

GOVERNANÇA PÚBLICA, SISTEMA PENAL E DEMOCRACIA: UMA CONVERSA COM JUAN JOSÉ RASTROLLO SUÁREZ

LA GOBERNANZA PÚBLICA, EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL Y LA DEMOCRACIA: UNA CONVERSACIÓN CON JUAN JOSÉ RASTROLLO SUÁREZ



Juan José Rastrollo Suárez

Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Salamanca, donde es Doctor Europeo y Director del Máster en Democracia y Buen Gobierno. Es subdirector del Centro de Investigación para la Gobernanza Global y ha formado parte de diversos grupos de investigación internacionales, como "State and Nation Making in Latin America and Spain" (Universidad de Princeton), "Tributum" y "Justicia, Sistema Penal y Criminología" (Universidad de Salamanca).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0521-1045>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20272214>

Resumo: Esta entrevista explora as intersecções entre o Direito Administrativo, a criminologia e o sistema de justiça penal, a partir do diálogo com o Professor Juan José Rastrollo Suárez, da Universidade de Salamanca. São abordados temas como a digitalização institucional, os riscos de corrupção na contratação pública, o uso de inteligência artificial em decisões penais, a sustentabilidade urbana e a complementaridade entre o Direito sancionador administrativo e o penal.

Palavras-chave: Direito Administrativo; justiça penal; contratação pública; governança democrática; interdisciplinaridade.

Resumen: Esta entrevista explora las intersecciones entre el Derecho Administrativo, la criminología y el sistema de justicia penal, a partir del diálogo con el Profesor Juan José Rastrollo Suárez, de la Universidad de Salamanca. Se abordan temas como la digitalización institucional, los riesgos de corrupción en la contratación pública, el uso de inteligencia artificial en decisiones penales, la sostenibilidad urbana y la complementariedad entre el Derecho sancionador administrativo y el penal.

Palabras clave: Derecho Administrativo; justicia penal; contratación pública; gobernanza democrática; interdisciplinariedad.

El Instituto Brasileño de Ciencias Criminales (IBCCRIM) es una de las instituciones brasileñas más importantes dedicadas a la reflexión crítica, interdisciplinar y técnicamente cualificada sobre el sistema de justicia criminal. Desde 1993, el Boletín del IBCCRIM se consolida como uno de los espacios de mayor circulación y debate crítico en el área, reuniendo artículos, notas e intervenciones intelectuales que influyen decisivamente en la agenda jurídico-criminológica del país.

En este contexto, entrevistar al Profesor Juan José Rastrollo

Suárez significa dialogar con un jurista de destacada trayectoria, cuyo trabajo, centrado en la reforma y modernización de la Administración Pública, en la contratación pública y en la gobernanza global, ofrece una perspectiva fundamental para comprender las complejas relaciones entre el poder público, la gestión estatal y el sistema penal. Su colaboración con el grupo de investigación "Justicia, Sistema Penal y Criminología" de la Universidad de Salamanca subraya la pertinencia de su mirada para los temas de nuestro Boletín.

1. Profesor Juan José Rastrollo Suárez, su trayectoria académica se cruza con la criminología a través de la colaboración en el grupo de investigación “Justicia, Sistema Penal y Criminología”. ¿Cómo puede la mirada del Derecho Administrativo contribuir a una comprensión más profunda de los desafíos actuales del sistema de justicia penal?

