

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013

CRÉDITOS

INFORME

UNA REFLEXIÓN SOBRE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNOpor **Elviro Aranda Álvarez**

Profesor Titular de Derecho Constitucional

Universidad Carlos III de Madrid

elviro.aranda@uc3m.es

RESUMEN

La transparencia y el buen gobierno son pautas de conducta pública que con el proceso de globalización cada día adquieren más importancia. El Estado democrático necesita de poderes públicos abiertos y de ciudadanos que por el acceso a la información y la existencia de gobiernos responsables confíen en sus dirigentes.

Sin embargo, las posibilidades de más información que nos ofrece el desarrollo tecnológico no siempre tienen como resultado más transparencia y más probidad por parte de los gobiernos.

El presente trabajo, reflexiona sobre estos asuntos y se suma a todos aquellos que entienden que solo con una política de transparencia y buen gobierno es posible generar la confianza en los poderes públicos necesaria para corregir la crisis institucional en la que vivimos.

ABSTRACT

Transparency and good governance are guidelines of the public conduct which gain more importance every day in the process of globalization. Democratic States need open public powers and citizens that, due to the access to the information and the existence of responsible governments, trust their leaders.

Nevertheless, the possibilities of more information which technological development offers, do not always result in more transparency and more integrity in government. This work reflects on these matters and joins all those who understand that only with good governance and the transparency of politics it is possible to build the trust in the public powers, needed to correct the institutional crisis in which we live in.

SUMARIO:

I. Introducción. II. Transparencia, probidad y buen gobierno excesivamente arrinconados en el funcionamiento del Estado moderno. III. La transparencia y el buen gobierno en el Estado de la era global. IV. Transparencia y acceso a la información no son conceptos equiparables. V. La reacción al abuso del poder y la corrupción política. VI. Sobre la nueva ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. VII. Conclusiones. Bibliografía.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS****I. INTRODUCCIÓN**

La transparencia, la probidad y el buen gobierno son pautas de actuación pública que cada día adquieren más importancia para el desarrollo de los países, el fortalecimiento de la democracia y las relaciones internacionales en general. Sin embargo, pese a que la transparencia y el buen gobierno forman parte del ADN del Estado democrático, siempre han existido importantes espacios de opacidad en su organización. Y lo que es más preocupante, la sociedad de la información y las nuevas tecnologías mal utilizadas pueden contribuir a aumentar la desinformación de los ciudadanos y propiciar el mal gobierno.

El presente trabajo, a propósito de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, reflexiona brevemente sobre algunas ideas fundamentales que afectan tanto a la regulación de la transparencia y el acceso a la información pública como al buen gobierno. Aunque desde el punto de vista doctrinal y académico la transparencia, el acceso a la información y el buen gobierno se tratan por separado entendemos que es bien oportuna una regulación unitaria. No en vano estos tres conceptos tienen objetivos comunes: conseguir organizaciones políticas donde exista un alto grado de legitimidad de ejercicio de sus instituciones, una sociedad civil conocedora y participativa en la gobernanza pública y una administración que actúe desde la eficacia y la eficiencia y evite la corrupción.

En particular, las cinco cuestiones que se recogen en el trabajo son:

-Primero. La transparencia y el buen gobierno, pese a lo que se pueda pensar, han estado durante mucho tiempo “arrinconados” en el funcionamiento del Estado que, en demasiadas ocasiones, se ha organizado para “ver y no ser visto”.

-Segundo. El mayor acceso a la información no tiene por qué mejorar en transparencia y buen gobierno si no se hace un uso adecuado de ella. Muy al contrario, la abundancia de información y la aparición de poderes desregulados pueden llegar a ser una nueva forma de control de los ciudadanos y manipulación.

-Tercero. No se debe equiparar transparencia y acceso a la información. Para conseguir un sistema transparente no basta con el acceso a los datos, se necesita acompañar la información de la claridad suficiente para su comprensión por parte de los ciudadanos.

-Cuarto. En todo caso, la transparencia y el buen gobierno son antídotos contra la corrupción y el abuso del poder. Puesto que es imposible garantizar la probidad como condición natural de cualquier gobernante es conveniente establecer medios objetivos que dificulten la corrupción y la arbitrariedad de los responsables públicos.

-Quinto. El resultado de todo lo anterior es que tanto la transparencia como el acceso a la información es mucho más que un principio informador en el actuar de las administraciones públicas. La sociedad democrática necesita de poderes transparentes no solo como forma de preservar el derecho a la información de los ciudadanos, sino para conseguir su *legitimación de ejercicio* y la preservación de sistema político.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013

CRÉDITOS

**II. TRANSPARENCIA, PROBIDAD Y BUEN GOBIERNO
EXCESIVAMENTE ARRINCONADOS EN EL FUNCIONAMIENTO
DEL ESTADO MODERNO**

Bajo los conceptos de transparencia, probidad y buen gobierno¹ se encuentra la idea de ética pública, entendida ésta como la disciplina que se ocupa de estudiar y analizar el comportamiento capaz, responsable y comprometido de aquellos que se encargan de los asuntos públicos. Aunque como se verá más adelante, hoy en día, una política de transparencia y buen gobierno efectivo tiene que ir más allá de lo concerniente a las administraciones públicas. Requiere que esos principios se extiendan a muchos otros organismos privados que por su relación con la acción pública acaban determinando el funcionamiento del Estado democrático (Bauman, 2009, págs. 98 y ss). Sin embargo, incluso en el funcionamiento de las administraciones, la transparencia no ha sido siempre una práctica común

Durante mucho tiempo “la razón de estado”, fundamental para la conformación de los Estados modernos, orilló la importancia de la probidad en el comportamiento de los servidores públicos (véanse García Pelayo, 2009, pág. 1184; Meinecke, 1983, pág. 27 y Fernández García, 1997, pág. 5 y ss). Incluso, principios centrales del Estado Democrático, como la publicidad, control y rendición de cuentas nunca han llegado a desarrollar la idea de ética pública en toda su envergadura. Basta con observar el escaso conocimiento que tenemos del trabajo de nuestros políticos, la “levedad” del control parlamentario o el desconocimiento y desequilibrio que el ciudadano siente ante las administraciones públicas. La rendición de cuentas del trabajo de los políticos es más bien escasa y sus explicaciones se suelen envolver en discursos sobre las altas funciones que desempeñan en las instituciones que, en muchos casos, lo único que hacen es ocultar una escasa ocupación a los problemas de la sociedad. El control parlamentario se convierte, en muchos casos, en una suerte de trámite donde los argumentos que esgrimen unos y otros son completamente previsibles y que, difícilmente aporta información y conocimiento a los ciudadanos. Finalmente, la complejidad organizativa, los procedimientos de actuación y el escaso tiempo con que el ciudadano cuenta para conocer la Administración y sus servicios termina alejando a unos de las otras.

