



# Transparencia y rendición de cuentas ante la crisis de legitimidad del Estado democrático

Leopoldo Abad Alcalá<sup>1</sup>

*Catedrático de Derecho Constitucional*

*Universidad CEU San Pablo  
España*

ORCID: [0000-0002-4194-6404](https://orcid.org/0000-0002-4194-6404)

RECIBIDO: 11 de octubre de 2022  
ACEPTADO: 24 de enero de 2023

**RESUMEN:** La democracia y su concreción constitucional, el Estado democrático, requieren de mecanismos de reafirmación ante la crisis de legitimidad que sufre este modelo de organización política. Este trabajo plantea nuevas aproximaciones a la transparencia como sustento de la democracia representativa, combinando la ecuación de la corrupción de Klitgaard con los componentes de legitimidad de Beetham. Se reivindica la trascendencia del derecho a la información para permitir una participación ilustrada como fundamento de la exigencia de una mayor transparencia y rendición de cuentas. Completa el trabajo una aproximación propositiva a instituciones de democracia indirecta en la línea explicitada por Rosanvallon, que pueden incrementar la transparencia y la rendición de cuentas y que permiten una mayor implicación de la ciudadanía en todos los ámbitos de la *res publica*.

**PALABRAS CLAVE:** Transparencia, rendición de cuentas, Estado democrático, legitimidad, derecho a la información.

**CONTENIDOS:** 1.- Introducción. 2.- Transparencia vs. Acceso a la información: aportaciones a una recurrente delimitación conceptual. 3.- Transparencia, Estado democrático y legitimación política. 4.- Participación informada a través y para la transparencia. 5.- Discusión y conclusiones. –Bibliografía.

---

<sup>1</sup>Catedrático de Derecho Constitucional y Responsable del área de Derecho Constitucional de la Universidad CEU San Pablo. Investigador Principal de varios proyectos de investigación competitivos financiados por instituciones públicas nacionales y autonómicas. Tres sexenios reconocidos por el CNEAI.



## Transparency and accountability in the face of the legitimacy crisis of the democratic state

**ABSTRACT:** Democracy and its constitutional concretion, the democratic state, require reaffirmation mechanisms in the face of the crisis of legitimacy suffered by this model of political organization. This paper proposes new approaches to transparency as the foundation of representative democracy, combining Klitgaard's corruption equation with Beetham's legitimacy components. The transcendence of the right to information is claimed to allow enlightened participation as a basis for the demand for greater transparency and accountability. The work is completed with a proactive approach to institutions of indirect democracy as Rosanvallon explain, which can increase transparency and accountability and allow greater involvement of civil society and citizens in all areas of the "res publica".

**KEYWORDS:** Transparency, accountability, democratic state, legitimacy, right to information.



## 1.- Introducción

Hablar de la interconexión entre transparencia y Estado democrático es necesario, pues a pesar de que las innegables relaciones sinalagmáticas entre ambas nociones, no se ha estudiado por la doctrina con tanta frecuencia como su importancia parece indicar. El propósito del presente trabajo es abordar cómo la transparencia en sus diversas manifestaciones es consustancial al Estado democrático coadyuvando a su reforzamiento al favorecer la participación informada de los ciudadanos. En una época en la que la desafección política, entendida como un fenómeno relativamente reciente de distanciamiento de la ciudadanía con respecto a la política en las democracias liberales (Pérez Díaz y Rodríguez, 2017: 5), es uno de los rasgos definitorios de los sistemas democráticos actuales, hacer un diagnóstico de dicha desafección es complejo debido, sobre todo, a la pluralidad de elementos que configuran la crisis de este modelo político. Podríamos partir de las dudas sobre el sistema de partidos de masas, configurado en unas circunstancias históricas determinadas que han evolucionado hasta producir una disonancia entre la forma de entender la política en la actualidad y los partidos políticos como instrumento de intermediación entre la ciudadanía y el poder político. Esta circunstancia debe enmarcarse en un contexto más amplio donde hallamos también una disminución de la importancia de las instituciones de intermediación que han definido a la democracia como sistema de organización política en el siglo XX (Sánchez-Cuenca, 2022), y que ejemplifica también la pérdida de centralidad en el debate de los medios de comunicación tradicionales en una esfera pública cada vez más virtualizada (Palau-Sampio y López-García, 2022). Las democracias actuales, acechadas por populismos de toda índole y por una banalización de la participación política auspiciada por las redes sociales, requieren de una relegitimación del poder político a través de una potenciación de la transparencia y la rendición de cuentas.

Esta desafección hacia los principios en que se fundamenta el Estado democrático reconocido en el art.1.1. de nuestra Constitución española de 1978, corre el riesgo de poner en primer plano lo impolítico (Rosanvallon, 2007) que denuncia el sometimiento de las acciones políticas a intereses particulares convirtiendo a los ciudadanos en consumidores exigentes que rechazan la participación (Annunziata, 2016: 55). El presente trabajo pretende ofrecer propuestas ante la problemática que supone que el ideal democrático del poder visible se encuentre en trance ante formas que lo debilitan como el *subgobierno* (poderes económicos que influyen la toma de decisiones), *criptogobierno* (los sistemas de inteligencia y seguridad de los Estados) y el *poder omnividente* (la capacidad del poder político de conocer datos y hechos privados y particulares de los ciudadanos) (Bobbio, 1989: 101-104). Nuestra hipótesis de trabajo plantea como una apuesta por la transparencia y la rendición de cuentas, como elementos consustanciales al sistema democrático, podría dar



solución a esta realidad, pues "no cabe hablar de ciudadanía hasta tanto la publicidad activa se convierte en principio organizativo del Estado" (Habermas, 1981: 139).

Partiendo de estos postulados, el presente trabajo tiene como propósito principal destacar la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas como fundamento del Estado democrático, además de intentar justificar cómo ambos actúan como revulsivos frente al proceso de desafección política. En este sentido, los principales objetivos de este trabajo serán establecer: 1) Cómo el fomento de la inclusión ciudadana en la toma de decisiones mejora la calidad democrática; 2) Que la transparencia permite el control de la acción de los poderes públicos ante los riesgos de la corrupción o discrecionalidad; y 3) Que la transparencia posibilita una participación colectiva informada como elemento fundamental en el modelo de Estado democrático. Para Cordero (2008: 59) "se debe considerar que la transparencia es una herramienta clave, pero no suficiente, para asegurar la higiene democrática, así como para la participación e involucración de las personas en la gestión de lo público, en definitiva, en la legitimación real y social del comportamiento de los gobiernos, las instituciones públicas y políticas". Dader (2008: 98) llega a decir que "la transparencia de la acción público-administrativa y el ejercicio popular de la fiscalización de las actividades de repercusión en los derechos colectivos forman así parte de los principios democráticos, con la misma importancia que la libertad de expresión, de asociación o de participación política".

El principio democrático se entiende, por tanto, como "principio de participación", pues a través de la actuación directa de los ciudadanos en las tareas del Estado o, sobre todo, en la designación de quienes las realizan, se obtiene la conexión referencial entre gobernados y decisiones del gobierno propias de la democracia representativa (Garrorena, 2011a: 127).

Para el desarrollo de la siguiente investigación se han combinado diversas técnicas metodológicas, todas ellas propias del campo jurídico. Asumiendo el carácter de la ciencia jurídica como ciencia social y partiendo de la triple aproximación científica al objeto de estudio: descriptivo, explicativo y normativo (Bunge, 1995); adoptaremos un procedimiento de carácter normativo con la finalidad de presentar proposiciones prescriptivas con la finalidad de plantear la redefinición de determinados conceptos en el ámbito jurídico-político. En este sentido, este trabajo se enmarca en una aproximación cercana a la sociología del derecho, pues emplea referencias del ámbito social que permiten abordar una realidad no estrictamente jurídica pero cuyos resultados están ligados a la consolidación y perfeccionamiento de determinados conceptos de carácter político-constitucional. Siguiendo a Evan (1962: 1-11), se ha realizado un análisis que pretende dilucidar las diversas funciones desempeñadas por instituciones y sujetos en el sistema constitucional, de la interrelación existente entre instituciones vinculadas con la administración del



modelo político y de las clases de normas e interpretaciones que desarrollan, y un análisis institucional centrado en el estudio de la relación entre el Derecho y las otras instituciones de la sociedad.

Para ello, se han empleado fuentes de carácter primario, especialmente encuestas de instituciones públicas y privadas, que han permitido establecer las premisas básicas que sustentan nuestra hipótesis de partida como es la existencia de una desafección hacia la política que puede derivar en lo impolítico. Ante este diagnóstico, sustentado en los datos objetivos presentados, se ha procedido al empleo de diferentes fuentes secundarias, principalmente de carácter bibliográfico, con la finalidad de establecer una serie de propuestas de carácter prescriptivo mediante la interrelación de diversas teorías y su integración en un modelo general que vincule transparencia con participación informada en el contexto de Estado democrático. En este sentido, desde una perspectiva metodológica, una posible limitación de esta investigación es la necesidad de establecer mecanismos o métricas que permitan una valoración de la interrelación entre transparencia, participación informada y Estado democrático. Adaptando las propuestas de otras investigaciones que han trabajado, por ejemplo, la medición de la legitimidad (Von Haldenwang, 2016), se bosquejan futuras líneas de investigación como complemento necesario a las cuestiones abordadas en este trabajo.

