

CASTILLO BLANCO, F. (Dir.), Defensa del patrimonio público y represión de conductas irregulares, Iustel, Madrid, 2020, 776 págs.

Obra realizada en el marco del proyecto I+D DER2016-79920-R: «La lucha por la ética y contra la corrupción: empleo y contratación del sector público, urbanismo y actividad de fomento de los poderes locales», Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España y por la Unión Europea.

El Prof. Dr. D. Federico A. CASTILLO BLANCO dirige y coordina en esta oportuna obra monográfica un conjunto de trabajos, realizados por reconocidos expertos en la materia, dedicados al análisis de la defensa del patrimonio público y la detección y sanción de las conductas irregulares, no íntegras y potencialmente lesivas para el mismo. Su relevancia radica en el evidente conflicto jurídico que presentan retos tan actuales como la corrupción, el fraude o el abuso de poder.

La defensa del patrimonio público queda estipulada como una obligación legal que encomienda a las Administraciones públicas a proteger adecuadamente los bienes y derechos que integran su patrimonio [Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), artículo 28]. Para asegurar la integridad de los bienes de dominio público, el legislador ha establecido un conjunto de instrumentos jurídicos que, en su mayoría, consisten en potestades administrativas.

Al respecto, el ejercicio de la fuerza defensora de los bienes de dominio público no está a merced de un criterio de discrecionalidad por parte de la Corporación titular del mismo, pues si hay algo que esté sometido a principios de derecho imperativo y necesario, ese algo, de forma muy destacada, es el relacionado con el status de esta clase de bienes. Esto supone que la obligación de proteger el patrimonio público debe ser esgrimida frente a cualquier amenaza, incluidas aquellas que surgen desde las propias Administraciones públicas o sus cargos.

Como indica José INGENIEROS en su obra «El hombre mediocre» (1913): «nadie piensa, donde todos lucran; nadie sueña, donde todos tragan». La corrupción nace en los albores de la civilización, y hoy día sigue siendo un importante desafío jurídico, un fenómeno que cuesta a la economía europea alrededor de 120.000 millones de euros al año. Por ello, con carácter general, la corrupción suele destacar como una de las principales preocupaciones de los ciudadanos europeos: los resultados de la encuesta del Eurobarómetro muestran que tres cuartas partes (76⁰%) de los europeos piensan que la corrupción está generalizada¹. Esto demuestra que el denominado «buen gobierno» ha ganado un importante reconocimiento entre la sociedad civil.

¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report_en

La corrupción adopta muchas formas, tales como el soborno, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, pero también puede esconderse detrás del nepotismo, conflictos de intereses o puertas giratorias entre el sector público y el privado. Por ello, el rendimiento de cuentas debe ser considerado como requisito indispensable y consustancial a la propia democracia. En el ámbito político, los conflictos en torno a la indefensión del patrimonio público han derivado en el incremento de la inestabilidad institucional y el persistente desgaste de las relaciones tanto entre individuos como entre instituciones y Estados. La consecuencia directa es la pérdida de legitimidad política.

El trabajo recensionado, a través del estudio del marco normativo regulador aplicable, se basa en un modelo de relaciones donde la transparencia, el acceso a la información pública y el buen gobierno deben ser los pilares fundamentales de toda acción política. Únicamente a través del control de los responsables públicos, mediante mecanismos que permitan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones², se podrá establecer un sistema mediante el cual los poderes públicos comiencen a responder ante una sociedad cada vez más exigente y crítica.

En lo referente a la estructura, el trabajo se divide en tres bloques, precedidos de un prólogo inicial realizado por el Prof. Dr. D. Manuel VILLORIA MENDIETA, destacado experto en la materia que ocupa el objeto de la presente obra. Los capítulos que engloban este trabajo destacan por su enfoque inusitado y genuino (tratando cuestiones como la participación ciudadana en la defensa del patrimonio público); y su carácter novedoso (como el empleo de medios electrónicos e inteligencia artificial como herramientas de lucha frente a la corrupción).

El primer bloque, denominado «ASPECTOS GENERALES», profundiza en el conflicto existente entre la represión penal y la represión administrativa de la corrupción. Al respecto, el Prof. Dr. D. Manuel REBOLLO PUIG, en su colaboración denominada «Derecho Administrativo sancionador y Derecho Penal: conciliación y conflicto», delimita y establece el campo de acción y los elementos de conciliación entre el Derecho Administrativo sancionador y del Derecho Penal en la defensa del patrimonio público. En palabras del propio autor, «lo correcto y lo más adecuado a nuestra Constitución es [...], partiendo de que se haya decidido que un tipo de acciones merecen castigo, considera que la opción normal es atribuir a los jueces la competencia para imponerlos; y que es la solución contraria, la de atribuírsela a autoridades administrativas, la que más bien necesita justificación»³. En esta misma

² En este sentido se expresa el legislador en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, Exposición de motivos.

