras, el acusado no ha desempeñado con diligencia, responsabilidad, y dedicación al servicio público su tarea consistente en presenciar el otorgamiento de las escrituras. Por ende, si bien es cierto que el Notario debe dar fe sobre la capacidad de los otorgantes, no lo es menos que debe negar la intervención notarial a aquellos sujetos que carecen de la suficiente capacidad legal como sucede. Por tanto, el acusado ha concurrido en la vulneración del artículo 53. 8 de la Ley 7/2007.

Conviene resaltar que los documentos otorgados por el funcionario se califican de falsarios, dado que la incapacidad que sufre el perjudicado es sumamente manifiesta. Ello, hace suponer que *“el mismo no tuvo ni siquiera a Marco Antonio a su presencia, por cuanto en los documentos se afirma que Marco Antonio comparece ante el Notario autorizante y realiza unas manifestaciones que no podían corresponderse con la realidad”*, tal y como se pone de manifiesto en el Fundamento de Derecho Vigésimo Tercero.

Por ende, ello supone una falsedad imprudente dado que, el acusado hace constar en los documentos una serie de manifestaciones que no corresponden con la realidad del hecho. Pues así se pone de manifiesto en la siguiente frase *“así lo dice y otórgale compareciente y previa su lectura que le permite hacer por sí, se ratifica en su contenido y firma conmigo el Notario, que doy fe de cuanto se consigna en este instrumento público”*<sup>145</sup>. Acción que muestra, la vulneración del precepto de conducta 53. 3 de la norma referenciada.

Y, finalmente, conviene resaltar que debido al grado de incapacidad de Marco Antonio, se observa que en las escrituras se realizan una serie de manifestaciones que éste no pudo realizar. Así que, el acusado se ha desmarcado de realizar una conducta contraria al principio de dedicación al servicio público, lo que supone una vulneración del artículo 53. 11 de la Ley antes citada. En suma, se puede decir que nos encontramos ante un comportamiento calificado de gravedad en la función notarial, como es el de no comprobar la capacidad de otorgar que tienen los contrayentes.

---

<sup>144</sup> Ibídem.

<sup>145</sup> Ibídem.

## 5. Informes del *Síndic de Greuges*

Con la finalidad de poder abstraer unas conclusiones precisas y significativas sobre los principios que experimentan una mayor vulneración por parte de los empleados públicos, no nos bastará con el estudio de las Sentencias que nos preceden, sino que, además, resultará imprescindible acudir a otras fuentes. En concreto, la metodología que se va a seguir en este epígrafe consistirá en un estudio minucioso de cuatro Informes anuales dirigidos al Parlamento de Cataluña y emitidos por el *Síndic de Greuges* o Defensor del Pueblo.

En este sentido, en cada Informe se detallan las diversas actividades que se han llevado a cabo por el *Síndic de Greuges* en función de las materias. De forma y manera que, un Informe dirigido al Parlamento de nuestra Comunidad Autónoma se desglosará en materias tales como de consumo, cultura y lengua, educación, inmigración, infancia y adolescencia, medio ambiente, salud, tributos, seguridad ciudadana y de justicia, urbanismo, entre otras. Y, el *Síndic* detallará las consultas que atiende y quejas que recibe por parte de los ciudadanos sobre cada una de las materias.

En este caso, se ha decidido concretar el estudio de las quejas formuladas por los ciudadanos en tres materias: tributos, servicios sociales y seguridad ciudadana y justicia, cada una de las cuales se verá representada en los gráficos que se elaborarán y expondrán a continuación. Con ello se pretende obtener el mayor número de quejas para poder clasificarlas en función de los principios éticos del Código de Conducta de la Ley 7/2007 que más resultan ser vulnerados. Ante todo, cabe destacar que para ello se ha optado clasificar los principios éticos y de conducta de la misma manera en que aparecen distribuidos en las resoluciones judiciales.

