

CÍA se atreve además a proponer ideas novedosas.

Todo ello permite afirmar que se trata de una magnífica obra, bien meditada y que posee un gran valor, no sólo en su vertiente jurídico-académica, sino también en la jurídico-práctica, lo cual es indudablemente consecuencia de la experiencia profesional de su autor. En definitiva, como acertadamente señala su directora de tesis, Carmen AGOUÉS MENDIZABAL, en el Prólogo del libro, nos encontramos ante una «obra de lectura obligada».

Jasone URKOLA IRIARTE

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael: *Cómo prevenir la corrupción. Integridad y transparencia*. Ed. Catarata e IVAP, 2017. 189 páginas

Rafael Jiménez Asensio nos obsequia con un nuevo libro, que versa sobre la prevención de la corrupción. Se trata de una temática que el autor lleva estudiando desde hace tiempo y que puede ser seguida por los trabajos que publica de forma continuada en su muy interesante blog, «La mirada institucional». Ello revela que el libro no es fruto de una investigación repentina y *ad hoc* del autor, sino más bien resultado de una reflexión lenta, pausada y profunda sobre el fenómeno de la corrupción y, en especial, de cómo afrontarla. Y ya en el título del libro, el autor nos ofrece la vía de solución: integridad y transparencia. Ambas se convierten

en los instrumentos, entre otros, que pueden llevar a este país a mitigar la corrupción, puesto que su erradicación absoluta será muy difícil. Ante la tendencia de los poderes públicos al secreto y la opacidad, sólo cobran sentido las políticas que fomenten y alienten la integridad y la transparencia. Por ello el libro analiza el problema y sus causas, e intenta ofrecer soluciones, pero no soluciones fáciles, que serían efímeras, sino vías profundas que se inserten en la sociedad y eviten eficazmente la corrupción. Lo importante es prevenir, y sólo las políticas de prevención ayudan de verdad. También hay que escapar del discurso fácil, que fía todo en los medios, convirtiéndolos en fines, como ocurre a menudo con la transparencia. Y no se trata sólo de un fenómeno que atañe en exclusiva a los políticos, y si se apura un poco más a los funcionarios, sino que alcanza a toda la sociedad.

El libro comienza con una introducción bien clarificadora: «Prevenir antes que lamentar», que muestra la ruta que va a seguir el autor ante la corrupción, que es un azote que no cesa. Las medidas represivas, con ser necesarias, no son la solución, sino que la corrupción sólo puede ser acorralada mediante mecanismos de prevención. Medidas preventivas prácticas no sólo de tipo institucional sino también educativo. Y debe tenerse siempre claro que la transparencia no es un fin en sí misma sino que debe ser entendida como un mero instrumento. En cambio, el aspecto sustantivo reside en la integridad. Como señala el autor, la idea fuerza de su Libro es que lo mejor es llevar a cabo

una política de prevención, pues sólo reprimir no es una buena receta. Y la ruta preventiva es dificultosa y larga, hay que caminarla día a día en su profundización. La transparencia es un valor pero instrumental y por eso nos advierte que no debemos caer en las mentiras de la transparencia, más cuando poder y transparencia nunca han conjugado bien. Por eso la transparencia solo puede ser tal si es efectiva, para lo cual deben cumplirse las cuatro premisas que enuncia (pp. 18-19), entre las que destaca la necesidad de efectuar un cambio radical de cultura en la organización.

El libro se divide en dos partes. La primera de ellas (Capítulos 1-6) trata sobre cómo prevenir la corrupción por medio de la ética y la integridad. La segunda (Capítulos 7-13) explica cómo prevenir la corrupción con una transparencia efectiva. Y el libro acaba con un epílogo dedicado a la prevención de la corrupción por medio de la creación de órganos de garantía independientes e imparciales.

El Capítulo 1 analiza la integridad dentro del valor de la prevención. Para ello parte de una concepción amplia de la integridad que no se limita a los políticos o altos cargos sino que alcanza a toda la institución, y también a la ciudadanía porque «no puede haber instituciones íntegras donde no haya una ciudadanía que no lo sea» (p. 23). Resalta la importancia del «material humano», aunque no tanto de que los políticos o profesionales sean honestos sino de que se diseñen y ejecuten políticas de integridad, para que durante el ejercicio de funciones públicas asu-

man y desarrollen valores, conductas o comportamientos éticos y de integridad. Para conseguir esto no hay atajos sino que debe preservarse una política institucional basada en la prevención, la formación, y la construcción de infraestructuras y sistemas de gobernanza ética en todas y cada una de nuestras instituciones públicas. Y estas medidas son necesarias, aunque no basta la ética personal, sino que se precisa el marco de desarrollo de éstas en una política de integridad institucional.

