

MARÍA DE BENEDETTO: *Corruption from a Regulatory Perspective*, Londres, Hart, 2021, 202 págs.

La autora de este libro, profesora ordinaria de la Università degli Studi di Roma Tre, no es en modo alguno desconocida en nuestras latitudes. María De Benedetto mantiene fluidas relaciones con varias universidades españolas, tal vez de un modo especial con la de Barcelona y las diversas actividades asociadas a ella, pero también se ha hecho presente en foros de debate y discusión, no solo en los congresos italo-españoles, jugando en su equipo, la *squadra azzurra*, sino también jugando en campo ajeno, como es el foro de la Asociación de Profesores Españoles de Derecho Administrativo (AEPDA). Recuerdo, entre otras, su intervención como ponente en el Congreso que auspició la Universidad de Santiago de Compostela. Sus relevantes aportaciones son también conocidas entre nosotros, sobre todo en el ámbito del derecho regulatorio, destacando quizá la regulación de la economía y servicios de interés general: *Istruttoria amministrativa e ordine del mercato*. Pero de su pluma han salido también otras obras muy singulares que dan cuenta de su talla de jurista y académica integral, entre las que podría citarse *Visite canoniche e ispezioni. Un confronto*. La proyección de María De Benedetto va más allá de nuestra común órbita cultural latina para adentrarse de lleno en la órbita anglosajona, desde el Reino Unido hasta Australia, donde ha impartido docencia en varias universidades.

Esta formación y proyección de la autora se hace patente en su último libro, editado en Londres, por la conocida y acreditada casa editorial Hart. Analizando un tema que no conoce fronteras, se presta en él atención al tratamiento que ha recibido en Europa por la doctrina anglosajona (incluyendo la sobrevalorada norteamericana) y también, en similar medida, por la que podríamos llamar latina, estando muy bien representada, por supuesto, la bibliografía italiana, pero también la española y la francesa.

Esa amplitud en el diálogo doctrinal deriva en buena parte de la propia concepción del libro que no se centra de manera particular o monográfica sobre un determinado aspecto de la corrupción como pueda ser el de las causas, los instrumentos para combatirla, los controles, etc. Tampoco se trata de manera especial ninguno de los frentes que se han mostrado más proclives a la corrupción, o que han generado mayor alarma social, como es el urbanismo o la contratación administrativa.

El libro de María De Benedetto adopta una perspectiva más amplia, desbordando incluso el espacio del tratamiento de la corrupción para alcanzar otras realidades a ella conectadas. Son tres los principales objetos de atención: reglas, corrupción y controles. Pero no se tratan de manera diferenciada, sino que uno de los méritos del libro es la constante interrelación, a nivel de partícula, de estas tres líneas de análisis. Es particularmente sugestiva la relación que se establece entre regulación y corrupción. Aquí la autora parte de una base muy firme, lo sé por haber participado en un libro, *The crisis of confidence in legislation* (una

coedición de Hart y Nomos Verlag), dirigido por ella junto a Nicola Lupo y Nicoletta Rangone. En el seminario que se celebró en Roma y que está en el origen de ese libro ya se pudo advertir bien a las claras la relación que puede establecerse entre legislación y corrupción, como determinados excesos y disfuncionalidades de la legislación pueden generar espacios propicios para la corrupción. En este libro sobre la corrupción se precisa que el contorno —si lo hay— del derecho, *law*, es mucho más amplio que la legislación. De ahí que se adopte una perspectiva resueltamente regulatoria que resulta muy sugestiva. Por un lado se analizan muy certeramente los efectos que pueden tener las regulaciones, entendiendo en ellas no solo la legislación sino también las decisiones y normativas administrativas sobre la generación de comportamientos asociados a la corrupción; pero también se discierne de manera muy sugestiva sobre los medios regulatorios que pueden resultar efectivos en la reducción o eliminación de la regulación, tanto en el ámbito público como en el privado. En este sentido, el desarrollo del libro suscita reflexiones al lector sobre la tensión entre legislación y regulación que en nuestro caso nos llevan a reconsiderar el sentido y funcionalidad de las sanciones administrativas y las teorías que en torno a ellas se han construido. Entre nosotros, posiblemente por el abuso de las sanciones administrativas en el tardofranquismo, se instauró una concepción de las sanciones adosada a la teoría del delito y su dogmática, se buscó una asimilación de la potestad sancionadora a la penal, afirmando la primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional —la que cristalizó en la legislación administrativa básica— que el régimen de las sanciones era el mismo de los delitos, con matices. Unos matices que nunca llegaron a precisarse de manera nítida. En cualquier caso, esa adscripción de las sanciones a la órbita penal ha obstaculizado considerablemente su funcionalidad, añadida pero muy relevante, como instrumento al servicio de objetivos regulatorios moviéndose en espacios que por su propia dinámica no están, ni pueden estarlo, bajo el preciso dominio de la legalidad. Algo muy similar destaca la autora respecto a la corrupción: hasta finales del pasado siglo, la corrupción era contemplada casi exclusivamente desde la perspectiva penal. En el presente se ha desarrollado todo un sistema regulatorio de la corrupción, que se proyecta tanto sobre su diagnóstico como sobre el tratamiento que recibe.

