

Preventing Corruption and Promoting good Government and Public Integrity

Agustí Cerrillo-i-Martínez y Juli Ponce (eds.)
(2017) Bruylant
Bruselas, 233 pp.

Jesús Ignacio Delgado Rojas
Universidad Carlos III de Madrid
jesusignacio.delgado@uc3m.es

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2017.3833>

Desde nuestro entorno académico más cercano se viene realizando un trabajo riguroso que aborda el fenómeno de la corrupción como estrategia clave para mejorar la calidad democrática de nuestras instituciones del Estado de Derecho. Así mismo, los expertos en la materia han ido profundizando en sus estudios y puliendo sofisticadas técnicas y conclusiones para atajar el problema. Concretamente desde esta Revista *Eunomía*, en su núm. 5, el profesor Manuel Villoria comenzaba su Voz sobre *Corrupción pública* con una afirmación de imperiosa rotundidad: «La corrupción es uno de los problemas más importantes de las democracias contemporáneas» (p. 160). Y también en el presente número de *Eunomía* el profesor Oscar Capdeferro inicia su *Estudio* con una constatación similar: «La corrupción supone uno de los principales obstáculos para el desarrollo económico, político y social sostenible para economías desarrolladas, emergentes o en desarrollo. La corrupción incrementa el coste de las transacciones en los mercados, desincentiva la inversión nacional y extranjera en el país y tiene efectos perniciosos en su productividad»

El libro que ahora comentamos, *Preventing Corruption and Promoting good Government and Public Integrity*, viene a enriquecer una de las líneas de investigación que desde hace décadas ocupa y preocupa a esta Revista y que va en la dirección de promocionar la Cultura de la Legalidad desde el compromiso con el buen gobierno y la lucha contra la corrupción. Desde ese convencimiento llevan años trabajando los diferentes miembros del *Grupo de Investigación sobre el Derecho y la Justicia* y, por ello, ahora aplauden y reciben con entusiasmo el estimulante libro coordinado por los profesores Agustí Cerrillo-i-Martínez y Juli Ponce. A buen seguro que los textos contenidos en la obra aportarán luz y soluciones a debates que son tan actuales como espinosos en nuestras sociedades.

Con el fin de prevenir la corrupción y promover el buen gobierno y la integridad pública, se han puesto en vigor en los últimos tiempos nuevos mecanismos que tratan de enfrentar las limitaciones e ineficacias que suponía el anterior enfoque reactivo en el tratamiento de la corrupción.



Ahora el Derecho administrativo desempeña un papel importante en la prevención (no sólo reacción o represión) de la corrupción mediante la regulación implantada en las instituciones públicas para fomentar el buen gobierno y la buena administración, mejorar la transparencia, promover valores éticos entre los funcionarios públicos, prevenir conflictos de interés y evitar que se transformen en conflictos de corrupción.

En este libro reconocidos expertos de varios países analizan la reglamentación actual en materia de transparencia, ética pública, prevención de conflictos de interés, la actividad de los lobbies, financiación política, buen gobierno, buena administración y rendición de cuentas. También se examina, en perspectiva comparada, la regulación jurídica y los mecanismos institucionales que se han implantado en diferentes lugares en aras de mejorar el potencial de las herramientas de prevención de la corrupción. Se trata de compartir experiencias y extraer soluciones y mejoras que puedan extrapolarse a la comunidad internacional.

El libro pone de relieve las posibilidades y los límites del Derecho administrativo para perseverar y profundizar en la lucha contra la corrupción, promover el buen gobierno y la integridad pública. Se exploran, desde un enfoque multidisciplinar, las diferentes técnicas para prevenir y luchar contra la corrupción. El propio profesor Juli Ponce, coordinador de la obra, en otra monografía suya titulada *Negociación de normas y lobbies. Por una mejor regulación que favorezca la transparencia, evite la corrupción y reduzca la litigiosidad*, ya invitaba a pensar en el Derecho administrativo como «un elemento capaz de orientar y guiar el comportamiento público en positivo hacia las mejores decisiones posibles en el servicio a los intereses generales» (2015, p. 37).