Como decía, quizás la razón de estado, que tan lúcidamente teorizase Maquiavelo sin nombrarla, como “...la técnica para la adquisición, conservación e incremento del poder”; la filosofía del pesimismo antropológico, con autores como Hobbes cuando habla de que el “hombre es un lobo para el hombre” o Lord Acton cuando señala que “el poder tiende al abuso”, han hecho que durante mucho tiempo la probidad en el comportamiento público, la rendición de cuentas de forma efectiva y la plena transparencia entre gobernantes y gobernados han tenido un carácter más formal que real (Hernández Oliver, 2008, págs. 77 y ss). Y sin embargo, no debemos olvidar la importancia que tienen esos conceptos para que la democracia, como dijera A. Lincoln, sea el “gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”.

En la historia política el encumbramiento en el poder, su mantenimiento y consolidación frente a todo el que intentara limitarlo no se han llevado bien con la publicidad de sus actos y, mucho más, con la transparencia pública. Como recuerda Innerarity, “el poder ha supuesto siempre una capacidad de observar, ocultar e incluso ocultarse... de ahí que el poder haya venido siempre acompañado de la construcción de atalayas

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS**

y observatorios, o por la sofisticación de los dispositivos de observación de la sociedad, como los censos y las encuestas” (Innerarity, 2013, pag. 89). “Ver y no ser visto” siempre ha sido un recurso muy adecuado para el control social y, por tanto, para el mantenimiento del poder. Por eso, Foucault decía que el ejercicio del poder no solo conllevaba la ocultación de sus actos sino que la mejor manera que tenía para consolidarse era la permanente vigilancia de los ciudadanos (Foucault, 2012, pág. 220).

Lamentablemente, en el mundo moderno siguen vigentes muchas de las formas antes apuntadas de ejercer el poder. Como ha señalado Ferrajoli, el doble control de la información que se ejerce desde la política y las empresas ha generado una mayor desinformación y un elemento más de la crisis de la democracia (Ferrajoli, 2011, págs. 79-80). Es cierto que la sociedad del conocimiento, la información y el desarrollo tecnológico, han introducido importantes cambios en la forma de relacionarse los agentes públicos y los ciudadanos. Pese a ello, estos nuevos recursos no ha revolucionado su relación tanto como se piensa; eso sí, han contribuido a diseñar un nuevo “tablero” en el que se juega la partida entre libertad y control (Beck, 2011, pág. 145 y Innerarity, 2009, págs. 80 y ss). Con las nuevas tecnologías, el acceso a la información no solo está a disposición del poder, también lo está a disposición de los ciudadanos; luego, como explica Innerarity, lo que ha cambiado es que el poder ha pasado a ser “sujeto pasivo” de observación y los ciudadanos se han convertido en observadores y escrutadores de lo que hace el poder (Innerarity, 2013, pág. 90).

Por eso, pese a lo que se pueda pensar en una opinión precipitada, la relación entre gobernantes y gobernados no ha cambiado mucho. Los que ejercen el poder -en el mejor de los casos- con demasiada frecuencia se encierran en la pretensión de resolver los complejos problemas de la gobernanza, qué según ellos difícilmente pueden entender los ciudadanos y renuncian a dar cumplida cuenta de sus actos. Quizás por ello, es común en los últimos tiempos ver a tanta gente protestar por el funcionamiento de nuestras democracias, a las que se les tacha de meras estructuras formales que han olvidado la participación del pueblo, más allá de la emisión del voto cada cuatro años.

Pese a lo dicho anteriormente, en cuanto a la “oscuridad” y “ocultación” que en la práctica el Estado ha desarrollado para el ejercicio del poder, la necesidad de que su comportamiento público observe unas claras y transparentes pautas de actuación ha formado parte de la teoría del buen gobierno. Baste recordar como Cicerón apuntaba que *el magistrado que, en cuanto tal, ejerce un poder público y por tanto representa al estado en su actuación, tiene el deber de actuar conforme a la dignidad, el decoro, las leyes y precisar los derechos; así como el de tener presente la buena fe del encargo, es decir, la confianza en él depositada por el pueblo* (García Mexía, 2001, págs. 133 y ss). O el inteligente estudio que el maestro García Pelayo hace de un fresco de Ambrogio Lorenzetti “el buen y el mal gobierno”, donde nos recuerda que el *“buen gobierno no sólo es aquel que se inspira en las virtudes morales, sino que –precisamente por estar inspirado en ellas- es también el gobierno más eficaz desde el punto de vista social y económico”* (García Pelayo, 1991, pág. 1229).

III. LA TRANSPARENCIA Y EL BUEN GOBIERNO EN EL ESTADO DE LA ERA GLOBAL

Aunque creo que los conceptos de buen gobierno y probidad de los agentes públicos -reforzados por la transparencia- deben entenderse como imperativos éticos consustanciales al Estado democrático, en el mundo global en el que vivimos han cobrado una especial importancia práctica si se quiere que la distancia entre los sujetos que interactúan y la rapidez con la que se producen los acontecimientos no nos suman en la desconfianza y la paralización (Innerarity, 2009, pág.47).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS**

Durante los años que se llevamos de crisis económica y financiera quizás la palabra más pronunciada ha sido “confianza”. Ofrecer confianza a los mercados, confianza en las cuentas públicas, confianza en los gobiernos, en la banca, en la capacidad para salir de la crisis. La economía se ha universalizado, los agentes que interactúan cada día son más y más desconocidos y en esas condiciones es fundamental establecer parámetros de actuación que amortigüen el miedo y ofrezcan tranquilidad para que se puedan desarrollar las relaciones humanas y los negocios. Por eso, entre otros motivos, el buen gobierno en sentido lato ha adquirido una importancia crucial en los últimos años y seguirá siendo importante por mucho tiempo².

