

ESTUDIOS Y ARTÍCULOS

Corrupción política, transparencia y reforma constitucional

Juan Carlos Gavara de Cara¹

*Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Autónoma de Barcelona
España*

ORCID: [0000-0001-5990-124X](https://orcid.org/0000-0001-5990-124X)

RECIBIDO: 14 de abril de 2022

ACEPTADO: 17 de septiembre de 2022

RESUMEN: En este artículo se analizan las medidas constitucionales que se pueden adoptar en un marco de lucha contra la corrupción política, que pueden ser medidas represivas dirigidas a la prohibición de comportamientos con la finalidad de inhibir o eliminar la impunidad, o bien medidas preventivas más vinculadas a la transparencia para su incorporación constitucional, con la finalidad de evitar conflictos constitucionales, facilitar la información pública y determinar el rol de los medios de comunicación.

PALABRAS CLAVE: Corrupción política, Transparencia, Reforma Constitucional, Medios de Comunicación.

¹ Catedrático de Derecho Constitucional del Departamento de Ciencia Política y Derecho Público. Director del Centre d'Estudis de Drets Humans de la UAB.

CONTENIDOS: 1. La necesidad de una regulación constitucional de la transparencia frente a la corrupción política. - 2. Las medidas constitucionales en materia de control político y financiación de partidos políticos como mecanismos frente a la corrupción política. - 3. La reforma constitucional contra la impunidad del poder: inmunidad, aforamiento y prohibición de indulto a cargos públicos. - 4. La incorporación del principio de transparencia a la Constitución. - 5. Los medios de comunicación como instrumento de la transparencia y frente a la corrupción. - 6. Reflexión final - Bibliografía.

Political corruption, transparency and constitutional reform

ABSTRACT: This article analyzes the constitutional measures that can be adopted within a framework of the fight against political corruption, which can be repressive measures aimed at prohibiting behaviors with the aim of inhibiting or eliminating impunity, or preventive measures more linked to transparency for its constitutional incorporation, in order to avoid constitutional conflicts, facilitate public information and determine the role of the media.

KEYWORDS: Political corruption, Transparency, Constitutional Reform, Media.

1.- La necesidad de una regulación constitucional de la transparencia frente a la corrupción política

En este trabajo, no se va a realizar un análisis completo y multidisciplinar del fenómeno de la relación entre corrupción política y transparencia, ya que se va a adoptar un punto de vista jurídico, e incluso dentro de este ámbito exclusivamente se van a analizar las medidas que desde la Constitución se pueden adoptar en relación con dichos fenómenos. Se puede definir la corrupción política como un mal uso del poder público para conseguir un beneficio irregular, antijurídico e ilegítimo, con ocultamiento de las circunstancias aprovechando el rol público que se ejerce. En este sentido, el término opuesto a corrupción política es transparencia y su conexión con la publicidad de la actuación pública, respecto al cual se debe examinar su incorporación como principio constitucional y también como norma concreta en la Constitución para determinar su autonomía y especificidad normativa.

Las principales medidas de lucha contra la corrupción política se dirigen a determinar la prohibición de comportamientos vinculados a la propia actividad ilegal con la finalidad de eliminar la impunidad o conseguir transparencia con la finalidad de garantizar preventivamente que se eviten comportamientos ilegítimos. La cuestión principal es tratar de fijar cuándo es necesario y útil introducir estas medidas en el texto constitucional. A este respecto, no es extraño considerar que los fenómenos de la corrupción y de la transparencia se han considerado fundamentalmente como de carácter coyuntural, como consecuencia lógica de una aspiración a que sean corregidas de modo ordinario en un futuro. Este carácter coyuntural no invita a la introducción de medidas constitucionales que sean efectivas en unas circunstancias y fenómenos que, si no son cambiantes, se aspira a que lo sean, aunque sin olvidar que los principios reguladores de carácter constitucional pueden permanecer en el tiempo y cumplir una función estructural necesaria.

Con anterioridad se habían abordado las medidas represivas vinculadas a la corrupción por lo que solo se analizarán brevemente las principales conclusiones relacionadas con el presente trabajo². En esta ocasión, a nivel constitucional, se van a analizar con mayor detalle las medidas de transparencia o preventivas que se pueden limitar a establecer la potestad de los poderes para adoptarlas o se limitan a regular el principio rector que reconoce que las políticas públicas en general para facilitar la investigación de los medios de comunicación o de la opinión pública en general y a eliminar el secretismo y privacidad conectados a dichos

² Sobre dichas medidas, vid. GAVARA DE CARA, J. C., "La corrupción política en la reforma constitucional y la lucha contra la impunidad del poder", en AAVV, *Repensar la Constitución: ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica*, coord. Teresa Freixes Sanjuán-Juan Carlos Gavara de Cara, Vol. 2, BOE-CEPC, Madrid, 2018, p. 127-159

comportamientos corruptos. La mayor parte de estas medidas existen desde un punto de vista legislativo, de modo que incorporar nuevas normas constitucionales conectadas a la corrupción generarían más visibilidad en el problema y criterios para la resolución de algún conflicto constitucional que se pueda plantear.

De todos modos, se suele aceptar que las medidas judiciales y penales contra la corrupción no suelen ser suficientes, sino que son necesarias medidas de carácter preventivo aplicadas por los órganos de control y fiscalización del Estado. Desde un punto de vista material, la problemática de la corrupción es descubierta a consecuencia de casualidades o denuncias, que pueden dar lugar a investigaciones (en muchas ocasiones no de carácter público, sino realizadas por los medios de comunicación o por particulares), que permiten dar visibilidad a la problemática, pero sin ser consecuencia de la investigación o auditoria de los órganos públicos de control. Por estos motivos puede ser necesario reforzar a los órganos de control y supervisión con mayores competencias de investigación, medios e independencia, pero sin adoptar nuevas medidas constitucionales.

La corrupción no se puede evaluar constitucionalmente con la intención de su supresión, ya que no se puede establecer medidas constitucionales de control que impidan que se adopten comportamientos corruptos. Las normas constitucionales destacan problemas específicos o corrigen situaciones, pero es mínima su capacidad de eliminar comportamientos conectados a la corrupción³.

En cualquier caso, la normativa constitucional sobre la corrupción política evita la regulación autónoma y exclusiva por parte del legislador, sin matices ni indicaciones constitucional positivas, pero con prescripciones negativas para suprimir la posibilidad de que el legislador pueda establecer consecuencias normativas que faciliten la impunidad de los miembros de las instituciones por incumplimiento en supuestos de corrupción política⁴.

La actual Constitución establece únicamente medidas indirectas para evitar corrupciones y objetivar el comportamiento de los funcionarios y de la administración pública. De tal manera que se encuentran normas y principios en

³ En contra de la eficacia de una reforma constitucional en la lucha contra la corrupción, vid. BLANCO VALDÉS, R. L., "La reforma de la Constitución de 1978 como instrumento de regeneración y actualización de la vida política e institucional de España", en ARNALDO ALCUBILLA, E.-GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. (dirs.), *En pro de la regeneración política en España*, Aranzadi, Cizur Menor, 2015, p. 826 y ss.