Pese a la tradicional separación entre Derecho administrativo y Derecho penal, se trata de ámbitos de conocimiento totalmente complementarios. El sistema penal tiene múltiples elementos directamente vinculados al Derecho administrativo y la Ciencia de la administración, que inciden directamente en su eficacia y adecuado funcionamiento (como las relativas a la gestión de recursos y la organización interna, la coordinación o la evaluación de las políticas criminales). Su posible mejora requiere del estudio y análisis jurídico-administrativo. Además, es importante destacar que de un tiempo a esta parte se ha producido una progresiva expansión del Derecho sancionador, que como el Derecho penal, es una manifestación anticipada o preventiva del *ius puniendi* del Poder público que condiciona el desarrollo del sistema penal. Las necesidades de construcción y continuo replanteamiento de sus postulados teniendo en cuenta su amplitud y de dar una respuesta inmediata a los retos a los que en cada momento se enfrenta la sociedad –característica propia del Derecho administrativo–, hacen que existan debates paralelos en uno y otro ámbito en relación a cuestiones como la aplicación de principios como el *non bis in idem* o el de proporcionalidad o de revisar y mejorar garantías procedimentales. En determinados ámbitos (urbanismo, crimen organizado internacional...) entender la complementariedad entre ambos Derechos resulta especialmente importante para garantizar una política criminal eficaz, que combine regulación administrativa, supervisión institucional y sanciones penales. Por último, conviene no perder de vista que analizar desde la perspectiva jurídico-administrativa el sistema penal resulta fundamental para garantizar su gobernanza democrática y su legitimidad institucional. Al ser un ámbito de la actividad pública especialmente sensible, es particularmente importante preservar la proyección en el sistema penal de los principios vinculados al control, la transparencia o la rendición de cuentas.

2. Su investigación se centra en la reforma y modernización de la Administración Pública. ¿Qué impactos tienen las nuevas formas de gestión pública y la digitalización de servicios en la actuación de las instituciones del sistema penal, como los tribunales, el Ministerio Fiscal y el sistema penitenciario?

Las reformas administrativas están incidiendo directamente en el funcionamiento del sistema penal, así como en otros ámbitos de la administración. No obstante, no podemos perder de vista que se trata de un ámbito especialmente sensible por afectar especialmente a la esfera de derechos y libertades de los ciudadanos. Hoy por hoy los tribunales, el Ministerio Fiscal o la administración penitenciaria, trabajan cada vez con mayor intensidad con sistemas digitales de gestión de información, expedientes electrónicos o herramientas de análisis de datos de manera cada vez más intensa. Esto puede mejorar la eficiencia, la coordinación institucional o la capacidad de respuesta del sistema en un entorno –como el de la administración y, en particular, de la administración de justicia– en el que cada vez existen menos recursos para hacer frente a una mayor cantidad de retos por el incremento y la sofisticación de las formas de criminalidad. Pero, al mismo tiempo, plantea desafíos importantes desde el punto de vista jurídico-administrativo: la necesidad de preservar la protección de datos, las garantías procesales o el control del uso de tecnologías en cuya configuración el control público es –como mucho– limitado y que pueden afectar directa o indirectamente en la toma de decisiones públicas. El reto es lograr que la innovación administrativa refuerce la eficacia del sistema penal sin debilitar las garantías propias del Estado de Derecho en un entorno en el que se dan circunstancias que lo hacen especialmente complicado: la sensibilidad de los datos manejados, la insuficiencia de recursos

o la falta de control efectivo sobre las herramientas tecnológicas implementadas.

3. Como especialista en contratación pública, ¿cómo evalúa los riesgos de corrupción y desviaciones de finalidad en licitaciones y contratos que involucran, por ejemplo, la construcción y gestión de prisiones, la adquisición de tecnologías de vigilancia o la externalización de servicios penitenciarios? ¿Qué mecanismos de control pueden ser más eficaces?

La contratación pública es una de las áreas de mayor riesgo la corrupción dentro de la actividad administrativa, tanto por la importante cantidad de dinero que mueve como por el ejercicio de potestades discrecionales en el desarrollo del procedimiento. A ello hay que sumarle otras circunstancias de variado tipo, como la asimetría de información o la limitación de la competencia (una cuestión lamentablemente célebre en Brasil y otros países de América Latina por el “caso Odebrecht” que, por cierto, supuso un gran impulso a los mecanismos contempóneos para luchar contra la corrupción el país). Los sectores que menciona, además, son especialmente complejos, por lo que en muchos casos están rodeados de excepciones vinculadas a las singularidades técnicas o la seguridad, por lo que el reto está en evitar que esas excepciones acaben por convertirse en una patente de corso, en una regla general de opacidad. Por ello, en estos ámbitos, resulta especialmente importante estar atentos tanto diseño del contrato (evitando que la definición de la necesidad y las limitaciones de la competencia que puedan darse en los se orienten a limitar injustificadamente la competencia o se elaboren en connivencia con intereses de determinados contratistas sin tener en cuenta el interés público) como a su ejecución (vigilando que no se den modificaciones injustificadas a partir de un pacto previo entre alguno de los proveedores y quienes dirigen el proceso desde la administración).