Coordinado por los profesores Agustí Cerrillo-i-Martínez y Juli Ponce, esta obra colectiva contiene las aportaciones de diferentes expertos académicos en la materia: Jean-Bernard Auby, Enrico Carloni, Agustí Cerrillo-i-Martínez, María de Benedetto, Luca Di Donato, Timothy Kirpal Kuhner, Livia Lorenzoni, Francesco Merloni, Anthony D. Molina, Benedetto Ponti, Juli Ponce y Nicoletta Rangone. El libro, con todas sus contribuciones en inglés, ha sido publicado por la editorial belga Bruylant en el presente año 2017.

Ya desde la presentación se hace partícipe al lector de la dimensión del fenómeno: «La corrupción tiene un impacto negativo en el desarrollo, la inversión y la productividad de los países, así como en el flujo de capital y en la inversión extranjera. Además, los países con mayores niveles de corrupción generalmente son los que invierten menores cantidades de dinero en educación, en inversión de infraestructuras y son los que tienen los niveles más bajos de calidad ambiental. Por último, los altos niveles de corrupción también dañan la percepción que los ciudadanos tienen de sus gobiernos democráticos» (p. VII).

Los efectos negativos de la corrupción pueden abordarse desde diferentes planos. A lo largo del libro se analiza la eficacia del Derecho administrativo tanto para establecer mecanismos de prevención y lucha contra la corrupción como para promover la buena administración y la integridad en la administración pública. Y también se recurre al conocimiento y la experiencia aportados desde otras ciencias sociales y económicas para aproximarse al tratamiento de la corrupción de una forma más completa y multidisciplinar.

Tradicionalmente, la lucha contra la corrupción ha sido canalizada a través de diversos mecanismos reactivos. El Derecho penal establecía como tipos delictivos, entre otros, la malversación, el soborno o el tráfico de influencias. Sin

embargo, la eficacia de perseguir penalmente la corrupción ha sido limitada por el carácter fragmentario y subsidiario del Derecho penal. Por esta razón se deben crear, y así lo ponen de manifiesto los autores de esta obra, mecanismos para prevenir la corrupción y promover la buena administración y la integridad pública.

A lo largo de todas las páginas del libro se va vislumbrando la idea de que las medidas más eficaces para evitar la corrupción son las que promueven el buen gobierno, la buena administración y la integridad pública, en lugar de las que luchan, por así decirlo, directamente contra la corrupción. Aquí es donde el Derecho administrativo juega un papel importante en la prevención de la corrupción, mediante la regulación de los mecanismos necesarios para mejorar el buen gobierno y la buena administración y garantizar la integridad pública.

Sin embargo, también debe tenerse en cuenta que la lucha contra la corrupción tiene una dimensión individual, es decir, con respecto a la persona o personas que se benefician del abuso de su autoridad. Es por ello que algunas de las medidas para prevenir, evitar o combatir estas situaciones también deben tener en cuenta las fronteras de la ley y trabajar conjuntamente con ella. En ese plano, la ética pública debe orientar las actitudes y el comportamiento de los funcionarios públicos. En las últimas décadas ha surgido un enorme interés en torno a la ética pública en el seno de las administraciones. En la actualidad, «la ética pública es un tema primordial en la agenda pública» (p. VII).

También existe una dimensión institucional en la lucha contra la corrupción. Es importante establecer marcos institucionales e implementar políticas públicas que puedan hacer disminuir y prevenir la corrupción y mejorar el buen gobierno y la buena administración. En las últimas décadas han hecho aparición distintas políticas públicas que tratan de prevenir y luchar contra la corrupción.

La ética pública y las políticas públicas cumplen un rol importante en esa lucha, pero son complementarias a la ley. Es la ley la que debe regular los mecanismos, no sólo para prevenir la corrupción, sino también para reaccionar contra las prácticas corruptas.

El libro analiza los diferentes mecanismos para evitar la corrupción en la administración pública y promover la buena administración y la integridad pública que están regulados por el Derecho administrativo.

En el primer capítulo, *Public transparency as a tool to prevent corruption in public administration*, Agustí Cerrillo-i-Martínez (Professor of Administrative Law. Universitat Oberta de Catalunya) examina la efectividad de la transparencia como una herramienta para la prevención y lucha contra la corrupción. En particular, el autor analiza el «importante papel que la reglamentación sobre transparencia desempeña como herramienta eficaz para la prevención y lucha contra la corrupción» (p. 1). En los dos últimos epígrafes de su capítulo, el profesor Cerrillo-i-Martínez indaga las posibilidades y límites de la regulación sobre transparencia (p. 17) y aventura el desarrollo por el que debería transitar en el futuro esa regulación para una lucha efectiva contra la corrupción (p. 18).