⁴ Sobre la corrupción política y sus conexiones constitucionales, vid. LAPORTA, F. "La corrupción política: Introducción general", en LAPORTA, F.-ÁLVAREZ, S. (eds.), *La corrupción política*, Alianza, Madrid, 1997; GARCÍA LÓPEZ, E., *El Estado Constitucional ante su 'momento maquiavélico'*, Civitas, Madrid, 2000, p. 71 y ss.; BUSTOS GISBERT, R., "Corrupción política: un análisis desde la teoría y la realidad constitucional", *Teoría y Realidad Constitucional*, 2010, núm. 25, p. 69-109; FERNÁNDEZ AJENJO, J. A., *El control de las administraciones públicas y la lucha contra la corrupción*, Civitas, Madrid, 2011. Más recientemente, BLANES SOLIVA, M., "Lucha contra la corrupción y reforma constitucional", en AAVV, *Constitución, política y administración: repensando la Constitución. Cuatro Décadas Después*, coord. Joaquín Martín Cubas, Tirant lo blanch, Valencia, 2020, p. 363-374.

relación con su comportamiento para garantizar la integridad, la neutralidad, la imparcialidad o la transparencia en la gestión. En cualquier caso, se trata de normas destinadas a la corrupción administrativa, pero nada se establece en el texto constitucional con relación a la corrupción política. No obstante, aunque históricamente el tema de la corrupción administrativa fue importante en nuestro Estado, ya no genera tanta alarma social ya que han sido efectivas las medidas legales adoptadas en periodos recientes. Actualmente, la mayor problemática es la corrupción política, ya que los principios constitucionales que se acaban de mencionar tienen una aplicación muy limitada. En este sentido se debe separar la problemática de la corrupción administrativa y de la corrupción política, de forma que en este trabajo solo nos centraremos en la segunda. En el momento de aprobarse la actual Constitución, la temática de la corrupción política no era relevante, ya que el nuevo régimen suponía un cambio de prácticas, de forma que los nuevos agentes políticos no tenían pasado sospechoso, mientras que el cambio de funcionarios fue mucho más lento y progresivo por lo que fueron más numerosas las medidas contra la corrupción administrativa.

Por último, se puede destacar un planteamiento que ha surgido en el contexto latinoamericano, pero que no será necesario trasladarlo a nuestro modelo constitucional que solo requiere medidas concretas, que consiste en definir la corrupción como un supuesto de infracción de derechos humanos, en el caso de que el fenómeno se haya extendido en gran medida en una sociedad. Se considera que se da el supuesto de gran extensión de la corrupción en una sociedad cuando se encuentra presente en todos los niveles del gobierno, por lo que se trata no solo de una cuestión numérica, sino sistémica. En dicho contexto, se propone la existencia de un derecho humano nuevo que sería el derecho a una sociedad sin corrupción⁵. El reconocimiento de este derecho aportaría un impulso adicional a la lucha contra la corrupción, porque supondría convertir las obligaciones anticorrupción de los Estados en deberes de cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos. Al mismo tiempo el reconocimiento de este derecho permitiría diversificar las vías de respuesta jurídica a los actos de corrupción, complementando la justicia penal con los mecanismos de tutela de los derechos humanos, tanto internacionales como nacionales. En cualquier caso, el estudio de la corrupción desde la perspectiva constitucional debe adoptar una posición no maximalista, ya que la problemática no se resuelve exclusivamente con el texto constitucional. En cualquier caso, una propuesta dirigida a reformar las estructuras básicas y orgánicas puede no ser necesaria e incluso ineficaz para combatir la corrupción política. No obstante, puede ser necesario adoptar unas formas de

⁵ FONSECA LUJÁN, R. C., "El derecho fundamental a una sociedad libre de corrupción. Una contribución desde Latinoamérica", *Derechos y libertades: Revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos*, 2021, núm. 44, p. 237-275

comprensión constitucional de la normativa anticorrupción que permita adoptar nuevos impulsos y orientación para mejorar la eficacia del sistema⁶.

2.- Las medidas constitucionales en materia de control político y financiación de partidos políticos como mecanismos frente a la corrupción política

La Constitución de 1978 estaba presidida por la idea de evitar una sociedad y unas cámaras parlamentarias fragmentadas para evitar los problemas del parlamentarismo clásico (los ejemplos son muy numerosos como la III^a y IV^a Repúblicas francesas, República de Weimar, II^a República española, III^a República italiana). La superación del parlamentarismo clásico implica que se trate de evitar el asambleísmo y la partidocracia, con lo que se trata de aportar soluciones frente a la absoluta oligarquización de los partidos, la debilidad e inestabilidad de los gobiernos, los largos periodos de interinidad, la ineficacia gubernamental, las frecuentes disoluciones de cámaras y convocatoria de elecciones anticipadas, el enquistamiento en el aparato del Estado de una clase política muy inamovible o la dificultad de circulación de élites. Con estas medidas que, en muchas ocasiones, no se pudieron integrar directamente en la Constitución de 1978, se intenta evitar la fragmentación mediante la estructuración y articulación de técnicas de parlamentarismo racionalizado, para fortalecer la posición institucional del gobierno y de su presidente y, al mismo tiempo, debilitar la posición de las minorías parlamentarias.

En la actualidad, los fundamentos del Derecho parlamentario no se basan en situar en su centro a los parlamentarios individuales, ya que otorga todo el protagonismo y poder de decisión parlamentaria al grupo parlamentario. En este contexto, el parlamentarismo es carácter mayoritario, no solamente para formar, mantener y renovar a la mayoría parlamentario-gubernamental, sino la finalidad es que la mayoría en el Parlamento tenga la capacidad de decisión en las resoluciones, pero también en los procedimientos, en las admisiones a trámite, en la organización de los trabajos, en la dirección de los debates o en la fijación del orden del día. En consecuencia, la mayor parte de las competencias se ejercen por el Presidente (que casi siempre ha sido miembro del grupo parlamentario mayoritario), la Mesa (que refleja la composición de la cámara con predominio de la mayoría) y la Junta de Portavoces que expresa aritméticamente la composición del Pleno. En general, no hay decisiones parlamentarias que no cuenten, ni pasen por la voluntad de la mayoría parlamentaria.

El sistema está pensado para que la mayoría parlamentario-gubernamental no requiera de mayorías absolutas, de forma que en complejos gobiernos de coalición que son latentemente vulnerables, se puedan mantener en el Gobierno, mientras

⁶ Vid. Para el caso de México, FONSECA LUJÁN, R. C., "Derecho Constitucional Anticorrupción en México: Temas y Enfoques", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 2019, Vol. 69, núm. 275, 1, p. 445-466

que la oposición tiene una debilidad permanente en el desarrollo de sus funciones de control, porque no cuenta con el apoyo del Presidente de la cámara y se encuentra en minoría en la Mesa y en la Junta de Portavoces. Los gobiernos de difícil gestación, de complejas coaliciones, de limitada cohesión interna y extremada fragilidad, se pueden mantener con facilidad a lo largo de la legislatura. Por otra parte, el sistema electoral se caracteriza por un control absoluto de las listas por los dirigentes de los partidos y la eliminación de toda injerencia de los votantes en la vida interna de las organizaciones políticas. La consecuencia ha sido que los partidos se han caracterizado por la falta de democracia interna de los partidos, la oligarquización extrema y el control por los dirigentes de los mecanismos de acceso, promoción y eliminación de los cargos políticos, la ausencia de controles internos y externos, la opacidad absoluta en materia de financiación, sin que se pueda olvidar que, en general, opacidad significa corrupción.