Tributos				
	Quejas Informe 2005	Quejas Informe 2006	Quejas Informe 2007	Quejas Informe 2008
Principios Generales	1	2	3	2

Servicio al Interés Común		1	2	1
Comportamiento debido	4	5	11	6
Conflicto de Intereses				
Plazos	1		4	5
Normativa	4	4	11	10

La presente tabla expone los principios que experimentan más vulneración de conformidad con las quejas en materia tributaria interpuestas por los ciudadanos. En este sentido, se pueden realizar varias matizaciones. Por un lado, todo y no reflejarse en la tabla, cabe decir que en los cuatro Informes se observa que la Administración más afectada en cuanto al número de actuaciones iniciadas por el *Síndic*, es la local. Asimismo, se ha de destacar que el año 2005 es la época en que más propuestas del *Síndic* se han aceptado por parte de las instituciones y entidades afectadas. En concreto, han sido aceptadas un 90,48% de las resoluciones<sup>146</sup>.

Por otro lado, y a tenor de la tabla que nos precede, cabe destacar que entre los años 2005 y 2008 han aumentado notablemente las quejas que reflejan una vulneración normativa. Dicho crecimiento se pone de relieve entre los años 2006 y 2007, el cual viene motivado por quejas referentes: a la inaplicación correcta y a la falta de disposición en la normativa del canon de agua sobre determinados derechos; al incremento injustificado del impuesto de la tasa de recogida de basuras; a la presunta incorrecta aplicación del impuesto de sucesiones; así como también, a la omisión del principio de capacidad económica.

En este sentido, es preciso señalar que los Informes correspondientes a los años 2007 y 2008 comparten el pronunciamiento del *Síndic* en el sentido de que no se puede solicitar una tasa por la presentación de un recurso ni por solicitar información sobre los deberes fiscales del ciudadano, así como tampoco se puede exigir una tasa *“si no se presta el servicio que constituye el hecho imponible”*<sup>147</sup>.

<sup>146</sup> Informe al Parlament 2005, Síndic de Greuges de Catalunya, página 246. Informe al Parlament 2006, Síndic de Greuges de Catalunya, páginas 304 y 305. Informe al Parlament 2007, Síndic de Greuges de Catalunya, páginas 288 y 289. Informe al Parlament de 2008, Síndic de Greuges de Catalunya, páginas 300 y 301.

<sup>147</sup> Informe al Parlament 2007, Síndic de Greuges de Catalunya, página 292.

Además, resulta preciso indicar que no solamente han aumentado considerablemente las lesiones de ámbito legislativo, sino que también han experimentado un movimiento ascendente las quejas fundamentadas por el incumplimiento de los principios que hacen referencia al buen comportamiento que los ciudadanos esperan obtener de los empleados públicos al servicio de las Administraciones. Pues, así lo corroboran la mayoría de las quejas recibidas, las cuales se refieren a un trato mayormente desfavorable por parte de los funcionarios<sup>148</sup>.

Llegados a este punto, conviene destacar que es en el Informe del año 2008 donde se pone de relieve la existencia de bastantes quejas en torno al incumplimiento de plazos. Ejemplo de ello, es la falta de respuesta en contestar algunos de los recursos presentados por los ciudadanos o, al retraso en la devolución de los ingresos indebidos a los ciudadanos en los supuestos de liquidaciones firmes. Todo ello, da lugar a una mala Administración.

Servicios Sociales				
	Quejas Informe 2005	Quejas Informe 2006	Quejas Informe 2007	Quejas Informe 2008
Principios Generales	4	3	2	3
Servicio al Interés Común	3	5	4	3
Comportamiento debido	8	10	12	15
Conflicto de Intereses				
Plazos	4	6		10
Normativa	2	7	6	5

La segunda tabla reproduce las quejas que ha recibido el *Síndic de Greuges* a lo

<sup>148</sup> Un ejemplo de ello es una queja presentada como consecuencia de la “*disconformidad por la falta de información del Departamento de Acción Social y Ciudadanía sobre la tributación fiscal de las ayudas de atención social a las personas discapacitadas*”. Informe al Parlament de 2008, Síndic de Greuges de Catalunya, página 317.

largo de los años 2005 y 2008 en lo relativo a los Servicios Sociales. De tales Informes se derivan las siguientes observaciones. Por un lado, cabe destacar que en el año 2005 la mayor parte de las actuaciones iniciadas por la *Institución* mencionada se centran, en primer lugar, en las personas con discapacidad y, en segundo lugar, en la gente mayor.

Sin embargo, no sucede lo mismo en los años posteriores dado que, el ámbito en que se han llevado a cabo más actuaciones ha sido el de las personas mayores, dejando en segundo término, las personas con discapacidad. Por otro lado, destacar que el año en que se han aceptado más consideraciones del *Síndic*, ha sido en el 2005. En concreto, han sido aceptadas un 91,38% éstas. Sin embargo, a partir de los siguientes años se ha observado un aumentado proporcional de las Administraciones que no aceptan las resoluciones de tal *Institución*<sup>149</sup>.