## **2.- Transparencia vs. Acceso a la información: aportaciones a una recurrente delimitación conceptual**

Parte de la dificultad para abordar la presente temática deviene de la conceptualización de la transparencia. Es necesario delimitar y fundamentar diversos conceptos cercanos y englobados, todos ellos, en el amplio ámbito de la transparencia y el derecho a conocer, interpelar y controlar la actividad de la Administración y resto de poderes públicos. Especialmente, la documentación que la actividad de éstos produce y recibe, bien sea endógena o exógenamente. Lo cierto es que el concepto de transparencia está ligado a un alto grado de apertura y accesibilidad a la actuación de las Administraciones públicas, entendidas en su sentido más amplio. Como indica Cotino (2005: 726), "el núcleo de la transparencia es el grado de información del gobierno y la administración que se hace disponible al público y, hay que adelantar, dicha información se hace disponible por dos razones básicas: tanto para poder controlar al gobierno y la administración cuanto para poder participar en los mismos". La vinculación entre transparencia y acceso a la información es innegable, y todo sistema institucional requiere para su legitimación, desde una aproximación democrática como garantía de buen gobierno, la apertura y transparencia de sus órganos. Partiendo del ejecutivo (Sierra, 2022), dicha transparencia debe extenderse al poder legislativo en el ámbito nacional (Nieto, 2020), al ámbito regional (Montero, 2021), pasando por el ámbito judicial (Simental, 2017) o incluso la Jefatura del Estado (Bataller, 2022). Pero también el



establecimiento de los medios necesarios para que toda iniciativa ciudadana de exigencia de información pública sea efectiva, combinándose la dimensión objetiva y subjetiva del derecho (Porras Martínez, 2014)

Suelen emplearse de forma habitual, en ámbitos no académicos, los conceptos de transparencia y acceso a la información como equivalentes, cuando no como sinónimos, o al menos siempre de forma conjunta, pero son nociones, como ya sabemos, que deben diferenciarse. Normalmente, la transparencia debe asociarse a una actitud de apertura por parte de la Administración y resto de poderes públicos, que hace notorias determinadas cuestiones, datos, informaciones o documentos que se encuentran en su poder; aunque podríamos diferenciar una transparencia impuesta (que implica el cumplimiento de mandatos legales o decisiones judiciales), de una transparencia voluntaria, aquella que supone la publicación de informaciones sobre las que no hay obligación legal de difusión. Por su parte, el acceso a la información implica la posibilidad de cualquier ciudadano de solicitar a la Administración y otros poderes públicos determinada información que ésta posea, teniéndose la obligación legal de aportarla, excepto en aquellos supuestos que la propia norma establezca que puede no entregarse la información en razón de la protección de determinados bienes jurídicos. Esta diferenciación ha sido categorizada por Guichot (2014) como: a) Transparencia Proactiva, que es la obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas. b) Transparencia reactiva, derecho de los ciudadanos a solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria. O, como indica Fernández Ramos (2002: 882), dentro de la etapa avanzada de los sistemas democráticos, podemos encontrar el reconocimiento de un derecho de acceso a la documentación pública -vertiente subjetiva- y del correspondiente principio de transparencia administrativa -vertiente objetiva- .

La importancia del derecho de acceso a la información, como mecanismo generador de transparencia, puede conducir a una discusión sobre si este derecho se encuadra en una concepción más garantista ligada a las libertades informativas u otra más vinculada al campo de Derecho Administrativo y a la acción de la Administración en el ejercicio de sus deberes de publicidad y transparencia. Este debate ha sido abordado por la doctrina española encontrando posiciones en uno y otro sentido, no siendo el lugar ni el momento para entrar en dicha cuestión, cuyas posturas fueron ya resumidas acertadamente por Guichot (2003: 284). La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en su artículo 12, parece resolver esta cuestión al ligar el derecho de acceso al artículo 105.b de nuestra Constitución española de 1978, que reconoce el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, optando por una solución alejada de los estándares del derecho de acceso a la información que se propugna para las democracias avanzadas. Ciertamente es que la Ley no hace sino confirmar la doctrina



constitucional marcada por la sentencia 252/1988 del Tribunal Constitucional, de 20 de diciembre, que no enmarca el derecho de acceso a la información pública entre aquellos que posibilitan el planteamiento del recurso de amparo, lo que hubiese sido posible si se hubiese vinculado dicho derecho de acceso con el derecho a la información del artículo 20.1.d), tal y como propone, entre otros, Fernández Ramos (2017: 200).

Abogamos por esta concepción, y valga como resumen de nuestra postura la modificación que realiza Fernando Rey (2014) del principio latino "*Quod omnes tangit ad ómnibus aprobabri debet*", transformándolo en "*Quod omnes tangit ad ómnibus cognitum esse debet*". Fundamenta así el derecho de acceso a la información como derecho fundamental derivado del derecho a recibir información (art.20.1.d CE) y del derecho a participar en los asuntos públicos (art. 23 CE), lo que nos permitirá enlazarlo con la idea del transparencia como criterio fundamental de la participación ciudadana en el Estado democrático, como veremos más adelante.

Consideramos también que la diferencia entre el acceso a la información y la transparencia puede estar referido a su papel en el proceso de interpelación a los poderes públicos. El primero de ellos puede entenderse como el instrumento en poder de la ciudadanía para forzar a los órganos públicos a suministrar información. Por su parte, la transparencia es la consecuencia de dicha acción, convirtiendo a los poderes públicos en más transparentes. Dichas iniciativas se completan con la rendición de cuentas, vinculado más a la explicación de determinadas iniciativas de los poderes públicos, quienes justifican el uso de los poderes implícitos concedidos por la ciudadanía respecto a los compromisos adquiridos, tanto en la ejecución de políticas públicas como respecto al uso de los presupuestos asignados. Existe pues una relación de causalidad, donde derecho de acceso a la información pública y rendición de cuentas tienen como efecto la transparencia institucional.

Es innegable cómo el acceso a la información coadyuva a la transparencia, pero esta cuestión ha sido debatida suficientemente por diferentes expertos en la materia y queremos evitar la inelegancia de la reiteración. Por tanto, este trabajo se centrará en la relación sinalagmática entre Estado democrático y transparencia, y cómo esta puede ayudar a un afianzamiento de aquel. Todo ello a pesar de corrientes, ciertamente minoritarias, que plantean lo que Rodrigo de Castro (2022: 169-170) denomina la "paradoja incompatibilista" entre derecho de acceso y práctica democrática, y cuya argumentación queda desmantelada por el citado autor.

Para ello, partimos de la visión de la transparencia como "el flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores relevantes, información que, en el ámbito de lo público debe permitir evaluar a las instituciones que la aportan y formar opiniones racionales y bien sustentadas a quienes deciden y a quienes participan o son objeto de la decisión" (Villoria Mendieta y Cruz Rubio, 2014b, 5). De esta definición podemos



deducir los dos elementos claves que nos permiten relacionar la transparencia con el Estado democrático: la participación informada y la evaluación y control de las instituciones, vinculados con los derechos del art. 20.1.d) y 23 de la Constitución española de 1978. La primera de ellas la ponemos en relación con el derecho a la información reconocido en el artículo 20.1.d), en el entendimiento que sólo desde el conocimiento de la realidad política y social, la participación en democracia en sus diversas modalidades puede ser real y no únicamente formal. El derecho a recibir información permite la participación ilustrada de los ciudadanos en los asuntos públicos, y sobre la base de dicho conocimiento fundamentar la evaluación y control de las instituciones en el cumplimiento de sus funciones y deberes. En definitiva, a mayor conocimiento, mejor participación. Mejor participación implica mayor control institucional, que se concreta en un aumento de la exigencia de transparencia y rendición de cuentas.

### 3.- Transparencia, Estado democrático y legitimación política

Recientemente, en el contexto de la crítica a la democracia representativa se está produciendo una aproximación a la transparencia y el gobierno abierto ("forma de gobernanza de las Administraciones más transparente, colaborativa, ética y con una rendición de cuentas más clara"<sup>2</sup>), desde un concepto democrático expansivo o de empoderamiento ciudadano (Sandoval Ballesteros, 2013). Si bien es cierto que el Estado democrático hunde sus raíces en la idea de participación ciudadana que debe ir más allá de su participación periódica en las consultas electorales, si queremos un verdadero *status activae civitatis* en la línea explicitada por Jellinek, es necesario que el ciudadano tenga un conocimiento real, plural y accesible de las actividades, acciones y decisiones de los distintos poderes públicos. Así, son constantes las llamadas a una democracia más directa sustituta del modelo representativo, lo que Sartori llama, no sin cierto desdén, *direttismo* (Sartori, 1999: 2). Quizá no sea aquí el momento de realizar una defensa de la democracia representativa que el citado profesor italiano achaca a una combinación de ignorancia y primitivismo democrático, pero los diversos intentos de participación ciudadana directa en la toma de decisiones en España son suficientemente representativos de la falta de madurez de estas propuestas o la falta de sensibilización pública al respecto<sup>3</sup>.

