



RECENSIONES Y RESEÑAS

Libro: Fundamentos de la transparencia, aspectos políticos y perspectiva internacional (2021)

MANUEL SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA Y MARÍA SALVADOR MARTÍNEZ (dirs.). DANIEL JOVE VILLARES (coord.).

Lluís Subiela-Escat¹
Generalitat Valenciana
España

ORCID: [0000-0001-6271-4605](https://orcid.org/0000-0001-6271-4605)

RECIBIDO: 4 de julio de 2022
ACEPTADO: 17 de septiembre de 2022

RESUMEN: Recensión del libro «Fundamentos de la transparencia, aspectos políticos y perspectiva internacional», Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva y María Salvador Martínez (directores) y Daniel Jove Villares (coordinador), publicado en 2021 por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC). La obra supone una aportación a la generación de conocimiento actualizado sobre la materia, en particular, a la fundamentación jurídico-constitucional de la transparencia como elemento definitorio de los sistemas democráticos a partir de su concepción como derecho subjetivo. Además, contiene interesantes aportaciones sobre la realidad constitucional española en relación con la transparencia y, principalmente, los partidos políticos. Asimismo, explora diferentes experiencias internacionales que completan el análisis detallado sobre el objeto de estudio.

PALABRAS CLAVE: transparencia, democracia, constitución, derecho subjetivo, rendición de cuentas.

¹ Lluís Subiela-Escat es graduado en Derecho y Ciencias Políticas y de la Administración Pública por la Universitat de València y Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente, es becario de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana. Ha investigado sobre derecho de partidos, reforma electoral, organización territorial y fuentes del Derecho constitucional y autonómico.

ABSTRACT: Review of the book «Fundamentos de la transparencia, aspectos políticos y perspectiva internacional», Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva y María Salvador Martínez (directors) and Daniel Jove Villares (coordinator), published in 2021 by the Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC). The book is a contribution to the generation of up-to-date knowledge on the subject, in particular, to the juridical-constitutional foundation of transparency as a defining element of democratic systems from its conception as a subjective right. It also contains interesting contributions on the Spanish constitutional reality regarding transparency and, in particular, political parties. It also explores different international experiences that complete the detailed analysis of the subject of study.

KEYWORDS: transparency, democracy, constitution, subjective right, accountability.

1. Introducción

No será sorprendente para el lector introducir un texto de contenido referido al Derecho constitucional y a las instituciones democráticas españolas haciendo alusión a la ya familiar crisis de los partidos y de la democracia representativa. Pero



no por haberse convertido prácticamente en lugares comunes de la disciplina, estos conceptos dejan de ser ciertos y de tener vigencia. Es una realidad que la democracia española, en lo que a representación política se refiere, lleva años deteriorándose. Y los constitucionalistas, en tanto que juristas, tienen la misión de buscar soluciones de Derecho a los problemas concretos. En ese sentido, la transparencia se ha propuesto como posible remedio a la pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas tradicionales, un mal que afecta, lamentablemente, a la generalidad de las democracias liberales occidentales. La transparencia pública, de hecho, está cada vez más presente en el debate sobre cómo desarrollar las nuevas políticas públicas, entendiéndola como herramienta para

mejorar los sistemas políticos a nivel global, tal y como pone de manifiesto el hecho de que forme parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas, en concreto, como parte del objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas (Meta 16.6: Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas (la cursiva es nuestra)²).

En ese sentido, se hace especialmente recomendable la lectura del libro Fundamentos de la transparencia, aspectos políticos y perspectiva internacional,

² Organización de las Naciones Unidas (ONU). Objetivos de desarrollo sostenible. Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/> [Consultado: 02/07/2022].

publicado en 2021 por el prestigioso Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), dirigido por Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva y María Salvador Martínez y coordinado por Daniel Jove Villares. El loable objetivo del libro es contribuir a construir una teoría jurídico-constitucional de la transparencia, fundamentada en el derecho de acceso a la información pública. La transparencia, por su naturaleza, puede ser abordada desde muchas disciplinas académicas, incluyendo la ciencia política o la sociología. Por ello, se agradece que la obra, sin perder en ningún momento su orientación jurídica, sea permeable a las aportaciones hechas por otros campos del saber.

El libro, extenso, es un recopilatorio de artículos y estudios que tienen su origen en el V Congreso Internacional de Transparencia organizado por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), que se celebró en Madrid entre el 28 de septiembre y el 1 de octubre de 2020, que tuvo como objeto de análisis la transparencia y el derecho de acceso. Está conformado por una presentación y 25 capítulos, distribuidos en tres grandes partes: la primera, dedicada a la fundamentación jurídico-constitucional de la transparencia, la componen 11 textos; la segunda parte trata la transparencia en el Estado democrático y, en concreto, en el ejercicio del poder en los Estados democráticos, en particular, por parte de los partidos políticos. La tercera y última parte se ocupa de diversas experiencias comparadas sobre la transparencia.