³ REBOLLO PUIG, M., “Derecho Administrativo sancionador y Derecho Penal: conciliación y conflicto”, en F. A. CASTILLO BLANCO (dir.), *Defensa del patrimonio público y represión de conductas irregulares*, Iustel, Madrid, 2020, p. 54.

línea, la Profa. Dra. Dña. Marta FERNÁNDEZ CABRERA, bajo el capítulo titulado «Cuestiones pendientes del Derecho Penal en la lucha contra la corrupción», realiza un profundo estudio sobre los mecanismos y la capacidad de respuesta del Derecho Penal frente a los comportamientos corruptos.

Como complemento final al estudio sobre la relación y conflictos entre el Derecho Administrativo sancionador y el Derecho Penal, el Prof. Dr. D. Pedro COSTA GONÇALVES, en su capítulo titulado «Direito Administrativo e criminalidade administrativa», aporta un marco comparativo y una perspectiva jurídica a partir de aspectos doctrinales y jurisprudenciales que derivan de la experiencia portuguesa.

Seguidamente, el propio Prof. Dr. D. Federico A. CASTILLO BLANCO, en su colaboración titulada «La participación ciudadana en la defensa de la integridad y el patrimonio público», mediante un enfoque novedoso, argumenta cómo la participación ciudadana puede constituirse como un extraordinario mecanismo de presión y control del buen gobierno. En palabras del autor, «la ciudadanía reclama la necesidad de poder exigir a los poderes públicos y a las instituciones, y básicamente a las personas que desempeñan los distintos cargos públicos, unos determinados comportamientos y formas de hacer; se reclama, sin duda, mayor transparencia en la actuación de los servidores públicos y facilitar y hacer efectivo el derecho de acceso a la información; pero, en segundo lugar y no en orden de importancia más bien al contrario, se reclama también una buena praxis administrativa —un buen gobierno y una buena administración— que no siempre ha presidido el actuar de la dirigencia política. Y, por ello y para que sea efectiva, la existencia de cauces para exigir que esto sea así en el convencimiento de que lo público es de todos y que la exigencia de su buen uso también corresponde a todos no es un tema baladí»⁴.

El capítulo desarrollado por el Prof. Dr. D. Agustí CERRILLO IMARTÍNEZ, titulado «Medios electrónicos e inteligencia artificial en la lucha contra la corrupción», destaca por su carácter insólito, por el empleo de tecnologías tan novedosas como la inteligencia artificial para la lucha contra los comportamientos corruptos. Sin duda, como indica el autor, «la apertura y la digitalización de la Administración pública pueden contribuir a la prevención y la lucha contra la corrupción»⁵. A lo largo de la colaboración se identifica cómo nuestro ordenamiento jurídico ya prevé numerosos mecanismos en esta dirección, así como las posibilidades que entraña este desarrollo tecnológico.

⁴ CASTILLO BLANCO, F. A., “La participación ciudadana en la defensa de la integridad y el patrimonio público”, en F. A. CASTILLO BLANCO (dir.), *Defensa del patrimonio público y represión de conductas irregulares*, Iustel, Madrid, 2020, p. 155.

⁵ CERRILLO IMARTÍNEZ, A., “Medios electrónicos e inteligencia artificial en la lucha contra la corrupción”, en F. A. CASTILLO BLANCO (dir.), *Defensa del patrimonio público y represión de conductas irregulares*, Iustel, Madrid, 2020, p. 181.

El Prof. Dr. D. Francisco Javier SANZ LARRUGA presenta la colaboración titulada «Corrupción y sistema democrático: libertades informativas y lucha contra la desinformación», donde realiza un análisis original desde la perspectiva jurídica de fenómenos socio-comunicativos emergentes, reflejados en términos y expresiones como «posverdad», «fake», manipulación informativa, bulos, etc. Hoy más que nunca, el espacio de participación que genera Internet, presenta el desafío jurídico mundial de hacer frente a la desinformación intencionada o a las denominadas «fake news».

El capítulo realizado por D. Jesús GARCÍA NAVARRO, titulado «La jurisdicción contable», expone un profundo análisis de la rendición de cuentas como pilar fundamental de la gestión pública y del importante papel del Tribunal de Cuentas como garante de fiscalizar las mismas.