Desde luego ésta no es una idea nueva, como nos recordara García de Enterría, desde Locke se ha concebido la relación entre gobernantes y gobernados en torno al concepto de *trust*, fiducia para una gestión o fin concreto. *Lo esencial del trust la cultura jurídica anglosajona es la formulación de la idea de confianza, la cual (como ocurre en el mandato de los Derechos romanizados) no se entrega de una vez por todos, sino que ha de mantenerse viva de forma constante y desde la cual pueden dirigirse instrucciones al fiduciario y, eventualmente revocarlo* (García de Enterría, 1995, pág. 95). Por ello, sigue diciéndonos el profesor García de Enterría, “...la falta de confianza en la clase política es la expresión de que el pueblo se siente, literalmente, alienado por un poder extraño, que no es capaz de interiorizar o sentir como suyo y cuya actuación no considera que se realiza en su propio beneficio, sino en el de los propis titulares de la gestión. Supone, así, una ruptura de la relación de trust, confianza o fiducia y, con ello, de la legitimidad del sistema mismo, la más grave, pues, de las deficiencias imaginables en una democracia” (García de Enterría, 1995, págs. 96-97).

Quizás lo que ha cambiado, respecto de lo que nos muestra García de Enterría recordando la cultura jurídica inglesa, es que en el mundo globalizado los principios de transparencia y probidad quedarían en poca cosa si tan sólo fueran aplicados a las instituciones públicas. En nuestro mundo se observa cómo cada día son más importantes los “nuevos poderes”: en el mundo económico; agentes financieros, agencias de calificación, aseguradoras o las sociedades de inversión. En el ámbito de la sociedad civil, los nuevos movimientos sociales, ONG, *think-tanks* o fundaciones. Todos ellos han adquirido un protagonismo extraordinario en el funcionamiento de las sociedades contemporáneas determinando la acción pública y el futuro de las personas y, sin embargo, se organizan con un escaso número de normas que facilita su actividad al margen del Derecho y la responsabilidad pública. Luego, si todas estas “instituciones” de carácter privado son determinantes para la buena marcha de la sociedad, la economía y los negocios, es lógico que también a ellas se ajusten a las reglas de probidad y transparencia (vid. Sánchez- Cuenca, 2010, págs. 123 y ss).

Como ha señalado Jáuregui, el desarrollo de las grandes corporaciones transnacionales y la nueva red de organismos y entidades están relegando a un segundo plano a lo político. La actividad de esas organizaciones ocupa de forma imperceptible, sin revolución, sin cambio de leyes ni Constitución, por el simple desenvolvimiento de la vida cotidiana, los centros vitales de la sociedad y condiciona de forma irreversible el sistema político y sus instituciones (Parlamento, Gobierno, Jueces y opinión pública) (Jáuregui, 2011, págs. 242-243).

2. La Vicepresidenta del Gobierno decía en la presentación del Proyecto de Ley que “La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno es una pieza fundamental en este objetivo (...salir de la crisis y crear empleo). Porque creemos que contribuirá de forma determinante a restaurar la confianza en las instituciones y a mejorar la calidad de nuestra democracia”. <http://www.leydetransparencia.gob.es/index.htm>.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS**

Para evitar que, de este modo, el Estado democrático sea reemplazado por un *Estado de derecho privado* de escasas normas y constantes decisiones de oportunidad con el argumento de la eficiencia y la racionalidad, se necesita establecer nuevas formas de gobernanza que sitúen a estas nuevas organizaciones en la senda del respeto al Estado de Derecho y las libertades de los ciudadanos; para ello, lo primero, es que se conozca su forma de actuar y rindan cuentas públicamente.

Lo que se está diciendo tiene que ver con la extensión de las normas que se encarguen de regular el acceso a la información y la transparencia. Si no se quiere quedar en el derecho de los ciudadanos para acceder a los archivos y registros administrativos (art. 105 b. CE) y el principio general que establece que la Administración sirve con objetividad los intereses generales (art. 103.1 CE) se necesita una regulación que sitúe el derecho a la información y la transparencia en el ámbito de los derechos fundamentales y, con ello, la posibilidad de reclamar ese comportamiento no sólo a las administraciones sino a todos los poderes públicos y organismos privados que, por su especial vinculación con el sector público o determinación de los intereses generales, debieran dar cuenta de su actuación. En definitiva, que una política de transparencia y acceso a la información pública sea un primer paso en la línea de consecución de una gobernanza responsable donde los poderes públicos y cuantos agentes actúan realizando servicios públicos tengan que comportarse según normas claras de probidad y sean plenamente responsables de sus actos y sus consecuencias. Nuevamente, recordemos al maestro García de Enterría cuando nos dice que *“...la democracia exige para que pueda funcionar eficazmente transparencia absoluta y, en su servicio, libertad de información, libertad de investigación de la gestión pública, libertad de crítica, derecho de pedir justificaciones al poder y a someterse a éste, en último extremo, a un juicio independiente”*(...) Nada, por tanto, más contrario a la esencia misma de la democracia que pretender que el origen electivo de los gobernantes les dispense de control o les legitime ante los ciudadanos frente a cualquier reclamación o exigencia de justificación que éstos puedan pedirles”. (García de Enterría, 1995, pág. 103)

Un buen camino para encauzar el problema, aunque aún de márgenes insuficientes, es el que ha abierto la Unión Europea cuando en el artículo 41 la Carta de Derechos Fundamentales reconoce el derecho a una buena administración en los siguientes términos:

1. *Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.*
2. *Este derecho incluye en particular:*
 - *el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente,*
 - *el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial,*
 - *la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.*
3. *Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.*
4. *Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados deberá recibir una contestación en esa misma lengua.*

Como se decía, aunque los márgenes que abre esta norma comunitaria sean aún insuficientes para afrontar las necesidades de transparencia y buen gobierno en la sociedad globalizada, que se reconozca que los ciudadanos europeos tienen el derecho fundamental a que los asuntos públicos se traten con imparcialidad, con equidad, acceso a la información y buena administración, supone un gran avance que debería

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS**

complementarse con las legislaciones de los Estados y nuevas medidas comunitarias para ajustar a esos criterios a organismos privados que determinan sustancialmente la acción de los poderes públicos.