La transparencia trae consigo la legitimación del poder público ante la sociedad, pues posibilita la participación informada de los ciudadanos en todos los asuntos de

---

<sup>2</sup>Definición que puede encontrarse en [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto.html) (Consultado el 13 de noviembre de 2022).

<sup>3</sup> En Madrid, los presupuestos participativos en el año 2019 sólo consiguieron una participación de 74.683 ciudadanos, de los más de dos millones censados en Madrid con posibilidad de participar.





transcendencia colectiva,, y por último, capacita a los administrados para vigilar la acción de gobierno. Como nos indica Villoria (2014b: 7), la transparencia sólo relegitima al gobierno o reduce la corrupción si, al tiempo, se mejora la rendición de cuentas reduciendo el desapego político e institucional. Si se incrementa la transparencia probablemente la sociedad civil encontrará ineficiencias y actos no muy honestos, y si ante ello la Administración no da las explicaciones adecuadas y asume sus responsabilidades, entonces se producirá el efecto contrario, deslegitimándose aún más el Gobierno. Ya Kant (1985: 61-62) nos explicaba cómo "son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados".

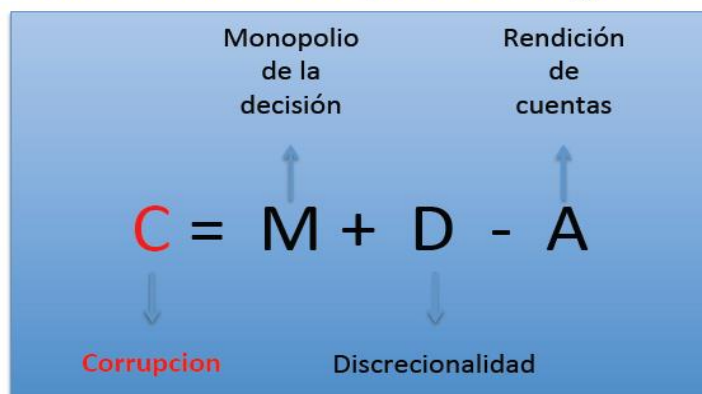
Sólo desde la inclusión de la ciudadanía a través del conocimiento de la acción pública, como presupuesto de la participación, puede acometerse la titánica, al tiempo que urgente, tarea de relegitimación del poder político. La representación (directa -legislador- o mediata -gobernante), implica una delegación de poder fundada en la confianza que merecen los representantes a las personas que los representan (Sánchez Agesta, 1983: 269). En este contexto, creemos necesario exponer la concepción de legitimidad expresada por Beetham (1991), que se fundamenta en tres componentes: 1) El primer elemento, la conformidad del poder con las normas o con el derecho legalmente definido, que nos conduce a la idea del Estado de Derecho, como sustento del modelo de convivencia democrática en el marco de la ley. 2) El segundo elemento implica la necesidad de una adecuación de las normas imperantes con el modelo de creencias predominante en dicha sociedad, como único camino para el cumplimiento de dichas normas y que nos remite a la idea de Constitución normativa de Loewenstein. 3) El tercer condicionante es una derivación o conclusión de los dos anteriores, suponiendo el acatamiento por parte de los gobernados de dichas normas impuestas por el poder.

Dicha conformación puede ponerse en relación con la famosa ecuación de la corrupción de Klitgaard (1988):  $C = M+D-A$ ; es decir, la corrupción (C), equivale a monopolio de la decisión (M) más discrecionalidad (D) menos rendición de cuentas (A). En este sentido, el primero de los componentes de la legitimidad de Beetham lo asociamos con la D de la ecuación de Klitgaard: obediencia y sometimiento del poder a la ley implica la eliminación de la discrecionalidad. Por su parte, la M la vinculamos con el segundo componente de Beetham: si las decisiones políticas deben adecuarse al modelo de creencias dominante se elimina el monopolio de la decisión reforzándose los principios de la representación. Mientras que la evitación de ambos (M y D) trae como consecuencia la A: la rendición de cuentas que es condición para que el tercer condicionante de Beetham se cumpla mediante la aceptación de la ciudadanía de decisiones transparentes y públicas reflejo de los intereses comunes.



Gráfico 1

**Ecuación de la corrupción de Klitgaard**



Elaboración propia

Abordando el primero de los componentes de Beetham vinculado a la actuación discrecional de los poderes públicos, desde la perspectiva constitucional, esa idea de legitimidad se vincula con el sometimiento de todos los ciudadanos y de los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1. CE), eliminando dicha discrecionalidad en la línea del artículo 9.3 de la Constitución española de 1978. Este principio, se encuentra en la base del concepto de Estado de Derecho, que se manifiesta en la confianza en una limitación racional del poder a través del Derecho y en la primacía de la ley como expresión de la voluntad popular nacida de la institución parlamentaria (Garrorena, 1988). Sin confianza ciudadana en la labor legislativa desarrollada por las Cortes (la primera de las enunciadas por el punto 2 del artículo 66 de la Constitución), la idea de legitimidad del poder político quiebra en uno de sus pilares esenciales (Sánchez de Diego, 2022: 104). El principio de legalidad en palabras de Garrorena supone el principio de superioridad de la ley sobre los demás órdenes de autoridad del Estado (Garrorena, 2011b: 385); entendiendo la ley, como expresión de la voluntad popular, y que implica que “Estado de Derecho y Estado democrático se convierten, pues, en términos idénticos. Un Estado que no sea democrático es, por definición, un Estado que no es de Derecho, independientemente de que se mantengan algunos elementos del Estado de Derecho característicos de los momentos anteriores” (Pérez Royo, 2011: 187).

La Organización de las Naciones Unidas (s.f.)<sup>4</sup> propuso una serie de principios para definir las características de la buena gobernanza desde el punto de vista de las relaciones entre el Estado y la sociedad, y entre ellos incluyó el Estado de Derecho como imparcialidad, orientado a la existencia del principio de legalidad, entendido como la existencia y aplicación de mecanismos de control del poder en el Estado.

<sup>4</sup> Pueden consultarse esos principios en <https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance> (Consultado 15 de noviembre de 2022)



Como nos dice Sánchez Agesta (1991: 90), el "Estado de Derecho es un problema ético general que ilumina la evolución del Derecho público de occidente: la necesidad de someter al poder público al Derecho". También en el Informe sobre el Estado de Derecho de la Comisión Europea (2021)<sup>5</sup> entre los principios fundamentales de dicho Estado de Derecho se encuentran los principios de legalidad, seguridad jurídica, prohibición del ejercicio arbitrario del poder ejecutivo, tutela judicial efectiva por órganos jurisdiccionales independientes e imparciales que respeten plenamente los derechos fundamentales, separación de poderes, sujeción permanente de todas las autoridades públicas a las leyes y los procedimientos establecidos e igualdad ante la ley.

Así lo entiende también nuestra Constitución de 1978, pues la fundamentación del principio de legalidad podemos encontrarla como realización jurídica del principio político de expresión de la voluntad del titular de la soberanía, y, por tanto, refleja la preponderancia del Parlamento, como órgano que encarna esa voluntad soberana, en su elaboración, que según Alzaga (1996) implica que la ley no puede ser *voluntas* desnuda, sino que ha de ser *ratio* y nace dotada de la legitimidad que, surge tras un debate abierto sobre la oportunidad y acierto de sus contenidos dispositivos entre mayoría y oposición. Para Naciones Unidas, la idea de buena gobernanza también se concreta en instituciones como la ley en sentido genérico, la división de poderes y el sistema de frenos y contrapesos, la disponibilidad de recursos que protejan derechos, y, en general, la concepción de la igualdad formal frente a las manifestaciones de agresión del poder. La noción de igualdad como mecanismo de control y limitación del poder debe ponerse en conexión con el principio de interdicción de la arbitrariedad, contemplado en el artículo 9.3 de nuestra Constitución y cuya autoría se atribuye pacíficamente al profesor García de Enterría (1959). La obligación de evitar la arbitrariedad surge, en primer lugar, del principio de igualdad ante la Ley reconocido constitucionalmente y preservado por el recurso de amparo constitucional. Pero, además, la evitación de la arbitrariedad en la aplicación de la Ley tiene un fundamento claro en el principio de seguridad jurídica, suponiendo además un reforzamiento de éste. Queda por tanto establecido como el principio de legalidad es antítesis de la discrecionalidad (la D de la ecuación de Klitgaard), y sólo desde el respeto a la ley y la conformidad del poder con el Estado de Derecho (primer componente de la legitimidad de Beetham), los poderes públicos, y especialmente, los representantes políticos pueden obtener la legitimidad que fundamenta su función en un Estado democrático.