Finalmente, la última participación integrada dentro del primer bloque es la elaborada por el Dr. D. Mirko A. MALDONADO-MELÉNDEZ, titulada «Los Sistemas Nacionales de Control (en defensa del patrimonio público) y los tribunales de responsabilidad administrativa en Latinoamérica: hacia una visión global del sistema represivo funcional de conductas irregulares». En este trabajo, el autor presenta un exhaustivo análisis de los organismos de control en Latinoamérica.

El segundo bloque que conforma la obra recensionada, titulado «ASPECTOS SECTORIALES: CONTRATACIÓN, URBANISMO, EMPLEO PÚBLICO Y FOMENTO», integra una serie de colaboraciones con un enfoque más específico sobre la materia tratada. En la parte sectorial se analizan las debilidades del sistema y se propugnan medidas para minimizar los riesgos detectados, fijando el objeto de estudio en materias tan conflictivas como la contratación pública, el sistema de subvenciones, el empleo público, los conflictos de interés y el urbanismo.

Este segundo bloque da comienzo con la colaboración del Prof. Dr. D. Antonio JIMÉNEZ BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, titulada «Las zonas grises entre lo público y lo privado: el (mal) ejemplo de los partidos políticos y las cajas de ahorros», donde el autor se centra en «los ‘recovecos’ del Derecho», entendidos como «aquellas figuras que se diseñan precisamente para escapar de él y, en general, de los rigores del mundo institucional» como es el caso de las Cajas de ahorro. A continuación, la participación desarrollada por el Prof. Dr. D. Joan MAURI MAJÓS, titulada «La irregularidad en el empleo público no permanente y sus medidas de corrección», fija su estudio en la precariedad del empleo público y las políticas de reclutamiento que se han instaurado a lo largo de la última crisis económica.

La contratación pública engloba gran parte de este bloque a partir de tres enfoques de estudio diferenciados: los mecanismos de control y supervisión; las prohibiciones para contratar; y el ilícito administrativo y penal en materia de contratación pública. De una parte, la Profª. Dra. Dña. Francisca VILLALBA PÉREZ, en su

colaboración titulada «Control, revisión y supervisión de las actuaciones y decisiones contractuales del sector público», realiza un profundo análisis sobre esta materia y su vinculación con el buen gobierno (la buena administración) y la integridad de la Administración pública a partir de los distintos mecanismos de fiscalización y vigilancia.

Por otro lado, el Prof. Dr. D. Alberto PALOMAR OLMEDA, en su colaboración titulada «Las prohibiciones de contratar en el ámbito de la contratación pública», aborda las prohibiciones para contratar o, para ser más exactos, no estar incurso en una prohibición de contratar en el marco de los contratos públicos. Como conclusión, «en esta actividad, su establecimiento, se aprecia paulatinamente un deseo del legislador de situar la contratación administrativa en un ámbito especial de ejemplaridad que se traduce, en síntesis, en no haber tenido problemas en otras relaciones jurídicas mantenidas con las Administraciones Públicas o en otras relaciones jurídicas que se consideran como especialmente significativas de una conducta que no permite desarrollar la función de contratista público».

En tercer lugar, en la participación realizada por D. Antonio Luis FERNÁNDEZ MALLOL, (titulada «El ilícito administrativo y el ilícito penal en la contratación pública. Medidas para garantizar la reparación del bien jurídico protegido y el interés general»), se formulan complejas propuestas para reformar normas sustantivas y procedimentales que aseguren la reparación del bien jurídico protegido y la consecución del interés general. Esto debido a que «el actual sistema de fiscalización y tutela genera enormes distorsiones que no conectan bien con el fin pretendido. No se garantiza mejor la reparación del bien jurídico protegido [...]», además el perjuicio «se agrava si se atiende al tiempo medio de respuesta de los órganos jurisdiccionales en este tipo de delitos»⁶.

Finalmente, en materia de contratación pública, el Prof. Dr. D. Alfredo FIORITTO, presenta su colaboración titulada «Contratti pubblici e prevenzione della zorruzione», donde expone un marco comparativo en atención al contexto italiano.

Dentro de este segundo bloque, la obra dedica un importante espacio a la corrupción urbanística, que destaca como materia clave dentro del objeto de estudio de la obra recensionada. Sin duda, la corrupción ha supuesto un grave problema para el urbanismo español contemporáneo, especialmente en el periodo situado entre los años 1997-2007, que abarcó el denominado boom inmobiliario. En este sentido, las memorias anuales de la Fiscalía señalan el urbanismo como el sector de la actividad

⁶ FERNÁNDEZ MALLOL, A. L., “El ilícito administrativo y el ilícito penal en la contratación pública. Medidas para garantizar la reparación del bien jurídico protegido y el interés general”, en F. A., CASTILLO BLANCO, (dir.), *Defensa del patrimonio público y represión de conductas irregulares*, Iustel, Madrid, 2020, p. 480.

administrativa más afectado por la corrupción, especialmente, con anterioridad a la crisis económica⁷.