En el segundo capítulo, *The Right to Good Administration and the role of Administrative Law in promoting good government*, Juli Ponce (Professor of Administrative Law. Director of TransJus, the Research Institute at the Barcelona Law School. Universitat de Barcelona) analiza el derecho a una buena administración. Ponce comienza recordando, con García de Enterría, la idea de que el Derecho administrativo «tiene que ver esencialmente con poderes discrecionales»

(p. 25). El autor describe cómo el derecho a una buena administración está reglamentado por el Derecho público y observa la existencia de un trasfondo común europeo, afirmado en la Carta de los Derechos Fundamentales. En su capítulo Ponce estudia una abundante jurisprudencia para mostrar cómo está avanzando el derecho a una buena administración tanto a nivel europeo como nacional. Por último, conjetura cómo debería ser la evolución futura en el campo del derecho a una buena administración para que sea más útil como herramienta para promover un comportamiento público de calidad.

Maria De Benedetto (Professor of Administrative Law. Università degli Studi Roma Tre), en el tercer capítulo de la obra titulado *Understanding and preventing corruption: a regulatory approach*, comienza su trabajo partiendo de la idea de que la corrupción nace de la vulneración de las normas y, al mismo tiempo, son las normas las que tienen un fuerte potencial para combatir y prevenir la corrupción. En su capítulo, De Benedetto describe la crisis de confianza en la regulación distinguiendo dos diferentes tipos de problemas: la inflación legislativa, *creative compliance* y corrupción (p. 56) y las reuniones, lobbies y el marco regulador (p. 58). La autora también presenta varios remedios para reaccionar contra ellos (p. 59). Finalmente, propone luchar contra la corrupción exigiendo un cumplimiento más exhaustivo de la normativa y reforzando esta exigencia a través de las llamadas Ciencias del comportamiento.

En el cuarto capítulo, *A behavioural approach to administrative corruption prevention*, Nicoletta Rangone (Professor of Economic Law. LUMSA) analiza el papel de las ciencias cognitivas en la mejora de la calidad de la regulación. Su texto explicita que un enfoque cognitivo puede aumentar la eficacia de la regulación que trata de prevenir la corrupción.

En el quinto capítulo, que lleva por título *Better regulation to prevent corruption: The Corruption Impact Assessment (CIA)*, Luca Di Donato (LUISS Guido Carli Roma) muestra cómo funciona la Evaluación de Impacto de la Corrupción como mecanismo de análisis para evitar la corrupción en procesos de regulación. Como observa el autor, la Evaluación de Impacto de la Corrupción es un buen instrumento regulatorio que identifica remotos factores de riesgo para la corrupción. De igual modo, nos permite evaluar la forma y el contenido de normas elaboradas o promulgadas que buscan minimizar el riesgo de corrupción futura.

Livia Lorenzoni (Università di Roma Tre) en el capítulo sexto, titulado *Risk-based approaches towards corruption prevention*, analiza los enfoques basados en el riesgo, como una posible metodología que permite evaluar y describir los riesgos tales que una entidad regulada pueda plantear como objetivos a minimizar al organismo regulador. En particular, la autora analiza algunos ejemplos de experiencias en Italia. Y llega a la conclusión de que «los mecanismos basados en alertas sobre la vigilancia y cumplimiento de la regulación establecidos en la legislación italiana contra la corrupción combinan diferentes elementos en la regulación del riesgo» (p. 119).

En el capítulo séptimo, *Corruption and Conflict of Interest: Some Comparative Comments*, Jean-Bernard Auby (Professor of Administrative Law. Directeur de la Chaire Mutations de l'Action Publique et du Droit Public MADP. Sciences Po) analiza la corrupción y los conflictos de intereses desde una perspectiva comparada. A lo largo de su exposición el profesor Auby observa una tendencia a homogeneizar los mecanismos que tratan de evitar la corrupción y los conflictos de intereses a través de la internacionalización. Sin embargo, más allá del papel jugado por las organizaciones internacionales y el derecho internacional, el

autor señala que todavía hay algunas peculiaridades en la manera en que se deben combatir la corrupción y los conflictos de intereses en cada país.