Pese a ello, es preciso señalar que los cuatro Informes coinciden en que el mayor número de actuaciones iniciadas por la *Institución* citada, recaen sobre la Administración autonómica. Ello supone que la segunda Administración que recibe anualmente más actuaciones, es la local. En este sentido, es necesario hacer referencia al Informe de 2008 ya que, es el año en que el número de quejas aumenta considerablemente en comparación con los Informes anteriores. Así, por ejemplo, en el año 2006 el *Síndic de Greuges* recibe un total de 300 quejas, en cambio en el año 2007 el volumen de éstas aumenta considerablemente, pues llegan a recibirse unas 1.170 quejas.

Con pleno ceñimiento a la tabla expuesta, se puede observar que en ninguno de los cuatro Informes ha existido una queja que suponga una vulneración al principio del conflicto de intereses. No obstante, no sucede lo mismo con los principios que caracterizan los comportamientos que se esperan de los empleados públicos, pues la mayor parte de quejas presentadas por los ciudadanos reflejan una vulneración de principios tales como el de igualdad y no discriminación; de respeto en el contenido de las resoluciones; de responsabilidad, de rendir cuentas e informar, entre otros. Es por ello que, destacan quejas referentes a un mal funcionamiento de las residencias para la tercera edad y a una insuficiencia de recursos de las mismas; a una insuficiencia en las prestaciones públicas; así como también, a la falta de

---

<sup>149</sup> *Informe al Parlament 2005*, Síndic de Greuges de Catalunya, página 232. *Informe al Parlament 2006*, Síndic de Greuges de Catalunya, páginas 278 y 279. *Informe al Parlament 2007*, Síndic de Greuges de Catalunya, páginas 266 y 268. *Informe al Parlament de 2008*, Síndic de Greuges de Catalunya, páginas 272 y 273.

información a las personas interesadas.

A ello se le añaden, nuevamente, las quejas referentes al incumplimiento de los plazos. Prueba de ello, es que se reiteran anualmente las quejas motivadas por la tardanza y el retraso en el momento de dictar las resoluciones de varias solicitudes o en el momento de aprobar determinados reglamentos. Por consiguiente, todo ello da lugar, por un lado, a que se produzcan infracciones y desobediencias normativas, las cuales aumentan diferencialmente entre los años 2005 y 2006.

En concreto, en éste el *Síndic de Greuges* presenta varias disconformidades relativas a ordenanzas municipales. Y, por otro lado, resalta la vulneración al principio de servir al interés común dado que, las quejas tramitadas suponen la expresión máxima de incomodidad y desatención que sufren las personas más vulnerables de la sociedad: ancianos y discapacitados.

Seguridad Ciudadana y Justicia				
	Quejas Informe 2005	Quejas Informe 2006	Quejas Informe 2007	Quejas Informe 2008
Principios Generales	4	10	12	5
Servicio al Interés Común	7	4	6	8
Comportamiento debido	17	22	23	21
Conflicto de Intereses				
Plazos	6	13	16	15
Normativa	5	1	6	6

En la tabla que nos precede se exponen las quejas presentadas por los ciudadanos de Cataluña entre los años 2005 y 2008 sobre la materia de Seguridad Ciudadana y Justicia. En este sentido, resulta necesario destacar que, en los años 2005 y 2008 la gran mayoría de actuaciones versaron sobre temas relativos a la Administración de Justicia, relegando los servicios penitenciarios y la actuación de las fuerzas de seguridad al segundo y tercer puesto respectivamente.

En cambio, no sucede lo mismo con los Informes emitidos durante los años 2006 y 2007 pues, si bien es cierto que el mayor número de actuaciones continuó centrándose en la Administración de Justicia, no lo es menos que las actuaciones de las fuerzas de seguridad y servicios penitenciarios se distribuyeron el segundo y tercer puesto respectivamente<sup>150</sup>.