El segundo elemento que configura la idea de legitimidad de Beetham, la adecuación de las normas imperantes con el modelo de creencias predominante en

---

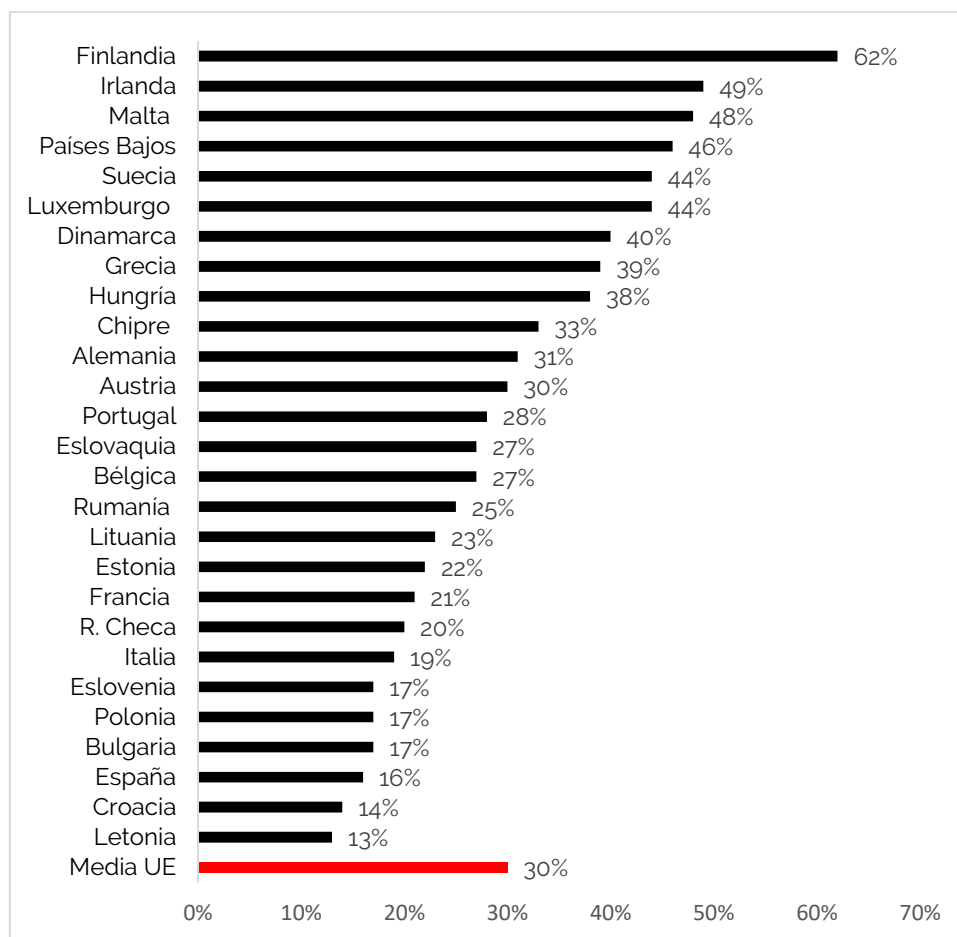
<sup>5</sup>COMISIÓN EUROPEA. 2021. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el Estado de Derecho de la Unión Europea*. COM (2021) 700 final.



dicha sociedad y por tanto la ruptura del principio del monopolio de la decisión (M en la ecuación de Klitgaard), implica la toma en consideración de las opiniones de los ciudadanos. Se trata de otro elemento donde se muestra la quiebra de la confianza de los ciudadanos en los poderes públicos. Según el último Barómetro Global de Corrupción publicado por Transparency International (2021)<sup>6</sup>, sólo un 14% de los ciudadanos españoles consideraban que los gobiernos tienen en cuenta sus puntos de vista en la toma de decisiones, colocándose España en antepenúltimo lugar entre los países miembros de la UE.

*Gráfico 2: Toma de decisiones inclusiva por país (UE)*

*Porcentaje de ciudadanos que piensa que sus gobernantes tienen en cuenta sus puntos de vista cuando toman decisiones*



*Fuente: Global Corruption Barometer 2021 (Transparency Internacional)*

<sup>6</sup> Los datos del Barómetro Global de Corrupción pueden consultarse en <https://www.transparency.org/en/gcb> (Consultado 15 de noviembre de 2022)



Por su parte, el anteriormente mencionado Informe sobre la situación del Estado de Derecho en la Unión Europea de la Comisión Europea (2021)<sup>7</sup> insta a la adopción de medidas para seguir mejorando los procesos de elaboración de políticas basadas en datos contrastados y consultas y participación de las partes interesadas, a fin de garantizar que las leyes sean fruto de un extenso debate en la sociedad, aspecto sobre el volveremos en el último epígrafe de este trabajo. En nuestro país, en consonancia con esta idea, se ha aprobado el nuevo IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024 con vistas a fortalecer los lazos entre los ciudadanos y las autoridades públicas, así como a aumentar la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, "reafirmando su compromiso de promover de forma continua los valores de la transparencia y la rendición de cuentas y la participación ciudadana", que sin embargo creemos no será suficiente sin una verdadera conciencia conjunta (instituciones-ciudadanía) sobre la esencialidad de la transparencia.

En una línea similar se pronuncia la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción<sup>8</sup> que en su capítulo segundo, al exponer las medidas contra la corrupción incluye en su artículo 10 la recomendación de que los Estados adopten las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su Administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones. En este último sentido, Anderica (2020: 89) realiza una propuesta de medidas que aprobadas por los gobiernos asegurarían la recopilación de información relativa a los procesos de tomas de decisiones, incidiendo en el objetivo de lograr la mayor trazabilidad en la toma de decisiones públicas como elemento consustancial del principio de transparencia.

La distancia entre la actuación de nuestros representantes y la impresión de los ciudadanos sobre dicha labor es sintomática de la desafección hacia el poder político. Según el citado Barómetro Global de Corrupción de 2021<sup>9</sup>, en España, un 34% de la población consideraba que el Presidente del Gobierno era corrupto y un 31% que lo eran los miembros del Parlamento. Específicamente sobre el porcentaje de ciudadanos españoles que consideraba que la corrupción en el Gobierno era un gran problema, este se elevaba hasta un 85% de los encuestados.

---

<sup>7</sup>COMISIÓN EUROPEA. 2021. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el Estado de Derecho de la Unión Europea*. COM (2021) 700 final.

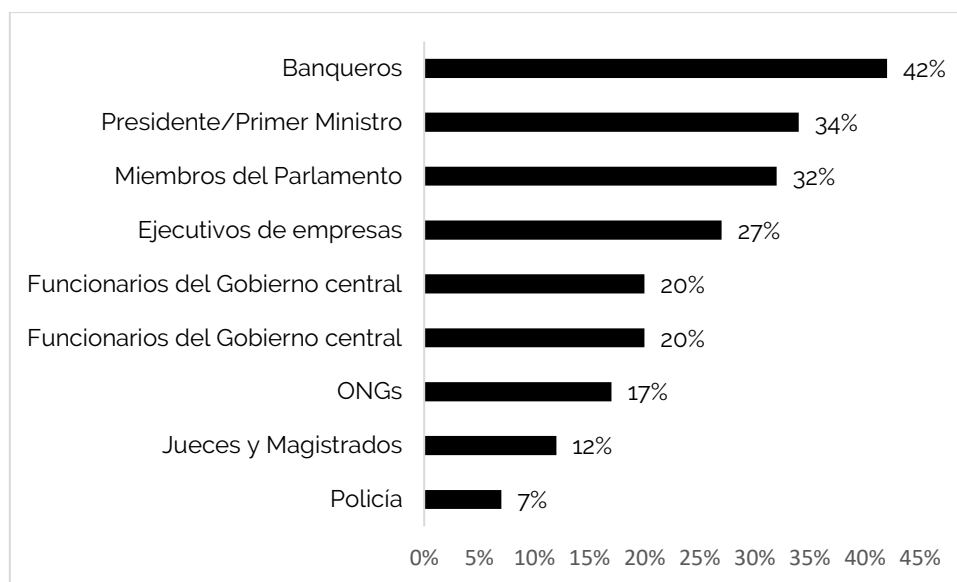
<sup>8</sup>NACIONES UNIDAS. 2004. *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*. Nueva York: Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito.