2. Fundamentos

Una de las principales aportaciones de la primera parte de la obra es dejar claro que no existe consenso sobre qué elementos deben integrar el concepto de transparencia. De este modo, en un primer momento se expone la base teórica tanto de la transparencia como del derecho de acceso. Se pone de relieve que en los sistemas de democracia constitucional hay una falta de fundamentación sólida del principio de transparencia, lo cual impide su desarrollo práctico. El derecho de acceso a la información pública existía antes de la introducción de la transparencia como elemento definitorio normativo de la democracia, pero era un derecho subjetivo de proyección exclusivamente administrativa. Al relacionar transparencia y acceso, este último pasa a convertirse en un derecho esencialmente democrático. La transparencia y el acceso a la información pública eran conceptos ya asentados en la definición de democracia dadas por otras disciplinas, como la ciencia política. Desde esta ciencia se ha teorizado sobre la exigencia actual de más y nuevos instrumentos de rendición de cuentas; de ahí la mayor importancia de la transparencia como herramienta para relegitimar las instituciones, pero también para el empoderamiento ciudadano. En ello, juegan un importante papel las nuevas tecnologías, las cuales, sin embargo, también acarrearán riesgos para los sistemas democráticos.

Es interesante la contribución que hace la obra a la contextualización histórica y teórica de la transparencia, relacionándola con la idea de *arcana imperii*, concepto que ha sido sustituido por el de la transparencia, incluso, como derecho fundamental. Si el Estado democrático tiene por principio básico la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal hasta tal punto que queden identificadas, a través del mecanismo de representación política, es necesario, para que esa participación sea real, efectiva y legítima, que los ciudadanos puedan intervenir verdaderamente en la toma de decisiones, lo que

implica que cuenten con información y datos suficientes para generar juicios de valor que fundamenten sus decisiones políticas (como por ejemplo el voto). Esa puesta a disposición de información para el ciudadano es uno de los objetivos de la transparencia (también puede tener otros, como la prevención o la detección de corrupción). Pero es desde esta comprensión de la transparencia como condición para la participación política del ciudadano como puede fundamentarse la propuesta de que el Derecho la reconozca no solo como principio o mandato para los poderes públicos, sino como verdadero derecho subjetivo, incluso, en la categoría de derecho fundamental, como se propone en la obra. La categorización del acceso a la información pública como derecho fundamental se desprende de la conexión entre los derechos fundamentales a participar (artículo 23.1 de la Constitución) y a recibir información veraz. También está reconocido en el art. 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En definitiva, esta primera parte tiene por idea central la resignificación jurídica del acceso a la información pública como derecho subjetivo imprescindible para garantizar el carácter democrático del Estado.

Una vez expuesta la base teórica de la transparencia y del derecho de acceso, la obra desarrolla teóricamente estos conceptos básicos, introduciendo elementos importantes para su comprensión, como las organizaciones garantes de la transparencia, que se analizan en función del momento de su creación y en función de su papel como contrapeso, especialmente en el caso de México. También se expone el caso de España, en concreto, el papel del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y de los órganos jurisdiccionales que, a su vez, revisan la actividad administrativa (reconocedora del acceso a la información pública) del primero.

Un aspecto positivo de la obra es que no se detiene únicamente en las virtudes de la transparencia, sino que también aborda los riesgos y peligros que tiene en las sociedades actuales, caracterizadas, entre otras cosas, por la facilidad de acceso a una cantidad ingente de fuentes de información. Un ejemplo de estos riesgos es la interferencia en la actividad de los órganos jurisdiccionales, en especial, en el caso de la jurisdicción penal. Es evidente que, en estos casos, la transparencia puede llegar a colisionar con otros derechos, como el derecho al debido proceso, o en el caso del ordenamiento español, con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y a ser sometido a un proceso con todas las garantías. Otro derecho con el que pueden entrar en conflicto el principio de transparencia y el derecho de acceso es el derecho a la protección de datos, que también ha experimentado un importantísimo desarrollo en los tiempos más recientes. En este caso, incluso se abordan debates tan nuevos (pero esenciales) como el tratamiento de los datos personales de salud en tiempos de pandemia. Con ello, se completa el análisis teórico del principio de transparencia y su conexo derecho de acceso a la información pública.