Así mismo, los cuatro *Informes al Parlament* coinciden en que el mayor número de quejas que recibió el *Síndic de Greuges* recayeron, en primer lugar, en la Administración Autonómica y, en segundo lugar, en la Administración Judicial. En este sentido, es en 2007 el año en que la *Institución* llevó a cabo más actuaciones. Además, por lo que se refiere al grado de aceptación de las consideraciones de la referida *Institución*, si bien en 2005 fueron en su totalidad aceptadas, en los años posteriores -2006, 2007 y 2008- esta tasa se fue reduciendo hasta alrededor de un 65%.

De modo que, a tenor de las fuentes halladas resalta a la vista que el mayor número de quejas presentadas por los ciudadanos, alude a la vulneración de los principios que hacen referencia al correcto y buen comportamiento que debe tener un empleado público y que, por consiguiente, tiene derecho a obtener el ciudadano. Tal resultado se ha obtenido como consecuencia de las quejas que se han formulado a la referida *Institución*.

Pues, destaca un presunto maltrato y mala actuación tanto de la Guardia Civil como de los policías locales; un deficiente servicio de documentación del Cuerpo Nacional de Policía; la falta de medios en la Administración de Justicia<sup>151</sup>; la falta de información a los ciudadanos. A ello se le añaden unos presuntos maltratos o unas actuaciones desproporcionadas en la actuación de los profesionales penitenciarios y unos tratos inadecuados tanto en los Juzgados como en el Registro Civil.

En segundo lugar, son varias las quejas formuladas como consecuencia del retraso en la tramitación de procedimientos judiciales, es decir que, con gran abundamiento,

---

<sup>150</sup> *Informe al Parlament 2005*, Síndic de Greuges de Cataluña, página 208. *Informe al Parlament 2006*, Síndic de Greuges de Cataluña, páginas 248 y 249. *Informe al Parlament 2007*, Síndic de Greuges de Cataluña, páginas 232 - 234. *Informe al Parlament de 2008*, Síndic de Greuges de Cataluña, páginas 234 - 236.

<sup>151</sup> La falta de recursos en la Administración de Justicia comporta un retroceso "de los procedimientos y la vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones y del derecho a la tutela judicial efectiva". Así pues, produce una lentitud de los procedimientos el "cambio de juez en mitad de un proceso". *Informe al Parlament de 2006*, Síndic de Greuges de Cataluña, páginas 256 y 257; y *Informe al Parlament de 2007*, Síndic de Greuges de Cataluña, página 247, respectivamente.

se han vulnerado principios que manifiestan la obligatoriedad en resolver los procedimientos dentro de plazo. En este sentido, se producen varias dilaciones en los procedimientos judiciales; existe una falta de agilidad en los trámites legales sobre violencia de género<sup>152</sup>. No cabe olvidar *“la dilación de los órganos judiciales en aquellos asuntos que afecte a personas internas de los centros penitenciarios”*<sup>153</sup>; una demora excesiva en la resolución de las solicitudes de asistencia jurídica gratuita y la falta de respuesta del Consejo de los Ilustres Colegios de Abogados de Barcelona.

Y, ya en último término, cabe destacar el incumplimiento de algunos preceptos legales y principios generales por parte de los funcionarios entre los que destacan el principio de coordinación entre todas las Administraciones y el principio de proporcionalidad, el cual se exige en acciones preventivas para evitar situaciones que supongan un menoscabo de los derechos de otros ciudadanos.

## 6. Conclusiones

Llegados a este punto del trabajo, y tras haber realizado un estudio de las fuentes utilizadas, conviene profundizar de una manera sucinta y clara en la exposición de las conclusiones que se han obtenido a lo largo de este camino. Para ello, primero se detallarán aquellas que hagan referencia a las resoluciones judiciales, dejando en segundo lugar aquellas que aludan a los Informes procedentes del *Síndic de Greuges*.

De forma y manera que, han sido 15 las resoluciones judiciales en calidad de sentencias que se han analizado, de las cuales se puede abstraer lo siguiente:

En primer lugar, resulta insoslayable destacar la procedencia de las mismas pues, a groso modo, se podría decir que todas proceden de la jurisdicción penal. Sin embargo, esta afirmación queda desvirtuada por una sentencia perteneciente a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

Con ello, se abstrae por una parte que, las actuaciones ilícitas de un empleado

---

<sup>152</sup> Pues, la *“lentitud de la justicia comporta una revictimización de las víctimas”*: Informe al Parlament de 2006, Síndic de Greuges de Cataluña, página 246.