4. Usted coordina el grupo de trabajo de la Universidad de Salamanca sobre “ciudades y comunidades sostenibles” en el Proyecto Europeo EC2U. ¿De qué forma los desafíos de la sostenibilidad urbana y ambiental se conectan con la agenda penal? Piensa, por ejemplo, en el papel del Derecho Penal en la protección ambiental o en la criminalidad asociada a la especulación inmobiliaria y la gestión irregular de residuos.

Los aspectos relacionados con el medio ambiente y la sostenibilidad vinculan al Derecho penal y al administrativo porque resultan plenamente complementarios a la hora de proteger bienes jurídicos colectivos, como el medio ambiente o la salud pública. La efectividad y el alcance del Derecho penal como última ratio a la hora de actuar en supuestos como la contaminación o la gestión irregular de residuos, dependerá en buena medida de lo adecuadamente articulados que estén la reglamentación administrativa ambiental o el régimen sancionador. Pero, además, desde la perspectiva de la planificación urbanística, se puede contribuir decididamente a hacer de nuestras ciudades un espacio más seguro, en la medida en que no se abandonen a su suerte y se tienen en cuenta, a la hora de diseñarlas, aspectos como la iluminación, la accesibilidad, el mantenimiento de las aceras y el transporte público o la apertura de espacios públicos al control. Este es un ámbito que, además, requiere una especial atención en América Latina, donde la irregularidad urbana y la falta de fortaleza institucional para impulsar políticas urbanísticas es, lamentablemente, tan común en determinadas zonas.

5. Su amplia experiencia como consultor para instituciones públicas en América Latina y Europa le permite trazar un paralelismo: ¿cuáles son los principales cuellos de botella administrativos que impiden una respuesta más eficaz del Estado a la criminalidad compleja (como el crimen organizado o la corrupción) en estas regiones?

Hay que partir de la base de que América Latina es una realidad compleja y para nada homogénea. Hay muchos matices y diferencias en función del país al que nos referimos (e incluso dentro de los diferentes países), tanto desde la perspectiva institucional como desde la perspectiva de la exposición a la criminalidad. Yo diría que los principales problemas que se dan para articular una política criminal más eficaz en relación a ese ámbito tienen que ver con distintos factores, como la fragmentación institucional y la falta de coordinación (que en América Latina está muy ligada al ámbito de autonomía del que se dota a diferentes instituciones y la falta de organizaciones supranacionales robustas), la limitada fortaleza institucional de algunos países de América Latina (que cuentan con recursos humanos y materiales marcadamente insuficientes para hacer frente a una criminalidad cada vez más compleja), el exceso de rigidez organizativa y burocrática (que no tanto de una burocracia profesionalizada, cuya falta es otro de los grandes problemas con los que cuentan algunas administraciones de latinoamericanas) y la falta de integridad institucional (la corrupción sistémica, en definitiva, al interior de determinadas administraciones). En Europa estos problemas se dan, habitualmente, en grado menor (hay más recursos, una burocracia más profesionalizada, una institucionalidad más asentada...) y además la Unión Europea supone un marco para la colaboración y la coordinación institucional que marca mucho la diferencia con la realidad latinoamericana.

6. Como profesor y director de un máster enfocado en el buen gobierno, ¿qué competencias y metodologías de enseñanza considera esenciales para formar gestores públicos y juristas capaces de prevenir y enfrentar fenómenos de criminalidad que se aprovechan de fallos administrativos?