<sup>9</sup> Se puede consultar el Barómetro Global de la Corrupción en el siguiente enlace en <https://www.transparency.org/en/gcb> (Consultado 15 de noviembre de 2022)



Gráfico 3: *Corrupción por institución en España*

*Porcentaje de personas que piensan que la mayoría o la totalidad de miembros de ese grupo o institución está envuelto en temas de corrupción*



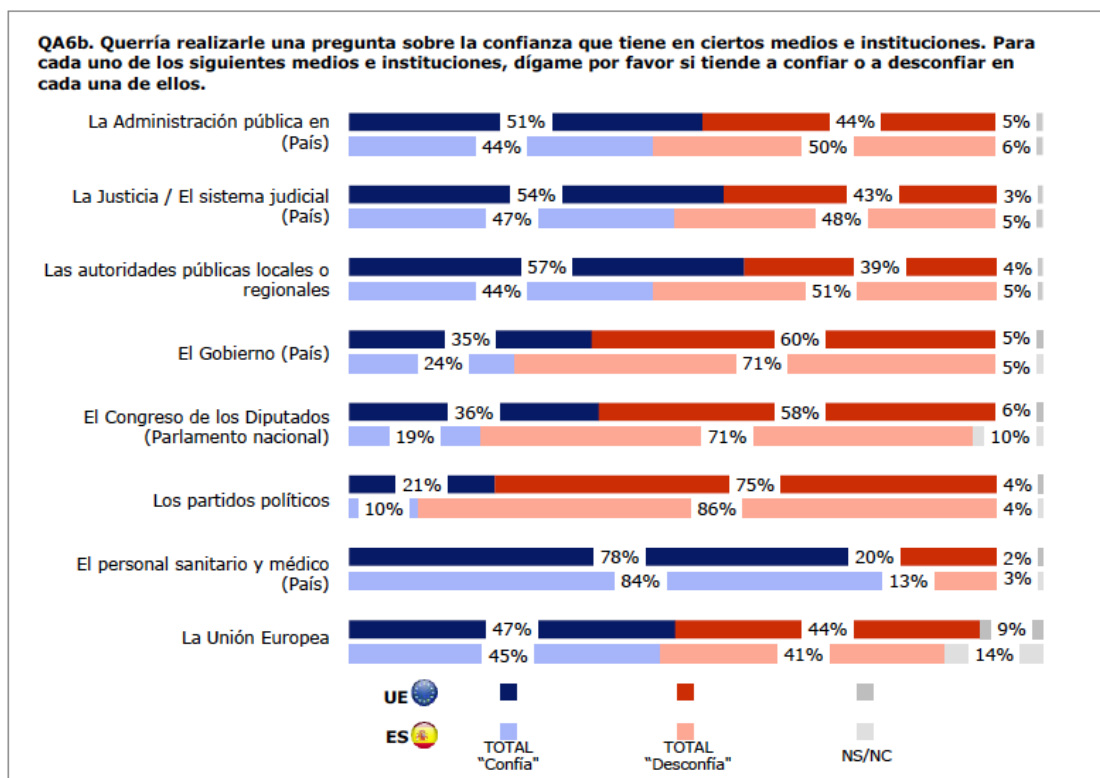
Fuente: *Global Corruption Barometer 2021 (Transparencia Internacional)*

Encontramos también como prueba de la desconfianza en las instituciones políticas los resultados del Eurobarómetro Estandar nº 96 de la Comisión Europea (2021)<sup>10</sup>, donde los resultados para España muestran una amplia desconfianza, por este orden, en los partidos políticos (90% del total de encuestados), en el Congreso de los Diputados (81% del total de los encuestados) y en el gobierno (76% de los encuestados). Tres de las instituciones básicas de configuración constitucional vinculadas intrínsecamente al concepto de Estado democrático.

<sup>10</sup>COMISIÓN EUROPEA. 2021. *Eurobarómetro Estándar 96 (Invierno 2021-2022) Opinión Pública en la Unión Europea, Informe nacional España*. Bruselas: Comisión Europea.



Gráfico 4: Confianza institucional en España



Fuente: Eurobarómetro Estandar nº 96 (pág.12)

Con la finalidad de evitar el resultado de la ecuación de la corrupción de Klitgaard, y entendiendo la corrupción como el abuso de poder para beneficio privado (al margen de las posibles responsabilidades legales), la labor de la rendición de cuentas y la transparencia se convierten en el principal ariete para atajar este serio desafío que es la corrupción y el abuso de poder para todas las sociedades, una de la principales causas de desafección democrática, como muestran los datos presentados. Actúa además la corrupción como un lastre para el crecimiento económico, al generar incertidumbre en el negocio, ralentizar los procesos e imponer costos adicionales. En este sentido, llevar la calidad institucional en España al nivel que le correspondería de acuerdo con la productividad de su economía, supondría un incremento potencial a largo plazo del PIB per cápita de alrededor del 20% (del 10,7% bajo los supuestos más conservadores y del 30,4% bajo los supuestos más optimistas). Si el impacto se produjera a lo largo de un periodo de unos 15 años, esto significaría una elevación del crecimiento medio anual de la economía durante ese periodo en torno a 1,2 puntos porcentuales (Alcalá-Agulló y Jiménez-Sánchez, 2018).

Si la corrupción tiene en la transparencia a su némesis, la generalización de ésta supone un elemento clave para recuperar la confianza de la ciudadanía en los



poderes públicos. Siguiendo a Villoria Mendieta (2014a), el principio de transparencia perseguiría tres objetivos básicos: 1) recuperar legitimidad para la acción de gobierno reduciendo la desconfianza política e institucional; 2) entorpecer la aparición de prácticas corruptas; y 3) reforzar la eficiencia gubernamental, gracias a los incentivos y desincentivos que la transparencia genera.

La transparencia es el ingrediente consustancial en la lucha contra la corrupción y en relación con la democracia y con la legitimidad de los poderes públicos, tiene efectos positivos para la rendición de cuentas, fomenta una participación no manipulada, evita la generación y mantenimiento de prácticas corruptas y mejora la gestión del gobierno en términos de eficiencia y eficacia. La rendición de cuentas (A en la ecuación de Klitgaard) trae consigo una mayor confianza en el poder y ello conduce al último componente de legitimidad de Beetham. En este entendido, la transparencia y la rendición de cuentas en el marco de las instituciones estatales posibilita la creación de una conciencia informada del ciudadano, quien podrá ser partícipe de la toma de decisiones en los asuntos que le conciernan. La importancia de una ciudadanía informada como fundamento de la participación en los asuntos públicos se concreta así en una adecuada exigencia de dación de cuentas y transparencia de los poderes públicos.

#### **4.- Participación informada a través y para la transparencia**

En las democracias representativas actuales, la capacidad de incorporación de formas de democracia directa son escasas, especialmente en nuestra Constitución de 1978, que a pesar de indicar, en su artículo 23, que "los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes", la realidad como indica Garrarena (2011a: 128) es que se inclina por un modelo bastante cerrado de "democracia representativa" (exclusión del referéndum legislativo en el art. 92; fuertes exigencias y exclusiones a la iniciativa popular en los arts. 87.3 y 166; control absoluto de la clase política de tales mecanismos...). No puede obviarse los cantos de sirena hacia nuevas formas de participación directa que encontramos tanto en la doctrina científica como en los mismos representantes políticos. Desde las comparecencias de grupos sociales ante las comisiones legislativas correspondientes, las audiencias ciudadanas, las enmiendas ciudadanas a proyectos y proposiciones de ley; hasta la posibilidad del control de los gobiernos mediante preguntas de los ciudadanos, pasando por nuevas regulaciones de la iniciativa legislativa popular o el referéndum, recogidas todas ellas por Garrido (2021). Las medidas de democracia directa requieren de un ciudadano informado, y si no es así están condenadas al fracaso, pues un sistema en que los decisores no saben nada de las cuestiones sobre las que van a decidir "equivale a colocar la democracia en un campo de minas" (Sartori, 1999: 7), dejando dicha participación directa en manos de los pocos que la reclaman porque de esta





forma sustituyen a los representantes convirtiéndose dicha minoría participante en la “voz del pueblo”.

Es por ello que adquiere mayor trascendencia el ejercicio de los derechos de participación indirecta en los asuntos públicos reconocidos en nuestra Carta Magna, sustentados sobre el conocimiento y comprensión de las funciones ejercitadas y las decisiones adoptadas por los Poderes públicos. Como indica Aragón (2018, 33-34) cabe subrayar que la «primacía» (mejor sería decir el carácter de regla general) de «los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa» ha sido un pronunciamiento reiterado en la jurisprudencia constitucional (entre otras, STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 3). Por lo demás y con carácter más general, el Tribunal Constitucional ha reconocido las características básicas de nuestra democracia constitucional en los siguientes términos (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2):

«Nuestra democracia constitucional garantiza, de manera muy amplia, la participación de los ciudadanos en la vida pública y en el destino colectivo, decidiendo estos, periódicamente, a través de las elecciones de representantes en las Cortes Generales (arts. 68 y 69 CE), en los Parlamentos autonómicos (art. 152.1 CE y preceptos de todos los Estatutos de Autonomía) y en los Ayuntamientos (art. 140 CE), acerca del destino político de la comunidad nacional en todas sus esferas, general, autonómica y local. Más aún, la Constitución incluso asegura que solo los ciudadanos, actuando necesariamente al final del proceso de reforma, puedan disponer del poder supremo, esto es, del poder de modificar sin límites la propia Constitución, (art. 168 CE). Nuestra Constitución garantiza, de esa manera, a través de los procedimientos previstos en ella, en los Estatutos de Autonomía y en las demás leyes, uno de los sistemas democráticos más plenos que cabe encontrar en el Derecho Constitucional comparado. Se trata de una democracia representativa como regla general, complementada con determinados instrumentos de democracia directa, que han de operar, como es lógico y constitucionalmente exigido, no como minusvaloración o sustitución sino como reforzamiento de esa democracia representativa.»