En este contexto, se plantea como medida la limitación del número de mandatos a un número no superior a dos seguidos de todos los cargos electos, con periodos electorales intermedios de descanso de una o dos legislaturas para que se puedan presentar a las correspondientes elecciones y ocupar otro cargo electo, que implica la introducción de un sistema de regeneración en los cargos públicos para evitar un exceso de permanencia en el cargo que puede conllevar una mayor práctica de abusos e ilegalidades y generar una obligación de tener una profesión distinta a la del cargo público, a la cual retornar después de ocupar el cargo electo o público. No obstante, no siempre esta medida es efectiva en casos que se ha desarrollado a nivel comparado, por lo que su introducción a nivel constitucional no está exenta de crítica⁷.

En cualquier caso, pueden ser efectivos y útiles cualquiera de los instrumentos de control de carácter general previstos por la Constitución cuando se aplican a la lucha contra la corrupción política. La principal regulación constitucional sobre control político está prevista en el art. 66.2 CE que establece como función de las Cortes General el control de la acción del Gobierno, es decir, se trata del control parlamentario que es un tipo de control de oportunidad caracterizado por existir una libertad de valoración de la acción gubernamental, pudiendo adoptar una decisión sobre si se adecuaba a un parámetro no normativo o puramente político en base a los propios criterios. El instrumento más habitual de control político es el control parlamentario, que no se puede disociar de los controles que ejerce la opinión pública, ya que es su principal destinatario, aunque para ello utilice a los medios de comunicación o su propio sufragio en los distintos procesos electorales. Estos hechos permiten destacar la importancia de la libertad de expresión y del derecho

⁷ FLORES JUBERÍAS, C.-GARCÍA-CONTELL MUÑOZ, J., "La introducción en España de la limitación de mandatos. Una aproximación crítica", *Revista de derecho político*, 2017, núm. 100, Ejemplar Monográfico con motivo del XL aniversario de la Constitución Española (I), p. 575-613; PAUNER CHULVI, C., "La limitación del número de mandatos del Presidente del Gobierno", *Revista de derecho político*, 2018, núm. 101, Ejemplar Monográfico con motivo del XL aniversario de la Constitución Española de 1978 (II), p. 159-181.

a la información en un sistema democrático y en las elecciones como procedimiento, ya que el pluralismo y las diferentes ideas u opiniones permiten realizar a todos los ciudadanos las propias valoraciones sobre la acción del Gobierno, incluidas las relativas a la corrupción política o a la transparencia.

En consecuencia, son susceptibles de aplicación a la corrupción política los instrumentos ordinarios y especializados de control parlamentario, sin que sean necesarias reformas constitucionales nuevas para su efectiva concreción. Sin embargo, son necesarias modificaciones sobre todo en materia de creación de comisiones de investigación con la finalidad de permitir que las minorías o los principales grupos parlamentarios de la oposición puedan decidir su constitución en casos de corrupción política que generen alarma social. No obstante, si se aplica estas modificaciones no se debe permitir un abuso en la creación con la finalidad de conseguir un desgaste no justificado del Gobierno, aunque tampoco se puede continuar con el planteamiento actual que permite exclusivamente la creación de estas comisiones investigación en la voluntad de la mayoría parlamentaria, de forma que el mismo sujeto que apoya al Gobierno es el encargado de controlarlo, es decir, asume al mismo tiempo el rol de controlante y controlado⁸. En síntesis, una minoría cualificada debe ser la encargada de poder crear una comisión de investigación para que dicha decisión no dependa de la voluntad de la mayoría, pero al mismo tiempo se debe permitir exigir un mínimo de acuerdo en la oposición para que decidan conjuntamente la necesidad de su creación. En este sentido, para no perjudicar irracionalmente al Gobierno, se puede establecer un límite temporal para que funcione una comisión de investigación concreta y que se pueda finalizar sus actuaciones y se puede prohibir que sobre una misma temática se pueda crear de forma sucesiva dos comisiones de investigación. Aunque las conclusiones se tengan que seguir aprobando por el pleno de las Cámaras, es decir, por la mayoría, con unas reglas de funcionamiento que dependan de las minorías (determinación de los comparecientes, documentación a solicitar, orden en las sesiones), se derivarían unas informaciones que serían social y jurídicamente operativas. Este aspecto puede considerarse matizado por la posibilidad de que el Grupo Parlamentario minoritario pueda solicitar la publicación de su voto particular rechazado por el pleno en las conclusiones (art. 52.6 Reglamento del Congreso de los Diputados, cuestión no prevista en el Reglamento del Senado). Dichas actuaciones operan en planos distintos (político y judicial) por lo que se pueden simultanear e incluso ser válidas y utilizables las conclusiones en los dos planos.

En este contexto, se debe recordar que la financiación de los partidos políticos es uno de los tres ejes, en unión de la financiación electoral y de los grupos parlamentarios, en los que se basa la regulación de las finanzas de los principales agentes del proceso político y electoral. Las sucesivas reformas legislativas en materia de financiación de los partidos políticos han ido resolviendo normativamente

⁸ Vid. BUSTOS GISBERT, R., "Corrupción de los gobernantes, responsabilidad política y control parlamentario", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, 2007, en especial p. 157-160

algunos problemas concretos, pero todavía se produce una falta de corrección plena y completa, ya que problemáticas como las donaciones realizadas a las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos por personas jurídicas, que tienen prohibido donar a los propios partidos, pero si que pueden realizarlas a las fundaciones e incluso sin límites cuantitativos.

El sistema de financiación de los partidos políticos se ha caracterizado por su poca transparencia, pero con la última reforma de la Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos (LOFPP) se ha dado publicidad a las contabilidades. No obstante, los órganos de control de los aspectos financieros de los partidos carecen de instrumentos para determinar si las subvenciones se adecúan a su finalidad, si su destino es correcto, irregular o ilegal, es decir, es difícil detectar movimientos al margen de la financiación regular presente en las contabilidades oficiales.

En consecuencia, se puede admitir una nueva regulación constitucional que opte por una prohibición concluyente de que las personas jurídicas realicen donaciones a los partidos, sus fundaciones o entidades vinculadas, así como extender esa prohibición constitucional a las condonaciones de deuda o incluso límites para que no se puedan endeudar extraordinariamente mediante créditos a entidades financieras.

Seguramente al margen de la prohibición de las fundaciones de los partidos políticos, es necesario que las asociaciones y fundaciones vinculadas a finalidades políticas, también deban ser objeto de control en sus contabilidades y en los destinos de las subvenciones recibidas. Estas fundaciones suelen ser encubiertas y pertenecientes a partidos políticos, siendo necesario en algunas situaciones levantar el velo para evitar prácticas e irregularidades que se benefician de la opacidad de la titularidad para vulnerar generalmente la normativa en materia de financiación. También es frecuente que este tipo de fundaciones encubran grupos de interés cuya ausencia de regulación en nuestro sistema permiten una influencia real en la toma de decisiones sin la transparencia debida en el proceso.

3.- La reforma constitucional contra la impunidad del poder: inmunidad, aforamiento y prohibición de indulto a cargos públicos

En nuestro sistema, se puede conectar a la problemática de la corrupción política, el hecho de que la inmunidad protege al parlamentario por las acciones realizadas fuera de las cámaras parlamentarias, aunque al finalizar su mandato puede ser detenido y procesado de conformidad a la legislación ordinaria. No obstante, en el sistema actual de conformidad con la antigua Ley de 9 de febrero de 1912 sobre competencia para conocer en las causas contra Senadores y Diputados no se puede procesar a éstos ya que la desestimación o denegación del suplicatorio tiene el efecto de cosa juzgada al reconocer el efecto de sobreseimiento libre a dicha decisión.