Nuestra intención es formar a profesionales comprometidos con la justicia y la democracia, lo que va más allá del encasillamiento los conocimientos jurídicos, económicos o sociológicos tradicionales y requiere de una formación transversal. Determinados aspectos como el análisis de la cultura de la integridad, la profundización en el conocimiento de las instituciones, el análisis de riesgos o la capacitación en materia de diseño y evaluación de políticas públicas en perspectiva multidisciplinar y comparada son un sello distintivo de la Universidad de Salamanca y marcan la diferencia. En ese sentido, el papel de la Universidad es clave, como institución que avanza para integrar distintos conocimientos y saberes en formaciones cada vez más integrales y adaptadas a las demandas sociales de cada momento en colaboración con gestores y expertos más allá de los tradicionales límites de la academia. El estudio de casos, el aprendizaje basado en problemas o el contacto con quienes gestionan los recursos públicos, resulta esencial en la formación contemporánea en estos ámbitos. Pero la clave está no solamente en qué hacer sino como hacerlo. En ese sentido, la Universidad de Salamanca es un espacio privilegiado donde se combinan una tradición académica única en el mundo con la confluencia de expertos y profesionales de todo el espacio europeo e iberoamericano, lo que constituye un foro para el intercambio de ideas y experiencias difícilmente reproducible en otras partes del mundo.

7. La modernización de la Administración Pública, con la introducción de algoritmos e inteligencia artificial en la toma de decisiones, trae beneficios, pero también riesgos. En el contexto de la justicia penal (por ejemplo, en la definición de perfiles de riesgo o en la gestión de procesos), ¿qué garantías administrativas y principios deben regir el uso de esas tecnologías para evitar arbitrariedades?

Como indicaba antes, la limitación de recursos en relación a los objetivos que las instituciones públicas tienen que abordar en un mundo complejo y cambiante (sumado a las cada vez mayores exigencias de control y rendición de cuentas y al incremento constante de la legislación) es una realidad cada vez más presente que induce a una utilización masiva de este tipo de

herramientas en la administración. Su uso puede tener muchas ventajas al multiplicar la capacidad de actuación pública y es especialmente útil en determinados contextos como el relativo al análisis de datos. Sin embargo, sin adecuado control, puede poner en peligro los fundamentos de la propia democracia, al ponerse en peligro la privacidad de los datos utilizados o a consecuencia de la proyección que los sesgos pueden tener en la toma de decisiones públicas. Por ello, es preciso garantizar que en cualquier procedimiento administrativo o acción pública se produce una efectiva supervisión humana por parte de profesionales capacitados, independientes y comprometidos con la democracia y el buen funcionamiento de las instituciones. De ahí mi permanente reivindicación de la necesaria profesionalización de la función pública latinoamericana. Al tratarse la justicia penal de un ámbito especialmente sensible, exige el establecimiento de protocolos que aseguren el escrupuloso respeto a principios como legalidad, transparencia, control humano o no discriminación, además de la garantía de revisión administrativa y jurídica de todas las decisiones formuladas.

8. En temas de urbanismo y medio ambiente, frecuentemente la frontera entre la ilícito administrativa y la penal es difusa. En su opinión, ¿cómo debe el Derecho Administrativo sancionador interactuar con el Derecho Penal para asegurar una tutela eficaz y proporcionada de bienes jurídicos como la ordenación del territorio o el medio ambiente?

En esos ámbitos, la correcta articulación del Derecho administrativo y el penal es fundamental, como antes indiqué. Yo creo que el Derecho penal debería seguir cumpliendo su papel como última ratio y estar reservado para las conductas más graves, con el objeto de no desnaturalizarse ni provocar que los agentes jurídicos sean menos escrupulosos en su aplicación. El populismo legislativo que vivimos en ocasiones me parece un fenómeno que, desde la Universidad y el resto de instituciones, debemos contribuir a combatir. No obstante, lo que no debemos perder de vista es que la política criminal debe concebirse de manera estratégica, integral y disciplinar y que para mantener la preservación de esa máxima (la concepción del derecho Penal como última ratio), se hace preciso dotar a la administración de la capacidad de coordinación y los recursos adecuados para cumplir su función preventiva y a una mejora continua y perfeccionamiento del Derecho sancionador (en aspectos por ejemplo como lo que están relacionados con el principio de culpabilidad o el *non bis in idem*), con el objeto de garantizar la eficacia del sistema en su conjunto.