IV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN NO SON CONCEPTOS EQUIPARABLES

El acceso a la información y la necesidad de que los poderes públicos y sus administraciones den cuenta de lo que hacen es consustancial al Estado democrático. La lucha contra las arbitrariedades del poder está en los tuétanos del Estado democrático (García de Enterría, 1989, págs. 24 ss). El Estado de Derecho es el resultado del gobierno de las leyes –a government of laws, not of men-. El principio de legalidad supone la sumisión de los poderes y las administraciones públicas a las leyes y, con ello, además de neutralizar la arbitrariedad, se consigue generar seguridad y previsibilidad a los ciudadanos en relación con el poder y sus administraciones.

Sin embargo, como se apuntaba más arriba, este principio tan fundamental en la organización política ha sufrido no pocas lesiones a lo largo de la historia. La seguridad del Estado, el Estado social, el gigantismo de las administraciones públicas o la burocratización de la relaciones entre ciudadanos y poderes han llevado al desarrollo de instrumentos de “protección” de los órganos públicos que, con el tiempo, han situado al ciudadano de a pie en una posición de avasalladora inferioridad (Carro Fernández, 2011, págs. 10 y ss).

Para que este tipo de situaciones puedan ser corregidas hoy no basta con tener acceso a la información, se necesitan administraciones transparentes. Aunque pueda sonar paradójico, en la sociedad de la información se ofrece mucha información pero poca transparencia. La accesibilidad a la información no garantiza la visibilidad adecuada de los datos y el comportamiento correcto de los poderes públicos. Al contrario, es muy común encontrar poderes que buscan la opacidad mediante la abundancia de información. Por eso, la transparencia requiere dar un paso más que el ofrecimiento de datos, informes y estadísticas, requiere que quién gobierna además de dar esos datos los ponga a disposición de todos de forma inteligible. Como señaló T.R. Fernández en su comparecencia ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados en la tramitación de la Ley de Transparencia, no se debe confundir dar información con que la administración sea transparente, y para ejemplificarlo pone el ejemplo de los Presupuestos Generales del Estado que se “cuelgan” en la Red, se publicitan en el BOE pero respecto a los cuales para muchos ciudadanos su contenido sigue siendo oscuro, no porque no sean públicos sino porque no son accesibles para aquellas personas que no tengan conocimientos de economía y contabilidad³.

La opacidad es mucho más dañina que la falta de información para la democracia. La Administración transparente es la que habla “de cara” y sin ocultar los problemas a los ciudadanos y en la que sus cargos públicos quedan investidos de la legitimidad que les otorga la sinceridad. La Administración opaca es la que tras los datos y su manipulación genera un discurso oscuro y lleno de “recovecos” que a nadie convence. Como ha señalado Innerarity, en esta situación lo que más daño hace a la democracia es la banalidad. La política está más empobrecida por los discursos que no dicen nada y que retuercen los datos que por la falta de información ((Innerarity, 2013, pag. 96).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS**

Por eso, no debemos olvidar que la transparencia y el buen gobierno están ligados al mejor funcionamiento del Estado. Por ejemplo, el ranking mundial que hace Transparencia Internacional ha demostrado que transparencia y buen gobierno están estrechamente ligados a fortaleza democrática, y que cuanto mejor democracia y más desarrollo tiene un Estado menos corrupción existe.

Solo mediante ese conocimiento es posible la lucha contra las arbitrariedades del poder y es posible generar confianza y seguridad de los ciudadanos. En definitiva, se puede decir que la permanente publicidad y la dación de cuentas de forma accesible a todos es la mejor manera para la confianza de los ciudadanos respecto de sus gobernantes y, con ello, la forma más efectiva de legitimar el sistema político.

Por supuesto, tampoco se ha de perder de vista que la transparencia también es un instrumento para la pedagogía política. En primer lugar, sirve para conocer mejor los costes reales de los servicios públicos y con ello la responsabilidad y moderación en el consumo por parte de los ciudadanos. En segundo lugar, facilita que los responsables públicos que desarrollan una actividad limpia, recta y responsable sean más considerados por los ciudadanos. Finalmente, la transparencia es la mejor manera para luchar contra la desafección de la política. Solo cuando el ciudadano se siente participe y percibe la cercanía de sus representantes es posible conseguir su compromiso y la participación (Villoria Mendieta, 2005, pág. 287-288).

**V. LA REACCIÓN AL ABUSO DEL PODER
Y LA CORRUPCIÓN POLÍTICA**

Al calor de la fortaleza de las administraciones, organizaciones privadas que gestionan servicios públicos y el desarrollo de una democracia representativa cada día más formal y plebiscitaria ha crecido el abuso del poder en forma de corrupción. Por eso, la corrupción se ha convertido en un problema central de nuestras democracias. Lo estudios de Transparencia Internacional han demostrado que una buena manera de atajarla es la generación de administraciones transparentes y protocolos de probidad y buen gobierno. Por eso, una de las primeras cuestiones que se han de solventar es saber a qué nos enfrentamos cuando se habla de corrupción y cuáles podrían ser las mejores soluciones para atajarla.

Somos conscientes de la complejidad y las diferentes perspectivas que ofrece el tema de la corrupción política. Por eso, después de darle muchas vueltas, estamos convencidos de que hay tres cuestiones que se interrelacionan y que se tendrían que tener muy en cuenta si se quiere hacer alguna pequeña aportación: en primer lugar, la existencia de nuevas formas de clientelismo político, que, pese a lo que puede parecer a primera vista, cobran cada día más fuerza e importancia; en segundo lugar, la extrema debilidad y evidente desestructuración de los partidos políticos tradicionales, organizaciones anoréxicas carentes de proyectos claros, definidos y fuertemente mediatizados por los *mass media* y los comunicadores de masas; finalmente, la corrupción como única alternativa capaz de hacer frete a los elevados gastos de funcionamiento de los partidos, a la par que instrumento de muchos “pequeños líderes” para poder garantizarse la pervivencia política cuidando su “distrito electoral”:

I. El clientelismo político es una forma de actuar que muchos piensan forma parte de la historia de las ideas y la acción política. Lo cierto, sin embargo, es que no es así. Muy al contrario, en la actualidad el clientelismo cada día es más fuerte, evidente y notorio.