La Constitución debe corregir normativamente este peculiar efecto de cosa juzgada como consecuencia del sobreseimiento libre, ya que se trata de una norma legal que no tiene antecedentes o referencias similares a nivel comparado que no se puede justificar en el principio del Estado de Derecho⁹, por lo que este efecto reprochable conectado a una denegación del suplicatorio debe ser prohibido de forma expresa por el texto constitucional. A la finalización del mandato se debe poder procesar a cualquier parlamentario y no impedirlo por una decisión de la cámara. De mismo modo se cuestiona que se extienda la inmunidad parlamentaria a todo tipo de procesos judiciales, incluidos los de carácter civil. Se debe limitar constitucionalmente la inmunidad a los procesos de carácter penal, dejando al margen el resto de los órdenes jurisdiccionales, salvo que tenga carácter sancionador, ya que no se puede deducir que la finalidad perseguida por la prerrogativa que no tiene por objeto los casos basados en relaciones privadas.

El aforamiento también es una problemática que puede conectarse a la problemática de la corrupción política, ya que se trata de una prerrogativa que se reconoce a los Diputados del Congreso y Senadores (art. 57.1, 2º LOPJ), pero se extiende también a los parlamentarios autonómicos, que la tienen reconocida en los Estatutos de Autonomía, a Jueces, Magistrados y Fiscales y a las demás personas contempladas en los arts. 57.1, 2º y 3º art. 73.3, a) y b) LOPJ. Este privilegio hace referencia a la alteración de las reglas generales de atribución de competencia para conocer de los procesos incoados contra estas personas, que se residencia en el Tribunal Supremo (art. 57.1 LOPJ) o en la Sala de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia (art. 73.3 LOPJ), según los casos. La problemática se centra en el hecho de que actualmente tienen reconocida la posibilidad de un aforamiento más de diecisiete mil personas en nuestro Estado, lo que genera un debate social sobre su aceptación y oportunidad. Los aforados más numerosos son los jueces y fiscales que supera las quince mil personas, pero más que una prerrogativa es una norma de competencia especial, justificada en el hecho de que se trata de delitos en el ejercicio de sus cargos¹⁰.

⁹ En Estados Unidos, debe destacarse que ningún congresista o senador puede ser detenido durante su mandato, que conlleva la no exclusión de la persecución penal posterior al mandato parlamentario. En Francia también se reconoce la inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios franceses durante su mandato en el art. 26 CF. En Alemania se consagra igualmente la inviolabilidad (excluyendo expresamente los delitos de calumnia) e inmunidad de los diputados federales en el art. 46 LFB, con efectos estrictos durante el mandato parlamentario, precisándose autorización parlamentaria. La Constitución italiana establece la inviolabilidad e inmunidad del Presidente del Consejo de Ministros y de los Ministros (art. 96 CI), así como de los parlamentarios (art. 68 CI), que pueden ser perseguidos en ambos casos por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, y en concreto a los parlamentarios por los tribunales previa concesión del suplicatorio, aplicándose esta prerrogativa a la duración del mandato. En resumen, en el Derecho comparado la duración de las prerrogativas se limita al término temporal del mandato parlamentario sin que se admita que la denegación del suplicatorio o autorización parlamentaria que pueda tener más efectos que lo que pueda durar el mandato parlamentario.

¹⁰ Sobre el aforamiento en general, vid. MARTÍNEZ ALARCÓN, M.L., "El aforamiento de los cargos públicos. Derecho español y Derecho comparado", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, pp. 437 y ss.

Actualmente el aforamiento no es una institución que se encuentre justificada y cuya dimensión en nuestro Estado es desmesurada cuantitativamente por lo que puede ser necesaria a nivel constitucional una prohibición o una restricción que se limite exclusivamente a la Familia Real en un sentido restringido. La alteración de las normas de competencia judicial en estos supuestos es innecesaria sobre todo en los casos en que se puede convertir a los procesos penales en procesos de instancia única y que puede ocasionar restricciones injustificadas no solo en los aforados, sino en las terceras personas no aforadas que pueden ser procesadas juntamente con los aforados, por lo que se aconseja suprimir la mayor parte de estos aforamientos.

A nivel comparado, aunque la mayor parte de las Constituciones admiten las prerrogativas parlamentarias de la inviolabilidad y de la inmunidad, en ningún caso se suele admitir la prerrogativa de aforamiento, salvo en el caso del Jefe del Estado, es decir, no existe ningún sistema constitucional en el que se admita un aforamiento de personas que no tengan la inmunidad, tal como sucede en nuestro caso con jueces y fiscales¹¹.

Desde otra perspectiva, la Constitución española establece en el art. 102.3 CE la imposibilidad de la aplicación del indulto en los casos de responsabilidad criminal de los miembros del Gobierno. En este sentido, es posible extender esta prohibición de aplicación del indulto a los miembros del Gobierno a otros cargos públicos, sobre todo en casos de corrupción política¹².

Sin abandonar la perspectiva del ordenamiento, también se plantea en nuestro sistema actual si cabe la forma de gracia más radical en sus efectos, al no venir mencionada en la Constitución la amnistía, ya que el 62.i CE establece, como hemos visto, que corresponde al Rey ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que

¹¹ En Estados Unidos, debe destacarse que para los altos cargos es necesaria autorización de la Cámara de Representantes (artículo uno, segunda sección, cláusula quinta CUSA), que se enjuicia a través del impeachment por el Senado, incluido el enjuiciamiento del Presidente de los Estados Unidos, siendo en estos casos presidido por el Presidente del Tribunal Supremo (artículo uno, tercera sección, cláusulas sexta y séptima CUSA). En Francia, el aforamiento tan solo está previsto ante el Tribunal Supremo francés para el Presidente de la República y los miembros del Gobierno (art. 68 I y II CF). En Alemania tampoco hay aforamiento parlamentario, que se limita exclusivamente para el Presidente de la República, previa autorización por mayoría cualificada de ambas cámaras y procesamiento ante el Tribunal Constitucional Federal. La Constitución italiana establece que el Presidente de la República es responsable únicamente de los delitos de alta traición al Estado y de atentado contra la Constitución (art. 90 CI), estableciendo el aforamiento del Presidente de la República por esos delitos ante el Parlamento completo en sesión conjunta, pero también el Presidente del Gobierno y Ministros que pueden ser enjuiciados por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, son enjuiciados por el Parlamento completo en sesión conjunta.

¹² Sobre la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno, Díez-PICAZO JIMÉNEZ, L. M.^a, *La responsabilidad penal de los miembros del Gobierno*, CEC, Madrid, 1996; OBREGÓN GARCÍA, A., *La responsabilidad criminal de los miembros del Gobierno. Análisis del art. 102 de la CE*, Civitas, Madrid, 1996; GARCÍA MAHAMUT, R., *La responsabilidad penal de los miembros del Gobierno en la Constitución*, Tecnos, Madrid, 2000.

no podrá autorizar indultos generales¹³. En este sentido, el indulto general se caracteriza porque se aplica a un número indeterminado de personas condenadas o sancionadas por una misma acción delictiva o porque están condenados a la misma pena. El carácter indeterminado subjetivo diferencia el indulto general de un indulto particular con sujeto concreto o pena singularizada, que incluso puede ser aplicado a favor de varias personas al mismo tiempo.