9. Su experiencia con las realidades administrativas de diversos países de América Latina y Europa le permite identificar “buenas prácticas” de control y transparencia en la gestión de fondos públicos (como los del programa “Next Generation EU”) que puedan servir de modelo para prevenir la malversación y la corrupción asociadas a grandes inversiones estatales.

La mejor buena práctica es desplazar el foco del castigo a la prevención: el adecuado diseño administrativo del sistema (y no solo el castigo penal) es fundamental para garantizarla. La huella digital es un elemento fundamental para el análisis del uso que se hace de los fondos públicos. La generalización del uso de repositorios para la monitorización de datos que faciliten un control y una supervisión constantes resulta esencial. Ello, ha cobrado una especial relevancia en ámbitos como el de los Fondos Next Generation, en el que se han institucionalizado mecanismos como la trazabilidad digital completa del gasto, el control de conflictos de interés mediante cruce de datos y beneficiarios reales, la analítica de riesgos, la transparencia abierta de adjudicaciones y ejecución o un control multinivel en el que se establecen auditorías generalizadas y participan autoridades antifraude y fiscalías especializadas. En todo caso, es preciso apuntar que el propio Tribunal de Cuentas Europeo ha advertido que los sistemas de control todavía no son suficientemente

robustos. No obstante, creo que el elemento diferencial para garantizar el buen funcionamiento de la administración y la integridad en el manejo de fondos públicos está relacionado, más que con cualquier otra cuestión, con la profesionalización de la burocracia y la lucha contra el spoils system: sin empleados públicos objetivamente seleccionados en base a los principios de mérito y capacidad, adecuadamente formados y evaluados y dotados de independencia para actuar (que no le deban su puesto de trabajo a quien está gobernando en ese momento y su a su propio esfuerzo y prestigio), es difícil asegurar la lucha adecuada contra la falta de integridad institucional.

10. ¿De qué manera el intercambio académico y normativo entre España y América Latina puede enriquecer el desarrollo de los estudios y la práctica del Derecho para ambos?

En Salamanca estamos orgullosos de considerarnos la primera Universidad de América Latina. No solo porque algunas de las primeras universidades que aparecieron en América adoptaron los Estatutos de nuestra institución, sino por la profunda vocación latinoamericanista que seguimos manteniendo, especialmente en la Facultad de derecho. El Máster en Democracia y Buen Gobierno que dirijo o el Programa de Doctorado en Estado de derecho y gobernanza global, del que formo parte, cuentan con un altísimo porcentaje de egresado latinoamericanos. Poder formar parte de esta realidad es una de las mayores suertes que he tenido en la vida como estudiante, investigador y profesor y creo que es una opinión compartida por todos los que me han acompañado y me siguen acompañando en la academia. Estudiar primero y ser profesor después de una institución tan profundamente latinoamericanista me ha hecho aprender mucho y enseñar mejor. Pese a las marcadas diferencias que, como antes indiqué, se dan entre los países de Iberoamérica, España y Portugal, Salamanca se articula como un espacio de conocimiento y análisis de hace aflorar nuestros paralelismos y problemas, así como las posibles soluciones a implementar, además de como un foro para el diálogo comparado, la circulación de ideas jurídicas y la cooperación institucional. Esta interacción fortalece tanto la investigación como la práctica del Derecho y el diseño de políticas públicas.

11. ¿Cómo evalúa el diálogo entre la academia administrativa y los operadores del sistema de justicia (jueces, fiscales, abogados) en los temas que investiga? ¿Cree que la dogmática administrativa ha sido suficientemente considerada en decisiones judiciales con impacto en la gestión pública y, por consiguiente, en el sistema penal?