Sí que es cierto, no obstante, que el lector echará un poco en falta una estructura de los capítulos de esta primera parte más coherente, partiendo de aquellos artículos más abstractos que presentan y fundamentan teóricamente los conceptos de transparencia y derecho de acceso, y dejando para después aquellos que contribuyen con análisis de elementos teóricos concretos del mundo de la transparencia.

3. Transparencia en el estado democrático

La segunda parte del libro está dedicada a la transparencia en el Estado democrático. En concreto, lo que se trata en esta parte es el desarrollo del principio de transparencia en distintas instituciones de las que componen el sistema de democracia constitucional español, en particular, aquellas que intervienen en el proceso de representación política y en el ejercicio público del poder, como los partidos políticos, los grupos parlamentarios y los concejales. Dedicar una parte entera del libro a estas instituciones está justificado por el relevante hecho de que, como se señala en la obra, la centralidad de los cargos representativos y, sobre todo, de los partidos políticos en las democracias actuales provoca que no pueda haber una democracia de calidad si no hay unos partidos verdaderamente democráticos y democratizados, lo que incluye también que hayan adoptado en su seno el principio de transparencia.

En el caso de los partidos, la doctrina académica ha venido defendiendo desde hace tiempo que la transparencia forma parte de los elementos que configuran el estatuto constitucional de los partidos. La justificación para esta exigencia de transparencia viene, en particular, de la especial función que cumplen en los sistemas de democracia constitucional, en los que son los instrumentos a través de los cuales los ciudadanos concurren democráticamente a la formación de la voluntad del Estado. No obstante, como se apunta en algún momento a lo largo del texto, si bien la fundamentación teórica y dogmática de la transparencia de los partidos es clara y puede imputarse a la misma Constitución, no cabe olvidarse de las razones sociológicas que han impulsado este cambio de paradigma: la crisis de confianza en los partidos derivada tanto de la crisis general de la democracia representativa, como de la crisis económica española y los escándalos de corrupción. Además, la exigencia de transparencia para los partidos es especialmente significativa en el ámbito económico-financiero, teniendo en cuenta la importancia que tiene en España la financiación pública de las formaciones políticas.

Sin embargo, esta interpretación favorable a la transparencia no fue la más evidente en las primeras décadas del constitucionalismo español, por lo que no se encuentra fácilmente reconocido por la legislación de partidos, que solo en los últimos años ha comenzado a introducir la transparencia como deber jurídico de los partidos, sobre todo en el ámbito económico (a través de las Leyes Orgánicas 5/2012 y 3/2015).

Otro aspecto interesante de esta segunda parte es que aborda la transparencia desde una perspectiva metodológica, precisamente para dar cuenta de lo difícil que es medir la calidad de la transparencia. Se trata de una aportación que enriquece el estudio de la transparencia, al analizarla no solo desde una perspectiva estrictamente jurídica. Uno de los indicadores principales es el grado de institucionalización de los partidos, que se asocia a un mayor grado de transparencia. Este análisis combina dimensiones de naturaleza cualitativa y cuantitativa que, además, ofrecen en suma un resultado claro en favor de la relación directamente proporcional entre institucionalización y transparencia en los partidos.

También se presta atención a la transparencia aplicada a las campañas electorales, algo que parece importante en un tiempo en el que los periodos de campaña cobran cada vez más importancia (pues el electorado cada vez es más volátil y tarda más en decidir su voto) y, además, están sujetas a profundas transformaciones, sobre

todo, en lo relativo a la comunicación política, que ponen de manifiesto las carencias de la legislación actual en la materia.

La transparencia es, sin embargo, una asignatura del todo pendiente en el ámbito de los grupos parlamentarios, extensión de los partidos en las cámaras, en los que el trabajo se desarrolla, todavía, con opacidad. En ese sentido, resulta muy interesante que la obra aporte el caso de la regulación de la transparencia en relación con la financiación pública de los grupos parlamentarios en les Corts Valencianes a partir de su X Legislatura. No es la primera vez, ni en España ni en perspectiva comparada, que la política subestatal introduce cambios que posteriormente acaban afectando al conjunto del sistema político de un Estado. Asimismo, aun partiendo de una legislación en materia de transparencia insuficiente, la Administración local permite igualmente iniciar el camino del desarrollo jurídico de esta materia, sobre todo aportando supuestos de hecho para que sea la jurisprudencia la que, a través de la labor interpretativa, vaya aunando teoría y práctica de la transparencia en España. En ese sentido, el libro también incorpora casos de la transparencia en el ámbito local.