Este precepto no menciona a la amnistía, que si no se considera que esta excepción contraría algún precepto o principio constitucional, no parece evidente que se pueda excluir, ya que como medida es distinta del indulto general y se encuentra prevista de forma expresa en diversas normas de nuestro ordenamiento y los precedentes históricos demuestran que a pesar de que la amnistía no se contemplaba específicamente en la Constitución en anteriores situaciones, no se impidió que se aplicara en algunos casos¹⁴.

En cualquier caso, es conveniente clarificar en una reforma constitucional el ámbito material de la prerrogativa de gracia, es decir, revisar si se debe excluir el indulto general o incluso si se debe contemplar de modo expreso la amnistía. A nivel comparado no parece extraño incluir sin exclusiones todas las modalidades de la potestad de gracia. Las prohibiciones y exclusiones de la prerrogativa se deben sustanciar de forma subjetiva (excluyendo, por ejemplo, a los cargos públicos o políticos) o de forma objetiva (excluyendo de modo ilustrativo a los delitos conectados a la corrupción política).

En este contexto, la reforma constitucional se debe dirigir a incorporar la motivación en los casos de concesión del indulto, ya que un sistema basado en el Estado de Derecho debe dar prioridad a la transparencia y publicidad de las decisiones del poder político para que se puedan conocer los argumentos y las razones por las que se decide conceder o no el indulto. Por estos motivos se debe incluir en la Constitución la obligación de motivación por parte del poder público de la concesión o denegación del ejercicio de la potestad de gracia.

Esta relación de necesidad de reforma de la Constitución de la prerrogativa de gracia es más evidente en los casos de corrupción política. Los comportamientos corruptos de carácter político tienen como sujetos activos y principales a los cargos públicos o a los directivos de los partidos políticos. De modo que de igual forma que se

¹³ La prohibición del indulto general tiene un antecedente en la Segunda República, ya que durante el debate preconstitucional se alcanzó un principio de compromiso para decretar un perdón general excepcional a la entrada en vigor de la Constitución, de forma que se garantizaba un remedio frente a las injusticias del pasado aún no reparadas, pero se descartaba también la posibilidad de su perpetración en el futuro. Vid. REQUEJO PAGÉS, J.L., "Amnistía e Indulto en el Constitucionalismo Histórico Español", *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, 2001, núm. 2, junio, p. 96 y ss.

¹⁴ Vid. AGUADO RENEDO, C., *Problemas constitucionales del ejercicio de la potestad de gracia*, Civitas, Madrid, 2001, p. 78 y ss. También sobre el indulto, vid. GARCÍA MAHAMUT, R., *El Indulto: un análisis jurídico-constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2004.

establece en la Constitución que no pueden ser indultados los miembros del Gobierno y sin especificar la justificación de esta exclusión, se debería excluir la posibilidad de que fueran indultados los condenados por delitos de corrupción política, sobre todo en los supuestos de cargos públicos o de directivos de los partidos políticos. Estos delitos conectados a la corrupción política deben de ser los conectados a la financiación irregular de los partidos políticos, pero también de cualquier delito en el que se haya podido obtener un aprovechamiento personal o de favor de la formación política como consecuencia de ser o ejercer el cargo público o el responsable o dirigente de la formación política. En general, se debe fijar un catálogo de delitos en los que objetivamente se excluya el indulto, como debería ser los delitos contra atentados a la dignidad humana, que generen una indignación social evidente y contra intereses generales esenciales del Estado. En cualquier caso, se deben incluir entre las prohibiciones a los cometidos por cargos públicos en delitos de corrupción, con cumplimiento íntegro de la pena de inhabilitación de los cargos públicos.

En cualquier caso, esta reforma constitucional se debe dirigir a una finalidad de regeneración dirigida a la lucha contra la impunidad que se conecta a los casos de corrupción política, con el objetivo de que no se genere una alarma social que se puede vincular a la impunidad del ejercicio del poder en cualquiera de sus niveles y esferas.

4.- La incorporación del principio de transparencia a la Constitución

La Constitución, como el Derecho, es solo una herramienta, no la solución al problema de la corrupción, pero se debe prevenir y desincentivar el fenómeno que es una función que debe desarrollar el principio de transparencia. La incorporación de medidas preventivas y correctoras como el derecho a la buena administración permiten estructurar y avanzar en la lucha contra las inmunidades e impunidades del poder. En los últimos tiempos se han adoptado nuevas normativas legales que han mejorado la identificación y prevención de conductas irregulares¹⁵. En cualquier caso, se debe extender la aplicación concreta de esas regulaciones a nivel autonómico y local, de modo que se deberían convertir en normas básicas estatales

¹⁵ En este sentido, destacan el Estatuto Básico del Empleado Público (Texto Refundido 5/2015, de 30 de octubre), la Ley de Transferencia y del Buen Gobierno (Ley 19/2013, de 9 de diciembre) y la Ley del Ejercicio del Alto Cargo en la Administración General del Estado (Ley 3/2015, de 30 de marzo).

la regulación de la transparencia para que se pueda desarrollar e implementar en toda la estructura del Estado¹⁶.

En la actualidad, hay un vacío constitucional del principio de transparencia que se trata de cubrir con el contenido del artículo 105 CE, pero su contenido tan solo es una mínima expresión del principio de transparencia. Este precepto constitucional cubre las manifestaciones del principio de transparencia conectadas a la participación ciudadana o el derecho de acceso a archivos y registros administrativos, pero que no es suficiente para cubrir el resto de su contenido¹⁷.

El legislador ha optado por regular la transparencia en conexión con el Buen Gobierno cuya relación es indudable, pero genera confusiones, siendo más apropiada la regulación por separado¹⁸. En cualquier caso, las opciones son múltiples, basta con examinar las leyes autonómicas en la materia para observar que en ocasiones se sigue esta opción, o se interrelaciona más con la participación, el gobierno abierto o

¹⁶ La promulgación de la Ley 19/2013 ha provocado la aprobación de leyes autonómicas de transparencia. En la actualidad, todas las Comunidades Autónomas tienen leyes de transparencias propias, aunque en el País Vasco tienen una normativa parcial aplicable solo en las instituciones locales. La Ley 19/2013 tiene carácter de normativa básica, dictada por el Estado en ejercicio de aquellas competencias exclusivas que le otorga la Constitución directamente relacionadas con el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18) y la dimensión territorial de la igualdad (art.149.1.1). La legislación autonómica sobre transparencia comprende las siguientes leyes en vigor, presentadas en orden cronológico: Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno (Illes Balears), Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto (Extremadura), Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública (Andalucía), Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno (La Rioja), Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región (Murcia), Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Canarias), Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (Cataluña), Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana (Castilla y León), Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana (Aragón), Ley 2/2015, de 2 de abril, Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana (Comunidad Valenciana), Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno (Galicia), Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales (País Vasco), Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno (Castilla-La Mancha), Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública (Cantabria), Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (Navarra), Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés (Principado de Asturias), Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación (Comunidad de Madrid).

¹⁷ A pesar de que la participación ciudadana es un valor en sí mismo, puede generar peligros para el modelo democrático como la aparición de lobbies o grupos de presión que influyen en beneficio propio y en perjuicio de la colectividad en el proceso de toma de decisiones que supongan cambios de normativa aplicable a un determinado sector.