<sup>153</sup> Informe al Parlament de 2007, Síndic de Greuges de Cataluña, página 248.

público, todo y desempeñar éstas funciones administrativas, no siempre llevan consigo la correspondiente sujeción a un proceso contencioso-administrativo. Y, por otra parte que, tras la comparación de todas las sentencias, se observa que los delitos cometidos por los servidores públicos se caracterizan por ser graves. Pues, la mayoría de los mismos no son condenados por cometer faltas disciplinarias, sino por realizar delitos claramente tipificados en el Código Penal.

Por consiguiente, se puede observar que gran parte de las infracciones reciben la calificación de un delito penal y son pocas las que hacen referencia a un delito administrativo. En otras palabras, se puede decir que predomina la corrupción sobre la corruptela.

En segundo lugar, conviene resaltar que los comportamientos más predominantes hallados en las resoluciones judiciales son aquellos que aluden a la comisión de delitos de prevaricación, cohecho y malversación de caudales públicos –conflicto de intereses-. Además, en la mayoría de casos, exceptuando algunas salvedades, son los magistrados los autores criminalmente responsables de la concurrencia de los mismos. Ello, éticamente hablando, supone que los principios más vulnerados del Código de Conducta son aquellos que hacen referencia a los conflictos de intereses.

Por ende, y una tercera conclusión que se ha obtenido mediante la información obtenida, es que, mayoritariamente, el motivo por el cual esta clase de delitos concurren en autoridades o sujetos que desempeñan cargos de juez o magistrado, tiene su razón de ser en el cargo que ostentan. Pues, tales delitos son manifestantes de la existencia de un abuso de autoridad por parte de los mismos. Ello es así ya que, recae en tales sujetos la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado; función que debería estar presidida por los principios de imparcialidad y objetividad.

Y, finalmente, existe una cuarta conclusión que se puede mencionar en la colación a la anteriormente comentada. En este caso, se puede decir que el principio más vulnerado del Código de Conducta es aquel que alude al conflicto de intereses. En concreto, se han violado los preceptos 53. 5 y 53. 6. A éstos, se le añade un tercer artículo, el 54. 6 de la norma mencionada. Haciendo referencia el primero a un delito de prevaricación y los dos restantes a un delito de cohecho.

Así las cosas, cabe dar paso a las conclusiones que se han podido obtener a partir de los Informes pertenecientes a la *Institución catalana El Síndic de Greuges*. En este sentido conviene destacar lo siguiente:

En primer lugar, resaltar que, a diferencia de las resoluciones judiciales, en ninguna de las tres materias analizadas se han observado quejas procedentes de los ciudadanos que reivindicquen la realización de delitos tales como los de prevaricación y cohecho. Por consiguiente, no ha sido vulnerado ningún principio que afecte a un conflicto de intereses. Ello es así por dos razones. Por un lado, debido al escaso conocimiento que pueden tener los ciudadanos sobre la comisión de los delitos antes mencionados. Y, por otro lado, porque en España, a diferencia de lo que sucede en otros países, parece que la comisión de algunos delitos haya sido mayormente aceptada por los ciudadanos. Es más, cada individuo se centra en él mismo, adoptando una postura más bien individualista, dejando al margen los problemas ajenos o de terceros.

Dando un paso más, se ha observado que en materia tributaria la Administración Pública más afectada ha sido la local, pues es la que carece de más medios y recursos. En cambio, en las materias que aluden a los servicios sociales y a la seguridad ciudadana y justicia, se ha visto más afectada la Administración autonómica, pues ésta se caracteriza por ser la Administración que el Estado le otorga y le cede más competencias en los ámbitos citados.

En tercer lugar, cabe pronunciarse diciendo que el mayor número de quejas recibidas en materia tributaria hacen referencia al incumplimiento normativo por parte de los empleados públicos. Por ende, ello implica que el principio más vulnerado en dicha materia es el que aparece recogido en el artículo 53. 1 de la Ley 7/2007 referente a la obligación que tiene el servidor público de ajustar su actuación con plena observancia al *“resto de normas que integran el ordenamiento jurídico”*. El motivo de ello es que, la materia mencionada se caracteriza por encontrarse sumamente relacionada con el ámbito legislativo.