Un desarrollo adecuado del Derecho administrativo requiere de la interacción constante entre academia y práctica judicial. Creo que, en líneas generales, esta es una idea compartida en uno y otro ámbito (particularmente en lo que se refiere al Derecho administrativo, que está profundamente ligado a la práctica institucional). Me vienen a la cabeza muchos conceptos clave del Derecho administrativo en cuya construcción la academia ha tenido un papel destacado (desviación de poder, proporcionalidad, control de discrecionalidad...) y que han ido evolucionando también a través de la jurisprudencia. La digitalización administrativa o el Desarrollo del Derecho sancionador, abren nuevos espacios de diálogo entre academia y poder judicial: creo que cuando se da esa interacción de manera fluida mejoran tanto la gestión pública como las sentencias.

12. Por último, muchos estudiantes y jóvenes operadores del derecho que siguen el IBCCRIM buscan comprender el Estado más allá del Código Penal. ¿Qué mensaje o consejo le gustaría dejar sobre la importancia de una formación sólida e interdisciplinar, que integre el Derecho Administrativo y la Criminología, para enfrentar los desafíos de la justicia en nuestro tiempo?

A los jóvenes juristas les diría que muchos problemas que algunos suelen interpretar solo desde el Derecho penal, son en realidad problemas de las instituciones que tenemos y para abordarlos se hace preciso el estudio del Derecho administrativo. La corrupción, el crimen organizado o la mala gestión de recursos públicos, tienen mucho que ver con cómo funcionan las administraciones, cómo se diseñan los controles o cómo se gestionan las políticas públicas. Y ello, a su vez, con otros aspectos como la profesionalización y la independencia de los servidores públicos, la percepción de las instituciones o la democracia por parte de la ciudadanía o la defensa de los más desfavorecidos (que son los que, finalmente, más sufren las consecuencias del mal funcionamiento institucional). Por eso, es tan importante una formación interdisciplinar que combine distintos aspectos como Derecho administrativo, Ciencia de la Administración, Derecho penal o criminología. Comprender la justicia en nuestro tiempo, más allá del análisis de la configuración de normas o procesos judiciales, requiere entender el funcionamiento real del Estado, sobre todo en tiempos convulsos como los que vivimos por las razones mencionadas a lo largo de entrevista y muchas otras. Si no nos preocupamos por mejorarlo, no podremos aspirar a conseguir sociedades más justas.

Entrevistadora: Ana Cristina Gomes

Referências

RASTROLLO SUÁREZ, Juan José (coord.). *Retos y perspectivas de la función pública del futuro: una revisión en Europa e Iberoamérica*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2023.

RASTROLLO SUÁREZ, Juan José. Contratación pública y programas de cumplimiento empresarial en América Latina: Los casos de Brasil y Colombia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, v. 26, p. 197-226, 2021. <https://doi.org/10.18601/21452946.n26.07>

RASTROLLO SUÁREZ, Juan José. Gerencia profesional y contratación pública estratégica: Una perspectiva comparada. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, v. 26, p. 48-60, 2021. <https://doi.org/10.24965/gappi.i26.10844>

RASTROLLO SUÁREZ, Juan José. Public safety and justice in the city: Legal regulation of urban security in the European Union. In: RASTROLLO SUÁREZ, Juan José (org.). *Cities and communities across Europe: governance design for a sustainable future*. Madrid: Thomson Reuters Aranzadi, 2023. p. 193-210.

RASTROLLO SUÁREZ, Juan José. Talentos y virtudes: La necesidad de profesionalización del servicio civil en el Perú. *THEMIS Revista de Derecho*, v. 80, p. 209-223, 2021. <https://doi.org/10.18800/themis.202102.010>

RASTROLLO SUÁREZ, Juan José; FERRARO, AGUSTÍN E. How to employ artificial intelligence in public administration? Analysis and discussion of the Ibero American charter on artificial intelligence in civil service. *Eastern Journal of European Studies*, v. 15, n. 2, p. 127-146, 2024.