Los Capítulos 2, 3 y 4 tienen como elemento de unión el análisis de la ética institucional, una noción que el autor señala que hay que reivindicar, puesto que lo importante es que los ciudadanos confíen en sus instituciones y no se desanimen por determinadas conductas individuales de políticos o empleados públicos. Esta ética pública no tiene sólo un componente subjetivo, ciertamente válido, sino que se enriquece con una dimensión objetiva, que permite hablar del capital institucional y de la legitimidad institucional. Y advierte cómo las conductas ilícitas penal o administrativamente sólo son las puntas del iceberg del fenómeno de la corrupción. Además, el poder intenta cortocircuitar los controles, y por ejemplo se dan casos de captura de las instituciones de control. La ética se está revalorizando en tiempos recientes sobre todo a raíz de la crisis económica y del énfasis de la OCDE sobre ella. Y así la integridad debiera ser el primer pilar de la auténtica gobernanza. Además, la ética institucional, a diferencia del derecho, pretende construirse en sentido positivo y permear

las conductas y comportamientos de los servidores públicos (p. 38-39). Las relaciones entre ética y política son de una tensión máxima. Jiménez Asensio analiza estas relaciones de la mano de Aranguren («Ética y política») y resume sus cuatro variantes. Así afirma que la clase política sigue confundiendo ética con legalidad o regularidad administrativa, olvidando el valor de la ejemplaridad. Es cierto que quien quiera dedicarse a la política debe acreditar una conducta moral intachable, pero no basta con ello puesto que precisa también de una ética institucional. Por último, la ética pública está íntimamente ligada a la confianza en las instituciones. Por eso los servidores públicos deben cumplir las normas, pero sobre todo deben adecuar sus comportamientos a un conjunto de valores y principios, que son los propios de la ética institucional. Y la ética pública se inserta en las políticas de integridad que deben tener una construcción preventiva y positiva, para lo que se precisa construir infraestructuras éticas, en las que resulten identificados los valores nucleares de la ética institucional.

Los Capítulos 5 y 6 explican el camino rápido y el lento para luchar contra la corrupción. El camino rápido radica en construir la integridad a través de leyes represivas. En primer lugar, el autor destaca que la política de integridad se materializa a través de tres elementos: a) un marco legal-reglamentario; b) instrumentos o sensores de las actuaciones contrarias al marco legal-reglamentario; y c) marcos o sistemas de autoregulación institucional. En cualquier caso, un enfoque represivo y otro preventivo

son complementarios y no excluyentes. Seguidamente, se enuncian los puntos de contacto entre los modelos de *compliance* y de integridad institucional (pp. 63-64), entre los que conviene resaltar el de la idea-fuerza de la prevención. El autor insiste reiterada y machaconamente en esta idea fuerza, en que es mejor prevenir que lamentar. Y luego explica los marcos de integridad desde el punto de vista normativo, así como la tipología de los conflictos de interés. El camino lento consiste en prevenir la corrupción por medio de la autoregulación y de la construcción de marcos de integridad institucional, que se componen de códigos éticos o de conducta, mecanismos de difusión, prevención y desarrollo de la cultura ética, procedimientos, canales y circuitos para resolver dilemas éticos, quejas o denuncias, establecimiento de un sistema de garantías del código de conducta a través de la constitución de un comisionado de ética o de una comisión de ética con una composición objetiva e imparcial y equilibrada, y sistemas de seguimiento y evaluación. De nuevo insiste en que lo importante de esos marcos es que adopten medidas preventivas. Y Jiménez Asensio concluye que este camino lento en España está empedrado, aunque algo se está comenzando a realizar. Y cita como ejemplo más relevante el sistema de integridad institucional aprobado por la Diputación Foral de Gipuzkoa.

La segunda parte del libro analiza cómo prevenir la corrupción con más transparencia. Y para ello comienza por exponer el carácter ambivalente de la transparencia. Por un lado, no

cabe cometer el error de darle un valor taumatúrgico a la transparencia, porque por el contrario es un simple instrumento, una herramienta. El segundo error es entenderla como un fin cuando no es más que un medio. Y el tercero es articularla como una simple publicidad hacia los ciudadanos. De nuevo aparece la principal idea del Libro: la transparencia debe ser un mecanismo importante de prevención de la corrupción (p. 105). Siendo importante la transparencia en sus dos vertientes de publicidad activa y de derecho de acceso, lo más relevante es ponerla en relación con la rendición de cuentas. Y por ello la transparencia debe ser bidireccional, entendida como una transparencia colaborativa. Y ello porque no se puede limitar a poner el foco sólo en los políticos, lo que puede provocar una gran desconfianza hacia ellos y llevar a la conclusión de que asumir un cargo público se presente como algo de lo que hay que huir.