A saber. El derecho tributario tiene como finalidad principal establecer normas encaminadas a obtener ingresos de los contribuyentes en aras a sufragar los gastos públicos en miras al bien común. Por consiguiente, todo debe aparecer íntegramente detallado en normas, la interpretación de las cuales puede variar en función de la interpretación de cada sujeto. Pues, es este preciso motivo el que justifica que el mayor número de quejas presentadas en materia tributaria hagan referencia a un incumplimiento normativo. A todo ello se le añade que en España existe una perspectiva distinta a la de colaborar económicamente con el Estado para alcanzar el bien de los demás. He ahí otra conclusión.

En quinto lugar, se ha observado que no sucede lo mismo con la materia de servicios sociales. Pues, todo y existir quejas que propongan ciertos cambios normativos, el mayor número de las mismas suponen una vulneración, en primer lugar, de los principios referentes al comportamiento debido de un empleado público; y, en segundo lugar, a aquellos principios que guardan una estrecha vinculación con los plazos. Además, las quejas han ido aumentando anualmente.

Ello tiene su razón de ser, dado que el número de quejas que afectan a personas con discapacidad, al número de residencias, etcétera, ha ido aumentando considerablemente durante los cuatro años analizados. Además, a ello se le añade que esta clase de problemas tardan en solucionarse, lo que supone que se vayan acumulando anualmente, año tras año. Ello queda corroborado con los años 2005 y 2008, pues mientras que en éste el número de actuaciones asciende hasta 2.149, en aquéllas el número de quejas recibidas por la *Institución* apenas superan una cuarta parte de las anteriores.

Una sexta conclusión que se ha podido observar es que los principios que han sido más vulnerados en la materia que ahora nos precede, son aquellos que están establecidos en los artículos 53. 3 y 54. 4 de la Ley 7/2007. Pues, han existido multiplicidad de quejas motivadas por la conducta discriminatoria y la falta de información que determinados empleados públicos han decidido adoptar frente a los ciudadanos.

En séptimo lugar, se puede abstraer a partir de la elaboración del presente trabajo es aquella que alude a los principios de conducta que han sido, des del punto de vista de la ética pública, más violados en materia de seguridad ciudadana y justicia. En este sentido, resulta necesario establecer una separación entre justicia y seguridad ciudadana. Pues, mientras que en ésta predominan las quejas causadas por un trato degradable del funcionario, en aquéllas prevalecen las quejas relacionadas, principalmente, con el retraso o lentitud en la tramitación de asuntos judiciales.

A lo anteriormente establecido, se le puede añadir que es en 2007 el año en que el número de quejas relacionadas con el incumplimiento de los plazos ha sido más voluminoso. Ello se ha originado porque uno de los déficits que presenta España es ser un país con una importante escasez de medios y recursos en el ámbito administrativo.

Ello se ha traducido en una multiplicidad y continuos retrasos en el ámbito jurídico lo que ha producido, en ocasiones, un caos en el mundo de la justicia. Sin embargo, a partir del año 2008 se ha ido concienciando a los órganos públicos de la necesidad existente y urgente de renovar y actualizar todo tipo de medios y recursos. Todo ello, en aras a agilizar la justicia. Todo y así, siguen formulándose quejas en el año 2008, las cuales atienden a la falta de recursos humanos y a la falta de formación del personal.

Ya, como última conclusión, y como consecuencia de la anterior, destacar que en materia de seguridad ciudadana, el principio ético que ha recibido más vulneración por parte del empleado público, ha sido el que aparece tipificado en el precepto 53. 8 del Código de Conducta. En cambio, ha quedado demostrado que en el ámbito de la justicia el principio que ha sido más incumplido de conformidad con los cuatro Informes analizados, ha sido el que aparece desarrollado en el artículo 53. 10 de la norma referenciada. Éste se manifiesta a favor de resolver los procedimientos dentro del plazo.

Aquí, pues, queda finalizado el estudio del presente trabajo con la satisfacción de haber alcanzado el objetivo propuesto al iniciar el mismo. Deseando, a todos aquellos que hayan podido saborearlo, que permanezca en sus conciencias la importancia que supone la existencia de una buena y correcta conducta de los empleados públicos. Y es que, recordando a Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ *“la Administración no es un fin en sí misma, sino una función de servicio a los ciudadanos”*.



## Bibliografía

### A) Manuales de Metodología y Documentos

DE LA TORRE DÍAZ, F.J. *“Ética y Deontología jurídica”*. Madrid: Dykinson, 2000.

