

## PRESENTACIÓN

Antoni Fogué Moya

*Presidente de la Fundación Democracia y Gobierno Local*

En este volumen, promovido por la Fundación Democracia y Gobierno Local, abordamos una nueva cuestión candente en el funcionamiento cotidiano de las administraciones locales. Se trata de las relaciones entre el ordenamiento penal y el ordenamiento administrativo. Unas relaciones que sin duda están necesitadas de un replanteamiento reflexivo y prudente.

En efecto, las conclusiones de los trabajos que se incluyen en esta publicación ponen de relieve la creciente incorporación de conceptos típicamente administrativos a la configuración de ilícitos penales. Ciertamente, las Administraciones Públicas ejercen poder, y un sistema democrático como el nuestro debe articular un control estricto sobre ese ejercicio. Ahora bien, no es menos cierto que la actividad de las Administraciones Públicas está en un constante crecimiento y diversificación; un fenómeno que es consecuencia directamente ligada a la satisfacción de los intereses ciudadanos. Tal situación nos ha llevado a un ordenamiento jurídico administrativo sumamente complicado en muchos aspectos. Seguramente, esa complejidad habrá de ser abordada en un momento u otro, puesto que la claridad del Derecho, su sencillez y comprensibilidad, son circunstancias indispensables en un Estado de Derecho.

El caso es que nuestro ordenamiento es, en muchos aspectos, difícil de aprehender en su justa medida, incluso para los mismos juristas, si no están especializados o familiarizados con el Derecho y la práctica administrativa en aspectos como el urbanismo, el medio ambiente, la

gestión tributaria o el manejo de caudales. En estas y otras materias, no es posible definir adecuadamente los perfiles de los ilícitos penales sin dominar bien el ordenamiento administrativo. A ello se añade la circunstancia de que la normativa de las Administraciones Públicas es sumamente móvil y la jurisprudencia cambia también con facilidad. Se trata de un Derecho en construcción constante, lo que dificulta particularmente su manejo desde ámbitos jurídicos ajenos.

Por ello, una de las cuestiones que se ha puesto sobre la mesa es la necesidad de encontrar formas de encaje entre los ámbitos penal y administrativo; formas que permitan configurar adecuadamente, con conocimiento de causa, los tipos penales que se proyectan sobre la actividad de las Administraciones Públicas, en especial las administraciones locales.

El otro aspecto que aborda esta publicación es el que se refiere a las repercusiones que la acción penal puede tener respecto a las personas que asumen responsabilidades de gobierno en las administraciones y las garantías que son necesarias.

Es esta una cuestión compleja puesto que, como se apuntaba antes, poder y control han de ir indisolublemente ligados. Ciertamente, desde la construcción de nuestro Estado constitucional las administraciones locales hemos reivindicado una mayor capacidad de intervención. Nuestro convencimiento de que el nivel de gobierno más próximo es el más adecuado, el más eficaz y también el más sensible a las demandas ciudadanas nos ha cargado de razón en este sentido. No hay duda de que una mayor capacidad de intervención debe corresponderse con más y mejores sistemas de control, y en este último aspecto –los sistemas de control– se ha avanzado mucho y bien. Baste considerar que no solo los tribunales y la opinión pública controlan hoy la actividad de las administraciones. También los *ombudsmans* –figura esta que ha sido adoptada por voluntad propia en muchas administraciones locales–, los tribunales y sindicaturas de cuentas, incluso en Cataluña organismos como la oficina antifraude o la comisión de ética policial ejercen tal control.

Como decía, poder y controles van indispensablemente unidos. No en vano el Estado democrático de Derecho consiste en un equilibrio entre poderes y contrapoderes. Pues bien, al binomio citado hay que añadir un tercer fundamento, que es el de las garantías. En efecto, es indispensable

un control penal estricto, pero no es menos cierto que la acción penal está produciendo en estos momentos algunos desajustes sobre los que conviene pensar. Uno de ellos consiste en la utilización irresponsable de las querellas, un fenómeno que puede situar a los ediles locales en la posición de un monigote de feria. La acción penal tiene, sin duda, una repercusión pública enorme, y el daño que produce en el prestigio de los responsables públicos afectados y en las mismas instituciones locales es tremendo. Por supuesto, no se trata de disminuir la eficacia del más contundente de los controles como es el penal, pero sí se trata de introducir las garantías adecuadas para su uso, de procurar que los perjuicios que puede comportar se sitúen en unos límites justos, y de establecer garantías eficaces para la protección del inculgado.

Quiero poner de relieve en este punto que la inmensa mayoría de los ediles de este país son personas que se dedican honradamente a sus comunidades, y lo hacen sacrificando su vida personal, familiar, y su carrera profesional. Estamos ante personas que no asumen propiamente una posición de poder, sino que se entregan vocacionalmente al servicio a los demás. Son personas que merecen mucho respeto, y creo que el sistema de garantías jurídicas frente a acciones penales debe tener en cuenta ese dato esencial.

Ya he advertido que las cuestiones que hemos querido abordar son de enjundia y necesitan una reflexión prudente. Se trata de que los controles sobre la acción administrativa sean eficaces, pero también de que sean respetuosos; y ese equilibrio, ahora inestable, no es fácil. Hemos querido que esta reflexión sea protagonizada por juristas locales, pero también por magistrados, fiscales y académicos; en fin, por todos los sectores profesionales implicados. Creo que el resultado de los trabajos y los debates supone una buena base para construir alternativas a la situación actual. Con esa intención la Fundación Democracia y Gobierno Local ha promovido esta iniciativa.

*Madrid, diciembre de 2009.*