Ya el Capítulo 8 versa sobre la transparencia y la política, para lo que destaca, siguiendo a Byung-Chul Han, la conexión entre política y secreto. La transparencia ayuda a que los ciudadanos confíen en sus instituciones y en sus políticos y por tanto está estrechamente unida a la democracia.

El Capítulo 9 analiza el (largo) viaje desde la publicidad a la transparencia, y ello porque la transparencia no es sólo, ni básicamente, publicidad. El autor repasa la historia reciente de la democracia para ver que se centra en el control del poder, donde la publicidad ha jugado un papel funda-

mental para intentar alejar la mentira de la política.

Pero la transparencia no es tampoco la panacea, un instrumento lleno de virtudes y que lo soluciona todo. Incluso resalta cómo algunos autores se han referido a la «dictadura de la transparencia» (p. 137), sobre todo en una sociedad tecnológica-digitalizada. Por eso no se puede entender la transparencia como un modo de «desnudar» a los políticos sino como una vía de acceso a la información en poder de la organización administrativa. Conviene no poner demasiadas, y menos todas, las expectativas en la transparencia. Más bien la transparencia debe ser una cultura interiorizada en la organización y gestión públicas para salvaguardar su integridad y para la rendición de cuentas. Además nos cuentan mentiras sobre la transparencia, que provienen de la posición del converso que ha llegado el último a ver aprobada una Ley de transparencia en Europa y que considera que su Ley es la más avanzada de todas (Capítulo 11). Más bien convendría detenerse en la ejecución de la Ley y en su utilización por los ciudadanos, lo que nos lleva a señalar que se ha configurado un derecho de forma amplia pero que el mismo es pobremente ejercido. Incluso el sarcasmo llega a que la transparencia haya sido vista como un nicho de negocio. En fin, lo relevante es que la transparencia sea real y efectiva. Y por ello no podemos ponernos un sobresaliente en transparencia, como si fuera una moda externa y sin que haya sido interiorizada efectivamente por cada institución pública (Capítulo 12).

La segunda parte concluye con un Capítulo 13 en el que Jiménez Asensio explica qué debe ser la transparencia efectiva. Insiste en que no es un fin sino un medio, de naturaleza transversal y poliédrica. Y formula algunas precisiones: a) La transparencia es, en primer lugar, un valor o principio; b) La transparencia es, asimismo, una obligación legal; c) La transparencia es también un derecho. Y perfila algunos elementos estructurales de la transparencia efectiva: a) La transparencia está unida al control del poder y la rendición de cuentas, no al linchamiento de los políticos, sino a la actividad que realizan y a la gestión de los asuntos públicos; b) La transparencia exige un cambio de la cultura organizativa, lo que supone asumir un modo diferente de hacer las cosas; c) La transparencia requiere políticas formativas (no se inculca en vena), de una formación profunda y en valores; y d) Es un instrumento de recorrido limitado a corto plazo, por lo que no hay atajos por mucho que se busquen.

El libro concluye con un epílogo dedicado a la prevención de la corrupción mediante la creación de órganos de garantía independientes e imparciales. El autor diferencia entre dos modelos: a) el modelo preventivo o «vasco», que se basa en la construcción de sistemas de integridad institucional; y b) el modelo «mediterráneo», de creación de agencias u

oficinas de prevención y lucha contra la corrupción. Jiménez Asensio termina proponiendo la creación de un Alto Comisionado que aglutine tanto las dos dimensiones preventivas de integridad y transparencia.

Las anteriores líneas sólo pretenden ser una invitación a la lectura de este magnífico libro. Conviene resaltar que, además de su profundidad de ideas, está realmente bien escrito, y por tanto es de lectura fácil, pues su autor lleva al lector mediante un hilo conductor, en el que se repite la idea fuerza de la prevención. Además obliga al lector a la reflexión, incitándole a huir de las vías fáciles del todo está hecho o ya se está haciendo, propias de la autosatisfacción derivada de la visión sólo del aspecto normativo. Siendo importantes las leyes y los reglamentos, sin embargo no son suficientes y corremos el peligro de que constituyan oasis tentadores para seguir en el actual desierto, que nos impide cambiar la estructura organizativa y el comportamiento de los políticos y empleados públicos hacia la ética y la integridad, no sólo personales sino también institucionales. Ahí radica el esfuerzo del autor, que plasma en este excelente libro reflexiones y también propuestas, aunque no sean fáciles, porque el camino de la integridad y de la transparencia es largo y no caben atajos.

Martín María RAZQUIN LIZARRAGA