ESCRIBANO COLLADO, P. *“Legislación Administrativa, parte general”*. Universidad de Sevilla, 2005

FUENTETAJA PASTOR, J.A.; GUILLÉN CARAMÉS, J., *“La regeneración de la Administración Pública en Gran Bretaña”*. Madrid: Cívitas, 1996.

GENERALITAT DE CATALUÑA. *Informe sobre bon govern i transparència administrativa*. Barcelona: 2005.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. *“Corrupción, ética y moral en las Administraciones Públicas”*. Madrid: Cívitas, 2006.

ITURRIAGA URBISTONDO, F.J. *“El personal eventual: Análisis jurisprudencial. Naturaleza Jurídica y Normativa”*. Documento jurídico-administrativo de Noticias Jurídicas, 2007.

IVARS RUIZ, J.; MANZANA LAGUARDA, R. *“Responsabilidad disciplinaria de los empleados públicos”*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

MANZANA LAGUARDA, R. *“Derechos y Deberes de los Funcionarios Públicos”*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1996.

MARINA JALVO, B. *“El régimen disciplinario de los funcionarios públicos”*. Valladolid: Lex Nova, 2006.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. *“Ética de las profesiones jurídicas”*. Madrid: UCAM-DEDOS, 2003.

ROZAS VALDÉS, J. A. *“Un Código de Conducta par los servidores de la Hacienda Pública”*. Madrid: I.E.F., 2008.

ROZAS VALDÉS, J.A.; CASANELLA CHUECOS, M.; GARCÍA MEXÍA, P. *“Códigos de Conducta en el orden tributario”*. Madrid: IEF, 2006.

TERMES I ANGLÈS, F. *“Un Código de Ética. Normas básicas para su diseño a la Administración Pública”*. Barcelona: Planeta DeAgostini, 2005.

VIA VALLÉS, L. *“La fundamentación de los códigos de conducta de la Administración Pública”*. Universidad Abat Oliba CEU. Departamento de Ciencias Jurídicas y Políticas, 2007.

V ILLORIA MENDIETA, M. *“Ética Pública y corrupción”*. Madrid: Tecnos, 2003.

*B) Manuales de consulta lingüística. Castellano*

GISPERT, C. *Diccionario Enciclopédico Ilustrado*. Barcelona: Oceano, 1993.

*Diccionario Esencial Lengua Española*. Barcelona: Vox, 1999.

## **Anexo**

*A) Referencias normativas*

Constitución española de 1978.

Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado.

Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un Texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública.

Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

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

Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

*B) Referencias jurisprudenciales*<sup>154</sup>

Setencia del Tribunal Supremo (Sala Segunda) de 13 de junio de 2008 (Res. 362/2008).

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Segunda) de 17 de junio de 1998.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Alicante (Sección Primera) de 10 de marzo de 2005 (Res. 103/2005).

---

<sup>154</sup> No ha sido posible localizar el número de resolución de todas las sentencias expuestas.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de lo Penal) de 7 de agosto de 2008 (Res. 10/2008).

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Segunda) de 17 de marzo de 1992.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Segunda) de 3 de febrero de 2009 (Res. 102/2009).

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de lo Civil y Penal) de 2 de junio de 2000 (Res. 16/2000).

Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección 16ª) de 8 de mayo de 2006 (Res. 46/2006).

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Segunda) de 18 de febrero de 2003 (Res. 257/2003).

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sala de lo Civil y Penal) de 28 de enero de 2005 (Res. 1/2005).

Sentencia de la Audiencia Provincial de Alicante (Sección Tercera) de 14 de noviembre de 2001 (Res. 16/2001).

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Segunda) de 22 de octubre de 2002 (Res. 1646/2002).

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera) de 5 de diciembre de 2005 (Res. 52/2005).

Sentencia de la Audiencia Provincial de Valencia (Sección Segunda) de 23 de septiembre de 2003.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Segunda) de 16 de julio de 2009 (Res. 825/2009).

### *C) Informes Administrativos*

*Síndic de Greuges de Catalunya. Informe al Parlament 2005. Barcelona.*

*Síndic de Greuges de Catalunya. Informe al Parlament 2006. Barcelona.*

*Síndic de Greuges de Catalunya. Informe al Parlament 2007. Barcelona.*

*Síndic de Greuges de Catalunya. Informe al Parlament 2008. Barcelona.*