La materia urbanística es tratada por el Prof. Dr. D. Venancio GUTIÉRREZ COLOMINA, en su colaboración titulada «Función pública y corrupción urbanística: en especial la cuestión de los funcionarios con habilitación de carácter nacional», donde el autor se centra en la actividad urbanística que, concebida como una función pública, destaca como un área donde conseguir unos beneficios ilegítimos sin que necesariamente tengan un carácter delictivo. Por su parte, el Prof. Dr. D. Joan AMENÓS ÁLAMO, en su colaboración (titulada «Descubrimiento e investigación de actuaciones administrativas ilícitas en supuestos de corrupción urbanística. El caso ‘Operación Pretoria’ como paradigma») desarrolla un análisis a través de casos específicos. En su estudio destaca al instrumento penal como medio preferente para atajar la corrupción, lo que sitúa al Derecho Administrativo como un instrumento de acción marginal.

La última materia tratada en el segundo bloque es la relativa a las subvenciones públicas. Al respecto, la Profa. Dra. Dña. María José FERNÁNDEZ-PAVÉS, en su capítulo titulado «Control y reintegro de subvenciones públicas», centra su objeto de estudio en esta materia que, inevitablemente, debe someterse a la observancia de los principios generales de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación, eficiencia y eficacia, en la medida que supone disponer de fondos públicos. Por ello, el buen funcionamiento y respectivo control sobre los mismos son esenciales en el marco de la lucha contra la corrupción.

En esta misma línea, la Profa. Dra. Dña. Suzana TAVARES DA SILVA, en su colaboración titulada «Protección de intereses financieros públicos y protección de la confianza legítima de los beneficiarios de subvenciones», plantea dos cuestiones de gran relevancia jurídica: en primer lugar, conviene analizar si la prevención de ilícitos administrativo-financiero es una nueva tarea en el ámbito de la actividad administrativa o si simplemente ha cobrado autonomía; en segundo lugar, conocer si existen derechos individuales o difusos a la integridad financiera pública.

En última instancia, la obra presente un tercer bloque denominado «RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE LOS CARGOS PÚBLICOS», donde se analizan importantes cuestiones como el régimen sancionador de las altas cargos de la Administración bajo la autoría del Prof. Dr. D. José María PÉREZ MONGUIÓ (en su colaboración titulada «Conflictos de interés y régimen sancionador de los altos cargos en la Administración General del Estado»); el régimen de responsabilidad de los cargos públicos, analizado por la autora Dña. Susana E. CASTILLO RAMOS-BOSSINI (en su colaboración titulada «Actuaciones irregulares y exigencia

⁷ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, Memoria 2013, Ministerio de Justicia, 2013, p. 655.

de responsabilidad a los cargos públicos»); un profundo estudio de las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria que conforman el denominado «Buen gobierno», realizado por D. Juan José LAVILA RUBIRA (en su colaboración titulada «Infracciones y sanciones en materia económica-financiera de los cargos públicos»); y finalmente, un análisis sobre el principio de transparencia de la actividad pública realizado por el Prof. Dr. D. Severiano FERNÁNDEZ RAMOS, en su colaboración titulada «La garantía sancionadora en materia de transparencia pública».

En síntesis, la obra es el producto de una investigación que combina elementos doctrinales, legislativos y jurisprudenciales que ofrecen un estudio de gran trascendencia para el conocimiento del régimen jurídico del patrimonio público en general, y a través de relevantes temas como la corrupción y su extensión a ámbitos como urbanismo, contratación público o subvenciones, enriqueciéndose de las aportaciones de autores con una larga trayectoria en este campo de investigación. Del mismo modo, presenta una sólida fundamentación, especialmente en el terreno doctrinal y normativo. Todas las materias tratadas están conectadas y bien hilvanadas y la exposición es fiel a la búsqueda de ofrecer una panorámica de conjunto.

La obra supone un esfuerzo colectivo centrado en el profundo análisis de una materia que durante los últimos años ha estado en constante crecimiento y en el foco de lo social y lo jurídico, y que, en cuanto al marco normativo regulador, se caracteriza por ser amplio y considerablemente complejo.

En definitiva, nos encontramos ante una obra que más allá de su peso científico-jurídico, presenta propuestas con un valor crítico de enorme relevancia, e invita a una lectura reflexiva y profunda. Asimismo, supone una aportación científica imprescindible que ocupa un lugar de referencia y obligado estudio.

Juan Alejandro Martínez Navarro

Doctor en Derecho