Ante el descrédito que en la opinión pública posee la democracia representativa Rosanvallón (2015: 214) establece unos criterios que permiten valorar la calidad de la democracia, tales son la legibilidad, la responsabilidad y la responsividad, que vinculamos a la importancia de la transparencia para consolidar este modelo de gobierno. La legibilidad implica la posibilidad de que los ciudadanos tomen conocimiento por sí mismos del funcionamiento de las instituciones democráticas. Rosanvallón realiza una importante vinculación entre este criterio democrático y el principio de transparencia (Pomed, 2018: 161). Plantea la necesidad de superar el derecho de acceso a la documentación como derecho individual para objetivarlo en su vertiente supraindividual; que la base de toda democracia representativa debe



basarse en la elección ilustrada (elección informada en palabras del autor francés); y, por último, que la información válida es aquella que permite su contextualización e interpretación adecuada<sup>11</sup>. El criterio de la responsabilidad se logra mediante el empleo de información de calidad que permita no sólo la elección adecuada, sino también la identificación de los responsables de las decisiones en un entorno caracterizado por la opacidad de las decisiones, sustituyendo la noción de gobierno (de carácter político) por la de gobernanza (con matices gerenciales). La falta de respuesta de la ciudadanía en una situación de atrofia política impide las acciones de responsividad como acción frente a los poderes públicos, como exigencia de dación de cuentas y corolario de los criterios anteriores.

Por ello, consideramos que, en democracia, la transparencia no es un valor absoluto *per se*, sino que requiere de una serie de prerrequisitos para que su utilidad sea real. Conocer las actuaciones, iniciativas, documentos o acciones de los poderes públicos es un primer paso, pero debe completarse con la capacidad de interpretar y comprender tales actuaciones, en las que la formación ciudadana y el papel de los actores de intermediación democrática es fundamental (principalmente los medios de comunicación en todas sus versiones). En la línea de Dahl (1999), para que una democracia puede considerarse como tal, la representación resulta necesaria para la participación efectiva y el control ciudadano del programa de acción; las elecciones libres, limpias y periódicas también son necesarias para la participación efectiva y la igualdad de votos; y la libertad de expresión, las fuentes independientes de información y la libertad de asociación son todas necesarias para una participación efectiva, un electorado informado y el control ciudadano del programa de acción.

El elector informado se convierte en clave de todo modelo de transparencia del poder en democracia donde se sitúa en un lugar esencial el derecho a la información, reconocido como derecho fundamental en el art. 20.1.d) de nuestra Carta Magna, y que según la cláusula interpretativa del art.10.2 de la propia Constitución debe incluir el derecho a buscar información tal y como aparece recogido en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Abad, 2021). Sin duda alguna, el derecho a la información, entendido en su doble vertiente activa y pasiva, es un elemento crucial en el desarrollo de la transparencia. Si bien en múltiples ocasiones se ha confundido con el derecho de acceso a la información, su esencia y su finalidad son muy diferentes. Desde un principio, el Tribunal Constitucional ha dejado claro que el artículo 20, "además de consagrar el derecho a la libertad de expresión y a comunicar o recibir libremente información veraz, garantiza un interés constitucional: la formación y existencia de una opinión pública

---

<sup>11</sup> Cuestión compleja en tiempos de *fake news*, posverdad, redes sociales, filtros burbuja, sobreinformación y demás elementos que inciden en la polarización a fuer de banalización del debate público en la esfera digital.



libre, garantía que reviste una especial trascendencia ya que, al ser una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, se convierte, a su vez, en uno de los pilares de una sociedad libre y democrática. Para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos, ha de ser también informado ampliamente de modo que pueda ponderar opiniones diversas e incluso contrapuestas", pues "el derecho a la información no sólo protege un interés individual, sino que entraña el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública, indisolublemente ligada con el pluralismo político" (STC 159/1986, de 16 de diciembre, FJ 6º)

Así, junto a la dimensión personal del derecho a la información podemos encontrar la dimensión social, o como ha indicado Solozabal (1988: 146), "la significación social y política de los derechos de comunicación, que deriva de su utilización masiva y de su contribución a la formación de la opinión pública, al influir en la actuación de los órganos estatales y en el comportamiento electoral de los ciudadanos, no es capaz de transformar la naturaleza jurídica de los mismos, aunque sí permite hablar de una dimensión institucional de estos derechos fundamentales, que resulta de su conexión no sólo con la dignidad de la persona, de la que son manifestación inmediata e imprescindible, sino de su relación con el principio democrático, que ayudan decisivamente a realizar".

Vinculado a la transparencia ha sido conceptualizado el derecho a la información por la profesora Sánchez Ferriz (2004:85), quien ha establecido que "en sentido riguroso el derecho a ser informados se tiene, personalmente, respecto de todo aquello que nos afecte y ante lo que podemos esgrimir interés legítimo en conocer (datos informáticos, personales, expediente administrativo, acusación, etc.), y políticamente, (como colectivo y también como miembros de la comunidad política) de todo cuanto afecte a la convivencia política. Por ello, y en la misma medida en que las funciones estatales han aumentado extraordinariamente y la acción política se expande a lo largo y ancho de las sociedades contemporáneas, la complejidad de éstas, y la expansividad de la presencia pública en la sociedad, hace que resulten de interés asuntos aparentemente económicos o incluso personales cuando se trata de cargos públicos o asimilados (vidas privadas de grandes banqueros o de representantes de las más altas instituciones) que en otras épocas no se hubieran considerado públicos".

En el mismo criterio insiste la STC 165/1987, de 27 de octubre, al afirmar que "la libertad de información es, en términos constitucionales, un medio de formación de opinión pública en asuntos de interés general, cuyo valor de libertad preferente sobre otros derechos fundamentales y entre ellos el derecho al honor, puesto de manifiesto por la STC 104/1986, de 17 de julio, viene determinado por su condición



de garantía de la opinión pública, que es una institución constitucional al Estado democrático que los poderes públicos tienen especial obligación de proteger. Este valor preferente alcanza su máximo nivel cuando la libertad es ejercitada por los profesionales de la información a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública, que es la prensa, entendida en su más amplia acepción" (FJ 10º). La función de la prensa (en su acepción amplia) es para el Tribunal Constitucional un actor clave en el funcionamiento del Estado democrático. Quizás estas palabras compendien la relación causal entre pérdida de centralidad en el debate de los medios de comunicación y desafección política.

Transparencia y derecho a la información son aliados imprescindibles en el modelo de Estado democrático. Como indica el Tribunal Constitucional referido a las libertades de expresión y de información, pero predicable igualmente de la transparencia, posibilita "el reconocimiento y la garantía de una *institución política fundamental*, que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político, que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático". (STC 6/1981, FJ 3º). Sin dación de cuentas, sin acceso a la información, sin pluralismo informativo, sin libertad de expresión, la transparencia se convierte en una vana utopía. Y ello impide una verdadera opinión pública libre que es sustento de nuestro sistema democrático.

Este derecho a la información de los individuos deben situarse en el centro de toda regulación que pretenda abordar la transparencia, que completando a Blanton (2002) podemos enunciar en los siguientes principios: a) la información no pertenece a los gobiernos sino a los ciudadanos; b) cualquier excepción al principio anterior debe ser limitada y prevista por la ley; c) dichas excepciones deben basarse en intereses públicos o derechos fundamentales expresados de forma precisa y no en vagas referencias a intereses generales; d) debe realizarse un juicio de proporcionalidad entre el posible daño derivado de la revelación de la información y la trascendencia pública que supone su desvelamiento; e) la garantía de la transparencia debe hacerse recaer en los jueces o tribunales o en autoridades realmente independientes no sometidos en modo alguno a ningún órgano de la Administración.

Sin transparencia, una gran parte de los derechos de participación política quedaría despojados de su esencia, puesto que, si no podemos acceder al flujo de informaciones confiables y oportunas de carácter económico, social y político, ¿cómo podremos organizarnos en asociaciones para la defensa o promoción de determinados postulados o ideas? (art.22 CE); ¿respecto a qué podremos mostrar nuestra repulsa, rechazo o apoyo en las calles o en las redes? (art. 21 CE); ¿bajo qué criterios podemos decidir si renovar la confianza en nuestros gobernantes o preferir una alternativa? (art.23 CE); ¿qué podremos pedir a nuestros gobernantes? (art. 29 CE). Todos ellos derechos esenciales en los que se manifiesta nuestra dimensión



como ciudadanos, y que se verían abocados a un simple reconocimiento normativo carente de todo sustento real y efectivo sin un conocimiento informado generado por la transparencia de los poderes públicos y vehiculado por el derecho a recibir y difundir información de los ciudadanos (art. 20.1.d).