En el ámbito de la ciencia política, el clientelismo sirve para estudiar las relaciones informales de poder. Mario Caciagli ha dicho que se basa en el intercambio de favores

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS**

entre dos personas en posición desigual, cada una de ellas interesada en buscar un aliado más fuerte o más débil. Es una “relación diádica”, en virtud de la cual una persona de status más elevado, el *patrono*, utiliza su influencia y sus recursos para facilitar protección y beneficios a una persona de status inferior, el *cliente*, que ofrece servicios y/o apoyo. Este tipo de clientelismo es de carácter vertical, es una relación de poder que se desarrolla en las sociedades atrasadas, agrarias o subdesarrolladas, en las que el patrono aporta recursos económicos (propiedad de la tierra) personales (prestigio) o político-administrativos (control de cargos) y el cliente hace una contraprestación de carácter material (prestación de trabajo) o personal (fidelidad u obediencia).

Sin embargo, también existe un clientelismo horizontal que ha tenido su desarrollo con la sociedad de masas, con la aparición del Estado democrático, la diversificación de los centros de poder y el sufragio universal. En la sociedad política contemporánea el clientelismo es la manera con la que los hombres –y mujeres– de los aparatos (los políticos de profesión) distribuyen recursos públicos y favores a cambio de apoyo electoral, es decir, utilizan patrimonialmente las instituciones con fines particulares (Caciagli, 1996, págs. 21 y ss).

En este nuevo clientelismo cambian las relaciones pero se mantienen los fines: ya no es una relación entre *superior* e *inferior*, es una relación entre iguales. El cliente no tiene la idea de obsequio, respeto o temor que se producía antes frente al señor. La nueva relación se da entre iguales y se produce mediante el intercambio de los favores y recursos que cada uno necesita. En este nuevo clientelismo, el político-patrono ha perdido poder y está en muchas ocasiones a expensas del cliente privado, que suele ser una empresa privada o una organización con recursos económicos, técnicos y humanos suficientes para poder cubrir las ingentes necesidades de una acción política que está en campaña permanente.

Pero el nuevo clientelismo no es sólo hacia la sociedad, también se produce en el interior de la organización política. Puesto que la estructura de partido cada día es más débil y los militantes reales cada vez son menos, la mejor manera de “fidelizar” al afiliado que hace política de partido es darle un cargo. Para ello, se copan los puestos institucionales y de empresas públicas, Cajas de Ahorro y otras organizaciones, con personas de confianza extrema que se sabe van a trabajar en beneficio del líder aunque no reúnan las condiciones profesionales y formativas para desempeñar esa labor.

Es cierto que el clientelismo, vertical u horizontal, no tiene porqué ser un comportamiento ilegal o ilícito, sin embargo siempre es ilegítimo. Es una apropiación de los bienes y las instituciones públicas con una finalidad partidaria. Con el funcionamiento clientelar las instituciones sufren en su legitimidad y los ciudadanos las perciben como espacios para el dominio y la apropiación de los partidos políticos. El clientelismo devalúa la democracia, reduce la participación política crítica y las relaciones de solidaridad. Es la mejor manera de asegurar adhesiones inquebrantables y anular a los librepensadores.

II. En segundo lugar, no hay que olvidar la extrema debilidad y evidente desestructuración de los partidos políticos tradicionales. En la actualidad, los partidos de masas con proyectos políticos bien definidos, principios ideológicos y una fuerte organización piramidal han sido sustituidos por partidos de cuadros con una organización clientelar (vid. Manin, 1998, págs. 252 y ss). Son partidos que han perdido la cohesión interna y se han convertido en “archipiélagos” de poder. En ellos, el clientelismo es el recurso que ejercitan los “nuevos reyes de taifas” –locales, provinciales o regionales– para granjearse el apoyo incondicional de los afiliados activos –militantes– que deben ayudarles a vencer en los congresos provinciales o regionales. En este tipo de organizaciones el número de afiliados no es lo más importante, lo verdaderamente relevante

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS**

es que la participación sea escasa y la movilización limitada para que la competencia real se produzca tan sólo entre las facciones y los cuadros de cada una de los grupos que previamente han quedado fidelizados con algún puesto orgánico o institucional.

Este tipo de partido no necesita “a los mejores” de la sociedad para el trabajo interno y la representación en las instituciones, sino a personas dóciles que se adapten fácilmente a los mandatos del jefe. Por supuesto, en este tipo de organización, el debate crítico sobre los problemas políticos de la sociedad brilla por su ausencia, y puesto que la organización carece de proyecto e ideología, no queda más remedio que dedicarse a la gestión de lo cotidiano y a hacer política a golpe de titular de los medios de comunicación de masas afines siguiendo las directrices de los gurús de la sociología que otean diariamente las preferencias de los ciudadanos mediante encuestas de opinión.

El resultado: un partido desestructurado, con múltiples centros de poder, con una organización atomizada carente de cohesión de ámbito estatal, con necesidades económicas ingentes para cubrir la falta de organización, la ineficiencia y la necesidad de estar constantemente en los medios de comunicación. Un partido al que en muchos casos no le queda más remedio que estar estrechamente vinculado a organizaciones, empresas y sectores de negocio privado solícitos a ofrecer sus servicios a cambio de un trato preferente en los contratos de los servicios públicos que se gestionan por los cargos del partido que copan las instituciones.

III. Con unos partidos políticos desestructurados, que cuentan con múltiples centros de poder, que no captan para su organización a los mejores, y que a muchos de sus cuadros los mantienen fidelizados haciendo depender su subsistencia económica y profesional de seguir en el puesto político, es fácil que del clientelismo ilegítimo se pase a la corrupción.

Sobre la corrupción política lo primero que hay que hacer es intentar dar una definición, algo que no es tarea fácil. Por ejemplo, Naciones Unidas ha aprobado en su Asamblea Resoluciones para luchar contra la corrupción política y, sin embargo, lo ha hecho sin la previa elaboración de definición alguna. La Unión Europea también ha suscrito Acuerdos y Comunicaciones de su Parlamento sobre la materia sin atreverse tampoco a incorporar una forma de definición.