¹⁸ ALONSO TIMÓN, A., "El principio de transparencia como elemento vertebrador del Estado Social y Democrático de Derecho", *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 2012, núm. 27, p. 34-35.

incluso los grupos de presión. En cualquier caso, se trata de temáticas distintas y por seguridad jurídica sería correcto separarlas¹⁹.

La publicidad es la manifestación más importante y tangible del principio de transparencia, pero éste no se agota con el cumplimiento de los requisitos de publicidad inherentes a toda acción pública, ya que son posibles actuaciones con publicidad pero que sean poco transparentes. La publicación en el Boletín Oficial del Estado de una actuación llevada a cabo por un Ministerio para otorgar una subvención tiene mucha publicidad, pero su contenido puede ser confuso y dejar amplios espacios de aplicación discrecional que pueden ser poco transparentes. En conexión con esta temática, otra necesidad de publicidad cualitativa es la simplicidad como uno de los objetivos o principios básicos a los que debería aspirar todo ordenamiento jurídico, frente a la complejidad, es decir, la organización y el funcionamiento de las organizaciones públicas no pueden conducir a una complicación mayor de sus relaciones con los ciudadanos.

En cualquier caso, tanto la regulación pública del principio de transparencia como el ejercicio que de dicho principio se reconoce a favor de los ciudadanos encuentran un límite estricto en el respeto a los datos de carácter personal de los sujetos potencialmente afectados, debiendo prevalecer en caso de conflicto este derecho frente al principio de actuación genérico. La protección de los datos de carácter personal trata de preservar el derecho a la privacidad, a la intimidad o a la propia imagen de un sujeto esencialmente privado individualmente considerado o perteneciente a un grupo de individuos potencialmente reconocibles sin mayores dificultades²⁰, en cuyo contexto puede ser necesaria la regulación constitucional del principio de transparencia para prevenir posibles conflictos constitucionales.

El fundamento constitucional de la Ley de Transparencia debe ser el derecho a la libertad de información (art. 20.1.d CE), lo que requiere su inclusión específica en el mismo como criterio interpretativo, siempre que no se pueda utilizar como fundamento al derecho al acceso a la información (art. 105.b CE), cuyo ámbito de aplicación queda limitado al procedimiento administrativo y a través de un derecho de carácter no fundamental. En este sentido, se precisa la cobertura constitucional

¹⁹ La exigencia de transparencia representa una de las reglas y principios prioritarios de lo que se conoce como Buen Gobierno y tiene una vinculación especial con el principio de la Buena Administración. La transparencia viene a actuar como instrumento que sirve para promocionar la participación y, como consecuencia también, para fortalecer la democracia; al reducir la desafección social que afecta a sus instituciones en tiempos de crisis de legitimación (RUIZ-RICO RUIZ, G., "La dimensión constitucional del principio de transparencia y el derecho de información activa", *Revista de Derecho Político*, 2021, núm. 110, enero-abril, p. 51). Sin embargo, la Buena Administración, como idea dotada de una autonomía conceptual, tampoco ha sido en general ni explícitamente formulada en los textos constitucionales; aunque la finalidad esencial a la que se orienta formarían parte del contenido y significado implícitos en otra serie de principios fundamentales de las Administraciones Públicas que sí han obtenido allí una formulación explícita (respeto por los intereses generales, principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y legalidad administrativa).

²⁰ ALONSO TIMÓN, A., "El principio de transparencia como elemento vertebrador del Estado Social y Democrático de Derecho", *op. cit.*, p. 40.

de los límites previstos en el art. 14 Ley de Transparencia, que pueden convertir en nula la aplicación de la norma. No obstante, este precepto y la legislación requiere que el principio de transparencia tenga una justificación expresa en la Constitución en previsión de otros posibles conflictos con otros derechos fundamentales debido a que se debe facilitar información pública que está en posesión de la Administración, pero pertenece a terceros, personas privadas que no forman parte de la Administración. Sin el reconocimiento constitucional expreso del principio de transparencia, en caso de conflicto que requiera una ponderación judicial, se determinaría incondicionalmente la prioridad y preferencia del derecho fundamental peticionario de la información por falta de reconocimiento constitucional del principio de transparencia, que se limita a un reconocimiento por el legislador ordinario.

En principio, aún no se ha desarrollado completamente el modelo de proyección en el tiempo de la Ley de Transparencia, ni como se plantearan los futuros conflictos, pero la cobertura constitucional de la transparencia como principio constitucional implica que las limitaciones y ponderaciones a la aplicación de la normativa infraconstitucional en dicha materia sea un conflicto entre bienes constitucionales, no entre un bien constitucional, un derecho fundamental de los terceros afectados, y una ley que actualmente por definición es infraconstitucional.

En general, la transparencia pública facilita el conocimiento de la actividad de las administraciones públicas y el seguimiento y el control de la actividad de los cargos y empleados públicos. De este modo, se facilita que los ciudadanos se conviertan en auditores y controladores de la actividad pública, incluyendo tanto a medios de comunicación como personas particulares. Asimismo, se impulsa el comportamiento íntegro de los cargos y empleados públicos y dificulta que surjan conflictos de intereses y casos de corrupción que se benefician de la opacidad y el secreto. La transparencia es un eficaz instrumento para la prevención y la lucha contra la corrupción vinculado al conocimiento efectivo que genere sobre la actividad pública por la disponibilidad y la accesibilidad de la información.

Actualmente, también se beneficia del hecho de que la transparencia se canaliza a través de diferentes mecanismos en cuyo funcionamiento tienen un papel cada vez más relevante los medios electrónicos, es decir, de información proactiva por parte de las administraciones públicas, de forma que el acceso a la información pública se permite sin necesidad de una previa solicitud a una administración pública para que muestre o facilite una copia de información que está en su poder a los interesados en un modelo colaborativo. Sin embargo, la realidad demuestra que el conflicto aparece cuando media la solicitud que se dirige no precisamente a la información facilitada motu proprio por la Administración, ya que precisamente en la negativa a facilitar información en donde se sitúan los posibles conflictos constitucionales.

En los sistemas constitucionales contemporáneos de tradición occidental no exista la mención expresa ni a un principio ni a un derecho constitucional o fundamental a

la transparencia, a pesar de que se deduce en un contenido parcial del derecho al acceso a la información pública. En cualquier caso, la transparencia de los poderes públicos se conecta al derecho de acceso a la información pública para ofrecer un marco específico de resoluciones de conflictos, pero produce activismo judicial en su aplicación. En este contexto, puede ser insuficiente el actual estatuto legislativo del principio de transparencia, debiéndose estructurar como principio constitucional, ya que puede ser insuficiente su incorporación parcial de la prohibición del secreto que se infiere de la garantía institucional del proceso de comunicación pública y del derecho fundamental a recibir libremente información veraz del art. 20.1 d) CE, que convierten al Estado en una fuente de información accesible a cualquiera (en el mismo sentido planteado por el art. 1 de la Ley de Transparencia).