## 5.- Discusión y conclusiones

Ahora bien, la existencia y el acceso a la información por sí sola no es suficiente, sino lo que hagamos con ella; por ello, la transparencia se enfoca hacia que dicha información permita la realización de dos tareas transcendentales para la propuesta relegitimadora del Estado (O'Donnell, 2003, pp. 34-54): por un lado, que la información sea accesible a todos, es decir, la ruptura de la exclusión social, que se manifiesta en la exclusión tecnológica, toda vez que la tecnología es el vehículo más importante para transmitir y manejar esa información. Por otro lado, la idea es que una vez que esa información sea accesible y comprensible sirva para sustentar las actuaciones de la ciudadanía en los diferentes campos donde se tomen decisiones sobre lo público, aunque también contribuyen al desarrollo de los individuos y las comunidades. En resumen, se pueden presentar cuatro razones que dan cuenta de por qué es importante la transparencia: 1. Es el primer paso hacia la rendición de cuentas. 2. Es esencial para la participación no manipulada. 3. Es importante para la eficiencia y eficacia del gobierno. 4. Es un elemento esencial para recuperar la legitimidad

La transparencia puede expresarse de diversas formas o modalidades que implican la profundización de los elementos del buen gobierno y de un modelo constitucional garantista (Ferrajoli, 2008). Los aspectos que deben tenerse en cuenta para el reforzamiento de estos elementos son la participación de la ciudadanía, la colaboración de la ciudadanía y la rendición de cuentas, como mecanismos de control de la función pública. Por el contrario, la evidencia muestra que la negación de los derechos y de canales de participación permanentes son causa de hambrunas y otros desequilibrios en el mercado al fomentar problemas en la información de los agentes económicos (Sen, 2000:187).

En el modelo sinalagmático entre transparencia y democracia, y ante las alternativas extremas, que van desde los procesos iliberales a la exigencia de diversas formas de participación directa, y que ponen en cuestión el funcionamiento de las instituciones democráticas, asumimos como elementos de reforzamiento de la legitimidad de la democracia representativa nuevas figuras propuestas por Rosanvallon (2009):

- a) Organismos imparciales. Situados al margen de la lucha partidista y fundamentados en el equilibrio entre las diferentes partes involucradas. Se tratan de instituciones independientes de regulación y control, con miembros independientes en su composición, no electos popularmente, con un equilibrio



entre la designación política y la meritocrática. La clave de su funcionamiento es que la toma de decisiones tiene carácter deliberativo, son en palabras del autor francés, instituciones deliberativas-pluralistas. Implica detraer del conflicto político, del debate electoral basado en mayorías determinadas sobre cuestiones clave, sustituyendo los intereses por ideas fabricadas desde el consenso o por el consenso fabricado con ideas. En ellas, el debate puede ser privado pero las decisiones y los motivos técnico-rationales que las motivan deben ser objeto de la mayor transparencia posible, provocando una confianza originaria en ellas que les otorga una posición preferente en la consideración democrática ciudadana.

- b) Instituciones reflexivas. La pluralidad ideológica y de intereses consustancial a la democracia suele concretarse en acciones concretas a través del juego de las mayorías derivadas de las consultas (electorales o de democracia directa). Frente a ello, en la democracia representativa (y aún más en los actuales tiempos de inmediatez tecnológica) se hace imprescindible repensar las decisiones, diversificar las aproximaciones y ampliar las perspectivas para lograr un acercamiento más complejo a las realidades analizadas. Estas instituciones reflexivas deben tener como vértice a los Tribunales o Cortes constitucionales, quienes deben enmarcar todo elemento de conflicto político jurídico en el oportuno cauce del respeto a la Constitución y en una interpretación *pro libertate* y *pro dignitate*. Esta reflexividad jurídica debe completarse con la acción de la sociedad civil a través de múltiples instituciones (ONGs, *Think Tanks*, Universidad, Centros de Investigación, Empresas, fundaciones, etc.). Se trata en definitiva de abordar las problemáticas desde una perspectiva más amplia, diversificando la deliberación y en último extremo obligando a los poderes públicos a argumentar, justificar sus decisiones y rendir cuentas de su labor.
- c) Iniciativas de proximidad. La distancia entre el poder político y la ciudadanía está relacionada, en gran medida, con diversos factores, algunos de ellos evidentes como la configuración de la circunscripción electoral (a menor tamaño, mayor cercanía). Sin embargo, existen mecanismos participativos de carácter local que pueden compensar esta distancia. Las consultas ciudadanas (de escaso éxito en España y que tienen a Porto Alegre y sus presupuestos participativos como paradigma) son una forma de control directo de la acción de gobierno, que pueden servir para reforzar la transparencia de la acción de gobierno desde dos perspectivas: formando parte del proceso decisional y castigando/premiando a aquellas iniciativas políticas más transparentes y que en mayor medida rinden cuentas de sus acciones.

La transparencia es, por tanto, una de las principales herramientas con las que cuenta la democracia para volver a ilusionar a una ciudadanía desapasionada de la acción política. Como indica Minc (1994: 152), una democracia representativa cada vez más completa, una democracia social cada vez más sofisticada, una transparencia cada vez más incontestable constituyen el alfa y el omega de la modernidad pero, sin embargo, los logros de la democracia cada vez innegables, no



perdurarán sin una reflexión sobre sus fundamentos, donde se incluye indefectiblemente la transparencia.

Para que la transparencia pueda jugar su papel nuclear como valor consustancial al Estado democrático es necesario completarla con una serie de propiedades que permitan configurarla como elemento de participación ciudadana y control de los poderes públicos. La información generada a través de iniciativas proactivas o reactivas de transparencia de las instituciones requerirán así una adecuada comprensión por parte de sus destinatarios.

La participación informada es crucial para un adecuado aprovechamiento de la transparencia, donde el derecho a la información juega un papel esencial como instrumento de comprensión y entendimiento de la realidad social, política y económica. La transparencia debe, asimismo, apoyarse en instituciones de legitimación indirecta, que permitan completar la acción de los medios de comunicación en la explicación, reflexión y deliberación, produciendo consensos sobre aspectos esenciales de la acción política que permitan, basándonos en ellos, una verdadera exigencia de rendición de cuentas de los responsables políticos.

Nadie mejor que Hannah Arendt (1990: 10) para mostrarnos la importancia de la transparencia en democracia:

“Si la función del ámbito público es arrojar luz sobre los asuntos de los hombres proporcionándoles así un espacio de apariencias en el que puedan mostrar de obra y de palabra, para bien o para mal, quiénes son y qué pueden hacer, entonces la oscuridad ha llegado cuando esa luz se ha extinguido víctima de una “brecha de credibilidad” y de un “gobierno invisible”, de un discurso que no revela lo que es sino que lo barre debajo de la alfombra, y de exhortaciones (morales o de otro tipo) que, bajo el pretexto de sostener viejas verdades, degrada toda verdad a una trivialidad sin sentido”.

## Bibliografía

ABAD ALCALÁ, L. 2021. “Communication Rights in the United Nations System: From Declarations to “Soft Law”, en CORREDOIRA, L., BEL MALLÉN, I. y CETINA PRESUEL, R., *The Handbook of Communication Rights, Law, and Ethics. Seeking Universality, Equality, Freedom and Dignity*, New Jersey: Wiley Blackell, pp. 47-56.

ALCALÁ AGULLÓ F. y JIMÉNEZ-SÁNCHEZ F. 2018. *Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España*. Madrid: Fundación BBVA.

ALZAGA VILLAAMIL, O. 1996. *Derecho político español, según la Constitución de 1978*. Madrid: EDERSA.