Por ello, no voy a entrar en más disquisiciones sobre el concepto de corrupción y voy a aportar una de carácter doctrinal que me parece adecuada a las pretensiones del trabajo. Gianfranco Pasquino en la Voz “Corruzione” que incorpora al *Dizionario di politica* dice que corrupción es:

El fenómeno por medio del cual un funcionario público –entendido funcionario en sentido amplio, como agente público- es inducido a actuar de manera distinta a los estándares normales del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una remuneración. Corrupto es, por tanto, el comportamiento ilegal de aquél que ocupa un rol en la estructura estatal...” “...que ejercer influencia ilícita, ilegal e ilegítima” (Pasquino, 1976, pág 377)

Dos cuestiones que no hay que perder de vista en la lectura de esta definición:

Primera, que de ella se desprende que la corrupción se produce mediante una acción de intercambio entre el espacio político y administrativo y el mercado económico y social, dándose un aprovechamiento de recursos públicos para el sector privado y ofreciendo éste dinero o bienes como contraprestación.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS**

Segunda, que la corrupción política presenta cuatro rasgos que la caracterizan: la *ilegalidad*, es decir, la colisión con las normas de la ley. La *ilegitimidad*, entendida como colisión con norma de costumbre política no necesariamente prevista en la ley pero sí en los principios de la democracia. La *ilicitud*, entendida como la infracción de normas éticas, normas que provienen de un ambiente social pero que implican posturas individuales. El *secreto*, “el intercambio oculto” entre el espacio político y el mercado económico. La clandestinidad, la falta de publicidad como nota consustancial a la corrupción precisamente por violar los parámetros de legalidad, legitimidad y licitud.

Como se decía, si tenemos unos partidos fuertemente desestructurados, donde reina el pragmatismo político, que no ofrecen la oportunidad de que “los mejores” puedan hacer valer su opinión y en los que, muy al contrario, se prima el silencio y la aceptación resignada de lo que diga el líder. Si a eso se le añaden, las ingentes cantidades de dinero que se necesitan para tener en pleno funcionamiento una organización esquelética que ha de llegar permanentemente a los ciudadanos mediante la utilización de los medios de comunicación de masas, las condiciones están servidas para muchos casos de corrupción como se están viendo. No se debe olvidar que en el Estado de partidos son muchos hombres y mujeres de una cualificación inadecuada para los puestos que han de desempeñar que pronto se verán desbordados por las dos culturas a las que tienen que hacer frente: por un lado, la de la lealtad al partido y a los intereses del responsable que le ha designado; por otro, la de las reglas del mercado y la lucha en competencia por el beneficio de la empresa. Esta mezcla de partidos, poderes del Estado, personas de cualificación inadecuada, mercado y competencia, genera claros ejemplos de desviaciones de poder y sustanciosos beneficios para intermediarios, empresarios sin escrúpulos que ponen sus intereses por encima del bien común.

Seguro que no es nada fácil atajar los problemas de corrupción que en estas últimas páginas se han apuntado. Sin embargo, la transparencia, tanto de la actividad de los poderes públicos como de las organizaciones políticas que son consustanciales a la democracia y las empresas y organismos que contratan con las administraciones, podría ofrecer una gran aportación. Desmoraliza comprobar la falta de información que llega a las instituciones de supervisión y control y la escasa independencia con la que deben hacer su trabajo por falta de medios, una incorrecta regulación o una selección de sus miembros inadecuada (Tribunal de Cuentas, Fiscalía Anticorrupción, Comisiones de Investigación u órganos de fiscalización de la legalidad en los Ayuntamientos y Diputaciones).

VI. SOBRE LA NUEVA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y BUEN GOBIERNO

Hasta aquí se ha intentado mostrar como la transparencia, el acceso a la información y el buen gobierno son conceptos estrechamente interrelacionados que cada día son más necesarios para preservar la libertad de los individuos y la pervivencia del sistema democrático. Es un hecho que la opacidad y la negligencia del poder han favorecido la corrupción, el favoritismo y la arbitrariedad política. También, en los últimos tiempos se ha constatado que, frente a lo que pudieran pensar algunos, la falta de transparencia y la desregulación ha favorecido el desarrollo y extensión de la profunda crisis financiera y económica en la que vivimos. Por supuesto, no se ha de olvidar que la sociedad de la información requiere cada día más “claridad” y “buena comprensión” en cuanto a la acción de los poderes públicos. Como ya se ha señalado, el acceso a la información por sí solo no garantiza la transparencia de los agentes públicos, muy al contrario, puede contribuir a generar nuevas formas de oscuridad y secreto.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013

CRÉDITOS

Luego, si se constata que tanto para luchar contra la corrupción, como los excesos de la economía financiera desregulada y la gestión de la “abundancia” de información, se hace necesaria más transparencia y mejor gestión de lo público, parece evidente que se necesita una regulación lo suficientemente fuerte y capaz de corregir estos problemas. Parece claro, en opinión de la doctrina más autorizada, la insuficiencia de la regulación existente en España respecto de la transparencia y acceso a la información pública. Incluso, según Piñar Mañas, la jurisprudencia de nuestros Tribunales también es notablemente desalentadora en cuanto a la protección de la transparencia y el acceso a la información (Piñar Mañas, 2009, págs. 43 y ss). Tanto el Legislador como esa jurisprudencia se ha decantado todos estos años por entender que se está ante un principio de actuación de los poderes públicos que tendría su “enganche” constitucional en el *acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos* (art. 105. b). CE). Es el caso del artículo 3.5 de la Ley 30/92 cuando dice que *en sus relaciones con los ciudadanos la Administración pública actúa de conformidad con los principios de transparencia y participación*. Y en la misma línea el artículo 37 de la misma Ley, al establecer el derecho de acceso a los archivos y registros.