La transparencia conlleva el deber de poner a disposición de la ciudadanía la información pública de manera proactiva o previa solicitud, y de dar a conocer el proceso, las decisiones, las acciones en el ejercicio de sus funciones y su evaluación. Además, el Estado tiene el deber de abstenerse de impedir el acceso de cualquiera a la información pública²¹. Ninguna norma constitucional habilita al Estado para ocultar la información que está en su poder. No obstante, como se ha remarcado la ausencia de un principio o derecho constitucional de la transparencia, expresamente establecido en la Constitución, impide que se establezca un contenido constitucional necesario como instrumento para el ejercicio de otros derechos fundamentales de terceras personas afectadas o la más eficiente realización de los principios constitucionales afectados. En caso contrario, la ley podría tener una justificación para limitar el flujo de información pública, las Administraciones un causa para no facilitar información, una situación en que se debe recurrir a los órganos judiciales para obtener dicha información y si existe una ponderación judicial que afecte directamente a aquellos principios o a aquellos derechos fundamentales sin que específicamente esté integrado en la Constitución, no deja de ser una ponderación entre un derecho fundamental implícito en la temática (derecho fundamental a recibir libremente información veraz del art. 20.1 d CE) y una normativa legal que establece las obligaciones del Estado en materia de transparencia, sin que se deba tener en cuenta específicamente los derechos de terceras personas afectados al poseer la Administración su información²².

Un tema importante es la dimensión prestacional de la transparencia, debido a que es controvertido. Por una parte, se considera que el acceso a la información pública

²¹ VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., "El marco constitucional de la transparencia", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2019, núm. 116, p. 173

²² Sin una regulación constitucional de la transparencia, el legislador posee un mayor margen de aplicación y definición de la publicidad activa y de la información que debe facilitarse, incluso abrir márgenes de discrecionalidad a favor de la Administración, es decir, para determinar el alcance de su deber activo de información al público. La información en posesión del Estado es por definición pública, y, en consecuencia, de acceso general, lo que determina que el Estado debe ser proactivo, es decir, se puede extraer la obligación de facilitar la difusión de su actividad y permitir el acceso a toda información o dato en su poder, haya sido producido o no por el propio Estado, con independencia de que se contenga o no en un expediente administrativo.

no constituye una prestación en sentido técnico dejando aparte el hecho de que requiere una acción del poder público, ya que se considera que el derecho de acceso impone al Estado el deber de abstenerse de todo impedimento o límite obstativo al acceso de la información pública solicitada, lo que resulta del derecho de libertad a recibir información del art. 20.1 d CE. Esta postura se fundamenta en considerar que el acceso conlleva una actividad material del poder público (exhibición del documento, entrega de la información al solicitante, búsqueda de la información) no convierte el derecho de acceso en un derecho prestacional, porque toda esa actividad material no es sino el contenido y resultado de la obligación del poder público de no impedir el acceso a la información solicitada en ejercicio del derecho de acceso a la información pública amparado en el derecho a recibir libremente información por cualquier medio de difusión, a pesar de que el poder público, en su deber positivo de protección de este derecho, arbitre garantías orgánico-procedimentales para su efectivo disfrute, es decir, órganos y procedimientos previstos en la Ley de Transparencia y Buen Gobierno²³. La información activa se puede concebir como un principio que, por un lado, genera para las instituciones públicas una serie de obligaciones en orden a garantizar la transparencia y otorga al ciudadano una posición jurídica prestacional, en forma de derecho subjetivo a exigir que esa información facilite el conocimiento del funcionamiento y actividad de esas mismas entidades y poderes públicos²⁴.

La transparencia puede ser un adecuado instrumento en la prevención de la corrupción y para el control de los responsables públicos, es decir tiene la finalidad de controlar a los empleados y servidores públicos y no ser un objetivo de las relaciones de las Administraciones con los ciudadanos. En cualquier caso, la regulación constitucional de la transparencia puede tener la utilidad de facilitar el ejercicio de los derechos que integran el estatuto de ciudadanía y para fomentar la realización de valores constitucionales, entre los que cabe destacar el de seguridad jurídica²⁵. En este contexto, se puede deducir que, si la finalidad es facilitar el ejercicio de derechos fundamentales, la transparencia ya sea como principio o como derecho se debe integrar en la Constitución para poder solucionar y ponderar posibles colisiones entre derechos.

²³ VILLAYERDE MENÉNDEZ, I., "El marco constitucional de la transparencia", *op. cit.*, p. 187-188

²⁴ F. Rey considera además que ese derecho prestacional tiene un carácter político. La prestación podría tener un contenido sustancialmente «normativo», es decir, se materializaría en la obligación «jurídica» de adaptar el ordenamiento mediante la creación de procedimientos para el conocimiento y acceso público a la información. Vid. REY MARTÍNEZ, F., «Quod omnes tangit ab omnibus cognitum esse debet: el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, 2014, núm., 33, p. 12 y ss.; COTINO HUESO, L., «El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental», en *Teoría y Realidad Constitucional*, 2017, núm. 40, p. 279-316

²⁵ POMED SÁNCHEZ, L., "Transparencia", *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, 2016, núm. 9, p. 209-210.

En lo que respecta específicamente a los partidos políticos, la transparencia ha sido uno de los ejes centrales de las recientes propuestas legislativas para mejorar su modelo de financiación²⁶. Concretamente, en materia de publicidad activa, la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, impone a los partidos la obligación de publicar en su página web toda información relativa a su financiación y actividades económico-financieras, así como el informe de fiscalización que se emite anualmente. Con un grado similar de exigencia en lo referido a transparencia informativa, las fundaciones vinculadas a los partidos políticos tendrán que divulgar en sus webs las aportaciones y donaciones que reciban²⁷. En este contexto, la transparencia debería extenderse a las fundaciones conectadas a los partidos políticos, es decir, fundaciones con vinculaciones a finalidades políticas que suelen realizar actividades encubiertas a favor de los partidos políticos, de determinadas ideas de carácter político o simplemente representando intereses de grupos de presión. En cualquier caso, se requiere levantar en este tipo de actividades el velo, pero en concordancia con la propuesta de prohibición constitucional de estas fundaciones, se conseguirían evitar la opacidad en los ingresos y gastos relacionadas con los partidos políticos.

La propia Ley de la Transparencia y Buen Gobierno es consciente de la existencia de algunos límites que pueden condicionar de manera restrictiva tanto el derecho como la obligación de transparencia. La legitimidad de estas limitaciones viene marcada por la tutela del derecho fundamental a la protección de datos personales (art. 18.4 CE), que tiene generalmente un efecto modulador sobre el alcance de todos los derechos que suponen el conocimiento público de informaciones sensibles o que puedan perjudicar otros bienes jurídicos con relieve constitucional (integridad moral, intimidad). En este contexto, de una posible colisión entre una regulación legal de la transparencia con un derecho fundamental se requiere la regulación constitucional del tema para evitar una prioridad o preferencia estable a favor del derecho en caso de ponderaciones judiciales. En cualquier caso, la eficacia de los instrumentos normativos a través de los cuales se articula el derecho o principio constitucional de transparencia informativa no va a depender de soluciones de naturaleza jurídica o de resolver los déficits de legislación vigente, sino de factores de índole cultural, ya que mientras subsisten espacios de opacidad en la actividad de los poderes públicos, es mayor la sensibilidad y la percepción social en torno a la

²⁶ Sobre este tema, vid. MORETÓN TOQUERO, M. A., "Partidos políticos, corrupción y transparencia", en AAVV, *Regeneración democrática y estrategias penales en la lucha contra la corrupción*, María del Carmen Gómez Rivero (dir.)-Abraham Barrero Ortega (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 175-207; SALVADOR MARTÍNEZ, M., "La transparencia como elemento del estatuto constitucional de los partidos políticos", en AAVV, *Fundamentos de la transparencia: aspectos políticos y perspectiva internacional*, Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva-Maria Salvador Martínez (dir.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2021, Foros y Debates 29, p. 235-254

²⁷ RUIZ-RICO RUIZ, G., "La dimensión constitucional del principio de transparencia y el derecho de información activa", *op. cit.*, p. 57-58

necesidad de que su funcionamiento debe estar guiado por la transparencia informativa²⁸.