- ANDERICA CAFFARENA, V. 2020. "La toma de decisiones públicas: la zona gris de la transparencia institucional", *Revista Española de Transparencia* núm. 11: 75-11.
- ANNUNZIATA, R. 2016. "La democracia exigente. La teoría de la democracia de Pierre Rosanvallon", *Andamios*. V.13, núm. 30: 39-62.
- ARAGÓN REYES, M. 2018: "Comentario artículo 1", en RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M.E., *Comentarios a la Constitución Española. Tomo I*. Madrid: BOE-Wolter Kluwers-Tribunal Constitucional- Ministerio de Justicia, pp. 29-60.
- ARENDT, H. 1990. *Hombres en tiempos de oscuridad*. Barcelona: Gedisa.
- BATALLER I RUIZ, E. 2022. "La problemática transparencia de la Casa Real: ¿sobrepotección de los poderes institucionales?", *Revista Española de la Transparencia*, núm. 14: 79-100
- BEETHAM, D. 1991. *The legitimation of power*. London: Macmillan.
- BLANTON, Thomas S. 2002. "The World's Right to Know", *Foreign Police*, núm. 131: 50-58.
- BOBBIO, N. 1989. *El futuro de la democracia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- BUNGE, M. 1971. *La ciencia y su método*. Buenos Aires: Siglo XX.
- CASAS BAAMONDE, M. E. 2018. "De los derechos y deberes fundamentales", en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M y CASAS BAAMONDE, M.E. *Comentarios a la Constitución Española, Tomo I*. Madrid: BOE-Wolter Kluwers-Tribunal Constitucional- Ministerio de Justicia, pp.199-211.
- CORDERO SANZ, C. 2008. "Derecho de acceso a la información y transparencia: herramientas necesarias para la democracia en una sociedad abierta" en SÁNCHEZ DE DIEGO Y FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. (Coord.), *El derecho de acceso a la información pública*, Madrid: Universidad Complutense, pp. 55-67.
- COTINO HUESO, L. 2005. "El nuevo derecho fundamental europeo al acceso a los documentos, transparencia e información pública", en PEÑA GONZÁLEZ, J. (Coord.). *Libro homenaje a D. Iñigo Cavero Lataillade*, Valencia: CEU-Tirant Lo Blanch, pp. 725-754.





- DADER, J.L., 2008. "El derecho de acceso a la información pública en España: una víctima de la sensibilidad políticamente correcta", en SÁNCHEZ DE DIEGO Y FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. (Coord.), *El derecho de acceso a la información pública*, Madrid: Universidad Complutense, 2008, pp. 97-121.
- DAHL, R. 1999. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- EVAN, W. 1962. "Introduction, some approaches to the Sociology of Law", en EVAN, W. *Law and Sociology*, New York: The Free Press of Glencoe.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. 2002. "Algunas proposiciones para una Ley de Acceso a la Información", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Vol. XXXV, núm.105: 881-916
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. 2017. "El derecho fundamental de acceso a la información pública", *Cuadernos Manuel Giménez Abad* (13): 188- 206.
- FERRAJOLI, L., 2008. *Democracia y garantismo* (ed. Miguel Carbonell), Madrid : Trotta.
- GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ CARANDE, E. 1959. "La interdicción de la arbitrariedad en la potestad reglamentaria", *Revista de administración pública* núm. 30: 131-166.
- GARCÍA GARCÍA, J. 2014." Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas", *Innovar*, 24(54): 75-88.
- GARRIDO LÓPEZ, C. 2021. "Crisis del paradigma representativo y propuestas de impulso de la democracia directa", *Revista de Derecho Político* núm. 112: 139-173.
- GARRORENA MORALES, A. 1984. *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*. Madrid: Tecnos.
- GARRORENA MORALES, A. 2011a. "Estado Democrático", en ARAGÓN REYES, M. (Dtor.) y AGUADO RENEDO, C. (Codtor), *Constitución, Estado Constitucional, Partidos y Elecciones y Fuentes del Derecho. Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo I*. Cizur Menor: Civitas-Thomson Reuters, pp. 124-131.
- GARRORENA MORALES, A. 2011b. "Ley", en ARAGÓN REYES, M. (Dtor.) y AGUADO RENEDO, C. (Codtor), *Constitución, Estado Constitucional, Partidos y Elecciones y Fuentes del Derecho. Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo I*. Cizur Menor: Civitas-Thomson Reuters, pp. 383-391.
- GUEMES, C. 2018. "¿Qué ves? ¿qué ves cuando me ves?" confianza institucional y gobierno abierto", *Revista Española de la Transparencia* núm. 6 : 8-16.



- GUICHOT REINA, E. 2003. "El nuevo derecho europeo de acceso a la información pública". *Revista de Administración Pública* núm. 160: 283-315.
- GUICHOT REINA, E., BARRERO RODRÍGUEZ, C. Y HORGUÉ BAENA, C. 2014. "Publicidad activa", en GUICHOT REINA, E. (coord.). *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Madrid: Tecnos, pp. 143-198.
- HABERMAS, J. 1981. *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: Gustavo Gil.
- KLITGAARD, R. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press
- KANT, E. 1989. *La paz perpetua*. Madrid: Tecnos.
- MINC, A. 1995. *L'ivresse démocratique*, Mesnil-sur-l'Éstrée: Gallimard.
- MONTERO CARO, M.D. 2019. "Balance de la configuración autonómica de la transparencia en España. Especial referencia a Andalucía", *Revista Española de la Transparencia* núm. 8. : 137-157.
- NIETO JIMÉNEZ, J.C. 2020. "La tansparencia de las Cortes Generales a la luz de las recomendaciones del GRECO: el Código de conducta de los Diputados", *Revista Española de la Transparencia* núm. 10 : 31-47.
- O'DONNELL, G. 2007. "Hacia un Estado de y para la Democracia", en *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina* (Coord. Mariani, Rodolfo), Lima: Mirza Editores e Impresores, pp. 26-64.
- PALAU SAMPIO, D. y LÓPEZ GARCÍA, G. 2022. "Communication and crisis in the public space: Dissolution and uncertainty". *El profesional de la información*, 31(3). e310316.
- PÉREZ DÍAZ, V. y RODRÍGUEZ, J.C. 2017. *Desafección política: alcance, causas y remedios*. Madrid: Fundación Rafael del Pino.
- PÉREZ ROYO, J. 2011. "Estado de Derecho", en ARAGÓN REYES, M. (Dtor.) y AGUADO RENEDO, Cc (Codtor), *Constitución, Estado Constitucional, Partidos y Elecciones y Fuentes del Derecho. Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo I*. Cizur Menor: Civitas-Thomson Reuters, pp. 185-188.
- PORRAS RAMÍREZ, J.M. 2014. "Los límites a la transparencia: el menguado alcance del derecho de los ciudadanos a acceder a la información en poder de las instituciones europeas", *Teoría y realidad constitucional* núm. 33: 283-304.



- POMED SÁNCHEZ, L. 2018. "Un lector errático reflexiona sobre el principio de transparencia, *Cuadernos Manuel Giménez Abad* núm. 15: 157-168.
- REY MARTÍNEZ, F. 2014. "Quod omnes tangit ab omnibus cognitum esse debet: el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental". *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 33: 1-19.
- RODRIGO DE CASTRO, L. 2022. "Transparencia, una noción extensiva con diferentes implicaciones", *Revista Española de Transparencia* núm. 14: 159-180.
- ROSANVALLON, P. 2007. *La contrademocracia. La política en la era de desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- ROSANVALLON, P. 2009. *La legitimidad democrática*. Buenos Aires: Manantial.
- ROSANVALLON, P. 2015. *El buen gobierno*. Buenos Aires: Manantial.
- SÁNCHEZ AGESTA, L. 1983. *Principios de Teoría Política*, Madrid: Editora Nacional.
- SÁNCHEZ AGESTA, L. 1991. *Sistema político de la Constitución Española de 1978*. Madrid : Revista de Derecho Privado.
- SÁNCHEZ CUENCA, I. 2022. *El desorden político. Democracias sin intermediación*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- SÁNCHEZ DE DIEGO Y FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. 2022. *El derecho de acceso a la información. Un tortuoso camino*. Madrid: Fragua.
- SÁNCHEZ FERRIZ, R. 2004. *Delimitación de las libertades informativas*. Valencia: Universidad de Valencia.
- SANDOVAL BALLESTEROS, I.E. 2013. "Hacia un proyecto democrático-expansivo de transparencia". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* núm. 219: 103-134.
- SARTORI, G. 1999. "En defensa de la representación política", *Claves de Razón Práctica* núm. 91: 2-6.
- SEN, A. 2000. *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- SIERRA RODRÍGUEZ, J. 2022. "Enfoques ante una reforma de la Ley de Transparencia. Especial referencia a la transparencia informativa del Gobierno", *Revista Española de la Transparencia* núm. 14: 37-56.



- SIMENTAL FRANCO, V. A. 2017. "Transparencia y ética judicial", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 36: 143-166.
- SOLOZABAL ECHEVARRÍA, J.J. 1988. "Aspectos constitucionales de la libertad de expresión y el derecho a la información", *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 23: 139- 156.
- VILLORIA MENDIETA, M. y CRUZ RUBIO, C.N. 2014a. *Transparencia y Gobierno Abierto. Módulo 1: Modelos de democracia y gobierno electrónico: el concepto de gobierno abierto*. Madrid: INAP.
- VILLORIA MENDIETA, M. 2014b. "La transparencia como política pública en el nivel local", *Revista Democracia y Gobierno Local (26/27)*: 4 -16.
- VILLORIA MENDIETA, M. y CRUZ RUBIO, C.N. 2016. "Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas: marco conceptual", en VILLORIA, M. (Dir.) y FORCADELL, X. (Coord.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Madrid: Tecnos, pp. 80-104.
- VON HALDENWANG, C. 2016. *Measuring legitimacy-new trends, old shortcomings?. Discussion Paper*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik/German Development Institute.