Sin embargo, el tratamiento que esta materia está recibiendo en el ámbito internacional es bien distinto: se cuenta desde 2004 con una Declaración conjunta de la ONU, la OECE y la OEA, en la que se afirma que *el derecho de acceso a la información en poder de las autoridades públicas es un derecho humano fundamental que debería aplicarse a nivel nacional a través de legislación global... basada en el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeta solamente a un sistema restringido de excepciones*⁴. En el ámbito de la Unión Europea, aunque no faltan quejas sobre la deficiencia en cuanto a la regulación en materia de transparencia⁵, lo cierto es que también se cuenta con una importante preocupación que se ha consolidado tanto en el ámbito normativo como institucional. El primer paso, como es sabido, se dio por parte del Tratado de Maastricht que aprueba la Declaración nº 17, relativa al derecho de acceso a la información que dice que *La Conferencia estima que la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la Administración. La Conferencia recomienda, por consiguiente, que la Comisión presente al Consejo, a más tardar en 1993, un informe sobre medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen las Instituciones*. Posteriormente el Tratado de Ámsterdam en su artículo 255 señaló que *todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos del Parlamento, del Consejo y de la Comisión*. Un paso más, y de gran importancia, fue dado cuando se aprueba el Reglamento (CE) 1049/2001, del Parlamento del Consejo, de 30 de mayo de 2001, que regula el acceso a los documentos de dichas Instituciones. Finalmente, tanto el Tratado de Lisboa, como la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 41) han reconocido este derecho de acceso. Finalmente, a nivel institucional y mediante el

4. En esa misma línea la Declaración dice que *“Las autoridades públicas deberán tener la obligación de publicar de forma dinámica, incluso en la ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público. Se establecerán sistemas para aumentar, con el tiempo, la cantidad de información sujeta a dicha rutina de divulgación. El acceso a la información es un derecho de los ciudadanos. Como resultado, el proceso para acceder a la información deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo*. Declaración conjunta de la ONU, la OECE y la OEA, de 6 de diciembre de 2004.

5. El Foro Europa Ciudadana ha presentado recientemente el “Informe Transparencia en la Unión Europea: evolución y perspectivas” donde se hace eco de la falta de transparencia en muchas de las actuaciones de la UE y la necesidad de corregir esa situación con medidas como la obligatoriedad de inscripción en el Registro de Transparencia, que los parlamentarios también den cuenta de su actividad o mejor acceso de los ciudadanos a los perceptores de ayudas de la Unión. http://www.europaciudadana.org/wp-content/uploads/2013/04/Informe_FEC_online_-.pdf.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS**

artículo 27 del Acuerdo interinstitucional (AI), del Parlamento Europeo y la Comisión, de 23 de junio de 2011 se crea el Registro de transparencia.

En este contexto se presenta al Parlamento español el Proyecto de ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y, como era de prever, se abre un intenso debate político y doctrinal que demuestra la dificultad que la regulación de la materia tiene en nuestro país.

Puesto que el objetivo de este comentario es tan solo hacer una reflexión general sobre la importancia de la transparencia, acceso a la información y el buen gobierno en las sociedades modernas, no se pretende entrar aquí sobre los numerosos problemas que el objeto de la ley genera (Guichot Reina, 2011, págs. 22 y ss). Si quisiéramos, apuntar antes de terminar, alguna cuestión. Para empezar, estamos ante una ley que tiene como pretensión regular la transparencia y acceso a la información de la actividad pública, además de unas pautas muy generales de probidad y buen gobierno para los altos cargos de la Administración General del Estado.

En cuanto a la transparencia y acceso a la información existe un problema de notable importancia con su anclaje constitucional. El artículo 8 dice que *todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española y en esta Ley*. Lo que supone que se está optando por seguir considerando el derecho a la información como un principio regulador en el marco de la administración pública y, con ello, se ha renunciado a una opción más ajustada al derecho internacional y comunitario que ve, como ya se ha señalado, la transparencia y el acceso a la información en el marco de los derechos fundamentales. Es cierto que buscar ese “ajuste” entre los derechos fundamentales plantea ciertos problemas puesto que el Constituyente no estableció una regulación específica. Pero como ya ha señalado la doctrina (Díez Picazo, 2008, pág. 57 y ss), el catálogo de los derechos fundamentales no es un catálogo cerrado y no sería la primera vez que se crea un derecho “nuevo”. El ejemplo paradigmático de lo que se está diciendo es el del derecho a la protección de los datos personales se reguló en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, del tratamiento automatizado de datos de carácter personal y la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y que después el Tribunal Constitucional situó en el marco del artículo 18.4. CE (SSTC 290/2000 y 292/2000). En esta línea, como ya ha señalado un importante sector de la doctrina, el anclaje constitucional estaría en el derecho a la información del artículo 20 de la CE. Es cierto que la doctrina que el Tribunal Constitucional ha elaborado sobre el artículo 20.1. d). está muy enfocada a al derecho a la información en relación con los medios de comunicación y la profesión periodística; no obstante, puesto que en el marco de Tratados Internacionales ya se relacionan estos derechos con la libertad de opinión y comunicación (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos) no sería nada difícil establecer esa interpretación de conformidad con el mandato que establece el artículo 10.2 de la CE para la interpretación de los derechos fundamentales.

Desde luego ésta no es una cuestión menor. Si se sitúa el acceso a la información y transparencia en el marco de los derechos fundamentales se abre la puerta de forma clara para que esa forma de comportamiento público sea extensible a todos los poderes públicos y que su reclamación por parte de los ciudadanos ante incumplimientos tenga una máxima protección. Al mismo tiempo, aunque en la ley nada se diga, se estarán poniendo las bases para que este tipo de información también tengan que darla organismos privados que, por recibir fondos públicos o contratar con las administraciones, realicen una actividad que tiene especial interés para los ciudadanos.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS**

Finalmente, en cuanto a la regulación sobre buen gobierno, se está ante una propuesta que sigue el camino de mejora de la “buena administración” y responsabilidad de los agentes públicos abierto en los últimos años es España con la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y la Ley 5/2006, de 10 de abril de Regulación de los Conflictos de Intereses de los miembros del Gobierno y los Altos Cargos de la Administración General del Estado. Aunque quizás se echan en falta algunas cuestiones importantes. En primer lugar, nada se dice sobre el funcionamiento y organización de los partidos políticos, sujetos que en muchos casos están implicados en casos de corrupción. Tampoco se dice nada respecto de medidas electorales para la búsqueda de una mayor cercanía de los ciudadanos a sus representantes o la transparencia en cuanto a los gastos electorales. Vinculado con lo anterior, no habría estado de más reforzar criterios de mérito y capacidad para el acceso a los cargos públicos y reducir lo máximo posible los criterios de libre designación. Sobre estos asuntos tan sólo me permito recordar algunos de los puntos que hizo público el Comité de Transparencia Internacional en España⁶:

- Exclusión de las listas electorales de los procesados por corrupción
- Desbloqueo de las listas electorales
- Declaración y publicidad de bienes, patrimonio e intereses de todos los cargos políticos
- Reforma de la legislación sobre financiación de partidos políticos y campañas electorales
- Obligatoriedad de rendir públicamente cuentas por parte de los partidos políticos, en especial sobre las campañas electorales y sus gastos.