El libro tiene el mérito de no dejarse atrapar por la novedad de toda una serie de fórmulas que se están ensayando ahora, muchas de ellas de inspiración anglosajona. La autora las analiza de manera crítica y no se siente deslumbrada por ninguna. Así, por ejemplo, la fórmula del *whistleblowing* que desde la Unión Europea se impone a todos los Estados. Es una fórmula de la que señalan también sus riesgos: desautorización e inseguridad de los directivos, desconfianza y posible desarrollo de otras formas de corrupción.

Maria de Benedetto indaga sobre las claves para el combate contra la corrupción más allá de las fórmulas y técnicas del derecho positivo en el difícil territorio de lo intangible, prestando una muy acertada atención a un elemento clave de la psicología colectiva como es la confianza, la confianza institucional. Es un

territorio que conoce muy bien, sobre todo a través de la exploración que realizó en el libro colectivo *The crisis of confidence in legislation* al que ya se ha hecho referencia. Es esa preocupación tan latente en el libro por lo intangible, por la confianza, la que nos suscita varias reflexiones. Me limito a esbozar una.

En ese amplio entorno más allá de las normas y las fórmulas jurídicas se encuentran las tradiciones culturales que tanta relevancia adquieren cuando reparamos en lo intangible. Es aquí donde se hace más visible la disparatada, y en realidad vana, pretensión de la Unión Europea de generalizar algunas fórmulas de clara impronta anglosajona extendiéndolas a órbitas culturales a las que resultan por completo ajenas. Es bien significativa al respecto la referencia que nos facilita el profesor Pérez Monguió sobre la respuesta de la Accademia della Crusca Italiana (equivalente a nuestra RAE) cuando fue consultada sobre la traducción de la palabra *whistleblower*, incorporada sin más a nuestra terminología (la española y la italiana, una similitud destacada por la doctrina transalpina) jurídica. La respuesta de la Accademia fue que «hasta el momento en el léxico italiano no existe una palabra semánticamente equivalente al término angloamericano. *Falta la palabra, pero sobre todo falta el concepto para la opinión pública italiana. La ausencia de una traducción es el reflejo lingüístico de la falta en el contexto socio-cultural de un reconocimiento estable de la “cosa” a la palabra a la que se hace referencia*» (las cursivas son mías). Es, sin duda, una llamada de atención ante la pretendida generalización en Europa de fórmulas del todo ajenas (incomprensibles en sus términos de referencia) en amplios espacios culturales y lingüísticos del continente. Difícilmente pueden plantearse críticas a la falta de efectividad en las normas si se insertan en ellas, en su misma médula, conceptos irreconocibles, intraducibles.

En cualquier caso, la autora mantiene frente a estas fórmulas una posición rigurosa, sin admitir *a priori* las supuestas bondades, señalando sus posibles utilidades, pero también las posibles disfunciones que puede generar. Porque el objeto de su libro no es el análisis singularizado de las fórmulas y técnicas para combatir la corrupción, tampoco el análisis de sus causas, sino una visión sistémica de la corrupción en su relación con la legislación y los sistemas de controles públicos. Ahí, abriendo ese frente que permitirá ulteriores desarrollos, está llamada a ser una obra de referencia.

José Esteve Pardo  
Universidad de Barcelona

MERCEDES FUERTES: *Metamorfosis del Estado. Maremoto digital y ciberseguridad*. Madrid, Marcial Pons, 2022, 240 págs.

Es común, entre los administrativistas, una preocupación en dos órdenes de cuestiones: los derechos del ciudadano frente a la Administración (decía don