Por último, esta sección ofrece una caracterización del Estado democrático occidental contemporáneo que, si bien señala oportunamente ciertas tendencias regresivas y limitativas de los derechos individuales y las libertades públicas en los Estados democráticos actuales, así como el estancamiento (cuando no retroceso) de la democracia en el mundo, sugiere una mutación autoritaria de las democracias constitucionales provocada por la revolución digital de la economía y de la comunicación que pudiera pecar de excesiva generalización y cierto catastrofismo. Sin embargo, se incorpora al diagnóstico de las democracias de hoy una idea fundamental que recorre todo el libro: que la transparencia es un principio democrático fundamental porque posibilita la rendición de cuentas (y la evaluación de las políticas públicas), cuya contextualización se actualiza interesantemente.

4. **Perspectivas internacionales**

La tercera y última parte del libro está dedicado a distintos ejemplos del tratamiento de la transparencia en otros Estados y regiones del mundo: Italia, Austria, México, Brasil, Colombia (la ciudad de Barranquilla), China (y Hong Kong), Rusia y América (a través de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos). En particular, se agradece que esta parte aborde aspectos de la transparencia no tan frecuentes en el debate sobre este asunto. En el caso italiano, es interesante, como siempre, el trabajo de su prestigiosa Corte Constitucional, que ha podido pronunciarse al respecto de la transparencia, en particular, de la conexión de esta con otros valores y derechos constitucionales, como la privacidad, y las dificultades para encontrar un equilibrio entre ambos. También de gran interés es la contribución sobre el derecho constitucional austriaco en materia de secreto y publicidad administrativa, ya que pone de manifiesto que la transparencia no es un principio jurídico asentado en la generalidad de los ordenamientos occidentales: la Constitución federal austriaca, por ejemplo, impone el secreto administrativo como norma general.

Asimismo, resulta siempre conveniente atender el trabajo de una institución tan importante para el desarrollo de los derechos subjetivos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En ese sentido, es especialmente útil, para comprender cómo se traduce en realidad la conexión entre las perspectivas teórica

y práctica del tratamiento jurídico de la transparencia, el análisis que ofrece el libro sobre la transparencia en distintas legislaciones americanas y cómo la publicidad de la información no solo es positiva per se para la democracia, sino también desde un punto de vista subjetivo para garantizar ciertos derechos fundamentales que *a priori* podrían no verse tan relacionados con la materia.

El análisis del caso de México demuestra una de las claves, a mi juicio, del libro: en materia de transparencia, los partidos tienden a hacer pública y accesible la información mínima a que les obliga el ordenamiento jurídico. Aunque la transparencia proactiva y voluntaria siempre es una posibilidad, es el derecho el que suele tener que obligar a los partidos a aplicarla. De ahí, la importancia del desarrollo tanto del derecho de la transparencia como del derecho a la transparencia. Esta diferencia entre el cumplimiento de la obligación estrictamente legal y las exigencias derivadas de la reflexión ética o axiológica también se han puesto de manifiesto en la gestión de la pandemia del Covid-19, tal y como demuestra el análisis de la alcaldía de Barranquilla (Colombia).

Pero la gestión de la transparencia y del acceso a la información pública no solo tiene repercusiones en el ámbito doméstico y en la relación entre los poderes públicos y la administración y los ciudadanos. También puede suponer una amenaza para la seguridad de los Estados en perspectiva internacional, pues el manejo de la (des)información puede ser utilizado por otros Estados para deteriorar los regímenes democráticos a través de la polarización o el conflicto ciudadano. Este ejercicio del poder con el fin de dañar a otro actor internacional se conoce como *sharp power* y tiene como principales representantes a Rusia y China, este último también centrado en la erosión de los derechos y libertades en Hong Kong, a través de la reciente Ley de Seguridad Nacional.

5. Conclusión

En definitiva, *Fundamentos de la transparencia, aspectos políticos y perspectiva internacional*, es una obra interesante porque consigue abarcar muchas de las perspectivas que componen la cuestión de la transparencia, tan vigente en la actualidad, como se ha dicho, desde una base jurídica pero enriquecida con las aportaciones hechas a partir de otras disciplinas. Además, cumple con su objetivo, argumentar de manera sólida que la transparencia, como elemento basilar de los sistemas de democracia constitucional, se fundamenta teóricamente en su concepción como derecho subjetivo. Además, su gran extensión permite al lector introducirse en otras cuestiones no esenciales, pero de clara actualidad, lo cual, sin duda, pone de manifiesto que aún queda camino por recorrer en el ámbito de la investigación académica en materia de transparencia.