VII. CONCLUSIÓN

Concluye Ferrajoli su libro *Poderes salvajes*, diciendo que la democracia constitucional está expuesta a constantes manipulaciones por las deformaciones que se hacen de la democracia representativa. Sin embargo, aunque suene paradójico, son las garantías institucionales y legislativas que nos ofrece la constitución democrática las que nos pueden abrir las puertas para asegurar la pervivencia de la democracia representativa (Ferrajoli, 2011, pág. 107).

La gestión de la información y el conocimiento que se maneja en el ámbito de los poderes públicos también puede contribuir a reforzar la democracia o a su devaluación. Si queremos no caer, como dijera Condorcet, en un sistema donde el poder político homologue sus posiciones ideológicas y estratégicas haciendo que “*los ciudadanos no aprendan nada que no sirva para confirmarles en las opiniones que sus gobernantes quieren suscitar en ellos*”, (Condorcet, 2000, pág. 95) necesitamos un sistema institucional y de derechos que garantice la transparencia pública y la responsabilidad de los gobernantes. Por ello, como se ha dicho en estas líneas, la regulación de estas materias no basta que se establezca como principio informador para la actuación de las administraciones públicas, se necesita que tengan un reconocimiento en el marco de los derechos y libertades de los ciudadanos. Solo de esa forma, además de cumplir los mandatos internacionales, nos garantizamos que es plenamente efectivo el sistema de transparencia y buen gobierno.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS****BIBLIOGRAFÍA:**

- BAUMAN, Z. (2009) *En busca de la política*. Edit. Fondo de Cultura Económica. Argentina.
- BECK, U. (2011) *Crónicas desde el mundo de la política interior global*. Edit. Paidós. Barcelona.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. (2.10) Revista de la Administración Pública. Núm. 181 enero-abril. Págs.
- CACIAGLI, M. (1996) *Cientelismo, corrupción y criminalidad organizada*. Cuadernos y Debates. Núm. 60. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CONDORCET, M. (2000) *Cinco memorias sobre la instrucción pública y otros escritos*. Edit. Marata. Madrid.
- DÍEZ-PICAZO, L.M. (2008) *Sistema de Derechos Fundamentales*. Edit. Thomson Civitas. Madrid.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, E. (1997) *Entre la razón de Estado y el Estado de Derecho: La racionalidad política*. Cuadernos 4. Edit. Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas". Universidad Carlos III de Madrid. Dykinson. Madrid.
- FERRAJOLI, L. (2011) *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Edit. Mínima Trotta. Madrid.
- FOUCAULT, M. (2012) *Vigilar y castigar*. Edit. Biblioteca Nueva. Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1989) *La lucha contra las inmunidades del poder*. Edit. Cuadernos Cívitas. Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1995) *Democracia, Jueces y control de la Administración*. Edit. Civitas. Madrid.
- GARCÍA MEXÍA, P. (2001) "La ética pública. Perspectivas actuales". *Revista de Estudios Políticos*. Núm. 114 octubre-diciembre.
- GARCÍA PELAYO, M. (2009) "Sobre las razones históricas de la razón de Estado". En *Obras Completas II*. Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.
- GARCÍA PELAYO, M. (2009) "El buen y el mal gobierno. Las ideas y la intencionalidad política en un fresco de Ambrogio Lorenzetti". En *las Obras Completas*. Tomo II. Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.
- GUICHOT REINA, E. (2011) "Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas". Documento de trabajo 170/2011, Fundación Alternativas, <http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-en-espana-analisis-y-propuestas-legislativas>.
- HERNÁNDEZ OLIVER, B. (2008) En "El Derecho a la buena Administración Pública". Colección de Estudios. Junta de Castilla y León. Escuela de Administración Pública de Castilla y León. Págs. 97-111.
- INNERARITY, D. (2013) *Un mundo de todos y de nadie. Piratas, riesgos y redes en el nuevo desorden global*. Edit. Paidós Estado y Sociedad. Madrid.
- INNERARITY, D. (2009) *El futuro y sus enemigos*. Edit. Paidós. Barcelona 2009. También, *La democracia del conocimiento*. Edit. Paidós. Barcelona.
- JÁUREGUI, G. (2011) "La emergencia de un nuevo orden jurídico-institucional: el Estado y la Constitución de la era de la globalización". En la obra de AA.VV. *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*. Eds. Innerarity, D. y Solana, J. Edit. Paidós. Estado y Sociedad. Madrid.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS**

- MANIN, B. (1997) *Los principios del gobierno representativo*. Edit. Alianza Editorial. Madrid.
- MEINECKE, F. (1983) *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*. Edit. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- PINAS MAÑAS, J. L. (2009) “Seguridad, transparencia y protección de datos: el futuro de un necesario e incierto equilibrio”. Documento de trabajo 147/2009, Fundación Alternativas, <http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/seguridad-transparencia-y-proteccion-de-datos-el-futuro-de-un-necesario-e-incierto-equilibrio>.
- SÁNCHEZ-CUENCA, I. (2010) *Más democracia, menos liberalismo*. Edit. Katz. Madrid.
- VILLORIA MENDIETA, M. (2005) *Revista Sistema*. 184-185.
- BOBBIO, N. MATTEAUCI, N. PASQUINO, G. (1976) *Diccionario de Política*. Vol. I. Edit. Siglo Veintiuno Editores. ■