En el capítulo ocho, *Lobby Regulation To Prevent Corruption*, Enrico Carloni (Professor of Administrative Law. Università degli Studi di Perugia) aborda la regulación de los lobbies como una forma de prevenir la corrupción. El autor observa los problemas que surgen debido a la presión política. Analiza su regulación en diversos países (Estados Unidos, Eslovenia, Austria o Francia). Por último, presta especial atención a la regulación italiana en torno a la actividad de los lobbies a través de políticas públicas contra la corrupción.

En el noveno capítulo, llamado *Public Ethics and the Prevention of Corruption*, Anthony D. Molina (Assistant professor. Department of Political Science. Kent State University) proporciona un resumen de las principales aportaciones y estrategias defendidas por expertos en Ética en el ámbito de la administración pública y en la prevención de la corrupción. El autor analiza los fundamentos normativos de la Ética en el sector público y los principales marcos teóricos planteados por los técnicos de la administración pública. También describe el enfoque de los sistemas emergentes de integridad advertidos últimamente por un número creciente de expertos en Ética de la administración pública para reducir la corrupción y promover la integridad de las instituciones públicas.

En el décimo capítulo, *Plutocracy and Partyocracy: The Corruption of Liberal and Social Democracies*, Timothy Kirpal Kuhner (Associate Professor, Georgia State University College of Law; J.D. and LL.M., Duke University School of Law) analiza el tema de la financiación política. El autor toma como punto de partida la idea de que el programa neoliberal ha incluido en alto grado un gobierno acaparado por las élites y una deriva ideológica de los valores políticos hacia conceptos económicos, que ha tenido un poderoso efecto sobre la financiación política y el sistema político. En particular, él describe la plutocracia y partidocracia como los sistemas políticos emergentes y analiza sus efectos sobre la democracia representativa.

Los profesores Francesco Merloni (Professor of Administrative Law. Università degli Studi di Perugia) y Benedetto Ponti (Ricercatore. Università degli Studi di Perugia) se ocupan del capítulo once, titulado *Fight against corruption in Italy*. En él ofrecen un resumen de las herramientas contra la corrupción establecidas en el marco legislativo italiano. Presentan al lector las medidas adoptadas en 2012 (es decir, medidas organizativas y de procedimiento, códigos de conducta, herramientas de transparencia) y centran su atención en la *Autorità Nazionale Anticorruzione* como una nueva autoridad independiente para evitar la corrupción y coordinar y supervisar la aplicación de las políticas contra la corrupción. Los autores también hacen una breve evaluación de las diferentes herramientas contra la corrupción y ponen en consideración los límites a los que sus reglamentos quedan sujetos por el Derecho administrativo.

Por último, en el epílogo, *What can a transdisciplinary approach to corruption contribute to administrative law?*, Agustí Cerrillo-i-Martínez analiza el papel de la transdisciplinariedad en las herramientas de regulación para prevenir y luchar contra la corrupción. El autor describe algunas de las medidas de prevención de la corrupción en el Derecho administrativo. También analiza la metodología que debe usarse para permitir al Derecho administrativo utilizar conocimientos, términos, conceptos e instituciones de otras áreas que posibiliten mejorar el impacto y la eficacia en la regulación de la prevención de la corrupción. El profesor Cerrillo-i-Martínez concluye señalando que «aunque el conocimiento creado por otros campos puede ser útil para el Derecho administrativo, su incorporación debe

hacerse con la debida precaución metodológica con el fin de garantizar su correcta aplicación y adaptación, lo que hace más complejo todo este proceso» (p. 223).

Todos los capítulos incluidos en el libro fueron presentados y discutidos en el “International Workshop on Democratic Regeneration and the Fight against Corruption”, celebrado los días 21 y 22 de octubre de 2015; en el “International Workshop Blurring Boundaries in Anti-Corruption Research: A Transdisciplinary Approach”, los días 20 y 21 de octubre de 2016, organizados ambos por la Universitat Oberta de Catalunya en colaboración con la Universitat de Barcelona y el apoyo de la Obra Social “la Caixa”; así como en el Seminario Internacional sobre “Innovation and good regulations” desarrollado el 19 de octubre de 2016 y organizado por la Facultad de Derecho de la Universitat de Barcelona.

Sin lugar a dudas, este libro ofrece luces para comprender y abordar el fenómeno de la corrupción y el buen gobierno gracias a la brillantez y profundidad con que se exponen los temas tratados. Su gran aportación no es sólo el excelente diagnóstico que se hace de los problemas relacionados con la corrupción, sino la agudeza y claridad de los autores para vislumbrar esperanzadoras soluciones.