5.- Los medios de comunicación como instrumento de la transparencia y frente a la corrupción

No se puede negar que el principal instrumento frente a la corrupción política y el principal vehículo para la obtención de la información pública han sido los medios de comunicación. La lucha contra la corrupción política se ha estructurado y ha partido de la labor de los medios, que han visto maximizado su rol en este ámbito gracias a la normativa de transparencia, que implícitamente ha contemplado que las nuevas tecnologías han facilitado que todos los ciudadanos puedan ser considerados como medios de comunicación, o al menos que tengan la posibilidad de ejercer labores informativas.

Sin embargo, esta labor de los medios de comunicación en la materia de corrupción y transparencia no se ha desarrollado sin una percepción crítica que se debe abordar. Generalmente se plantea un desfase en la percepción del hecho de la corrupción mediada por los medios de comunicación, ya que entre la comisión de los delitos de corrupción y el afloramiento de los hechos a través de los medios transcurre un periodo temporal que desdibuja ante la opinión pública la percepción del ilícito. En este sentido, se perciben los escándalos de corrupción, cuando precisamente dichos casos han dejado de producirse. De hecho, este argumento acaba con frecuencia convirtiéndose en parte de la defensa de personas o partidos inmersos en casos de corrupción que vienen a afirmar que su ejecutoria no es corrupta²⁹. En este sentido, describir el problema del desfase puede resultar no excesivamente complicado, pero tratar de buscar soluciones con medidas jurídicas es más difícil, e incluso pueden ser mayores las complicaciones si se trata de articular dichas soluciones en un texto constitucional.

En cualquier caso, el problema del desfase se debe conectar al modelo de relación entre la política y los medios de comunicación, que en el planteamiento clásico se estructura en torno a tres posibles como el modelo democrático corporativo (del centro y norte de Europa), el modelo liberal (del Atlántico Norte, básicamente anglosajón) y el modelo pluralista polarizado (Mediterráneo: Francia, Grecia,

²⁸ RUIZ-RICO RUIZ, G., "La dimensión constitucional del principio de transparencia y el derecho de información activa", *op. cit.*, p. 76-77

²⁹ MARTÍNEZ GALLEGU, F.-A., "Los medios de comunicación y la lucha contra la corrupción", *RVAP*, 2016, núm. 104-II, enero-abril, p. 171

Portugal, Italia, España)³⁰. En esencia, el modelo pluralista polarizado que se plantea en nuestro entorno, se caracteriza por un alto nivel de politización que se manifiesta en una importante intervención del Estado y de los partidos políticos en muchas áreas de la vida social, por las fuertes lealtades de gran parte de la población hacia ideologías políticas muy variadas. Estas lealtades van acompañadas de un escepticismo muy extendido con respecto a la idea del bien común y una relativa ausencia de reglas y normas consensuadas. Desde otra perspectiva, este modelo se caracteriza por un consumo desigual de la información pública, al existir una división clara entre la población políticamente activa que consume con avidez el comentario político de la prensa y una población políticamente inactiva que consume poca información política³¹.

En nuestro modelo, los medios de comunicación informativos se caracterizan por un alto nivel de pluralismo externo, al asumir el papel de defensores de diversas ideologías políticas, y dicho compromiso suele pesar más que el compromiso con una cultura profesional común. Las relaciones entre periodistas y actores políticos son estrechas, el Estado interviene activamente en el sector mediático y los periódicos dan mucha importancia al comentario sofisticado dirigido a los activistas políticos que suelen leerlos. En consecuencia, el modelo invita a que la corrupción no se castigue electoralmente en España, ya que se plantean unos altos niveles de tolerancia, debido al peculiar sistema de medios de comunicación, la existencia de estructuras administrativas colonizadas por partidos políticos (clientelismo político) y la existencia de sistemas electorales que no desincentivan la corrupción³².

En este contexto, los medios de comunicación públicos están altamente gubernamentalizados, lo que los hace poco solventes en términos de imparcialidad, es decir, veracidad y ecuanimidad informativa. En cualquier caso, aunque los medios privados se alinean a ambos lados del espectro político, se percibe por parte del ciudadano la información sobre corrupción como interesada, como información de parte, a pasar de que se realice en un medio privado. Estos hechos, unido a una escasa profesionalización de la profesión periodística y sin que abunden los componentes cualitativos y deontológicos que acompañan al profesional de la información, provocan un déficit en la calidad que puede llegar a provocar que la opinión pública rechace por parcial la información en materia de corrupción, o lo que

³⁰ Los elementos que sirven para establecer comparaciones son cuatro: a) la circulación de la prensa y la estructura de los mercados de medios de comunicación; b) el grado de vinculación que hay entre medios, partidos políticos e instituciones de la sociedad civil (sindicatos, iglesias, etc.), c) el nivel de profesionalismo en el mundo periodístico y, por fin, d) la presencia y las formas de intervención estatal en el campo de la comunicación mediática. Vid. HALLIN, D.C.-MANCINI, P., *Sistemas mediáticos comparados. Tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*, Hacer, Barcelona, 2008.

³¹ MARTÍNEZ GALLEGU, F.-A., "Los medios de comunicación y la lucha contra la corrupción", *op. cit.*, p. 181

³² MARTÍNEZ GALLEGU, F.-A., "Los medios de comunicación y la lucha contra la corrupción", *op. cit.*, p. 182

es peor que carezca de dicha información de relevancia a efectos de procesos electorales futuros.

La percepción pública es que los medios tienen la tendencia a perdonar la corrupción cuando afecta al partido afín, bien sea ofreciendo información neutral en mayor o menor medida, bien no dando cobertura al tema. Sin embargo, esos mismos medios emprenden un ataque cuando el implicado es el adversario. En consecuencia, la evidencia empírica apunta que la cobertura mediática de la corrupción no se debe interpretar en función de si afecta al Gobierno o a la oposición, sino en función del partido que la realiza, es decir, no se trata de defender una institución (gobierno, democracia), sino de defender una marca ideológica³³.

Una mayor dificultad reside en que desde el poder no sólo se controlan los medios de comunicación públicos, sino también se trata de dirigir la actividad de los medios privados³⁴, de forma que no sólo se ejerce influencia a través de las concesiones administrativas de frecuencias radioeléctricas o televisivas o de fomentar la creación de grupos mediáticos para que se beneficien de tales concesiones, sino que no es extraño que se financien directamente, incluso con fondos opacos del partido que sustenta al gobierno. En consecuencia, no sólo existe la corrupción en los medios, sino que también existe la corrupción de los medios. Evidentemente, sus niveles de gradación son diversos, van desde la aceptación de ayudas discrecionales (que pueden ser directas, vía publicidad o vía programas de naturaleza cultural que aparentan beneficios para escuelas, bibliotecas, centros cívicos, pero que esconden compras masivas de periódicos), que son formas de financiación encubierta, a la ocultación de la propiedad para evitar que sea manifiesta la sintonía con la opción política defendida.

En la actualidad, estamos inmersos en un proceso en el que los partidos políticos han ganado posición en los medios de comunicación, especialmente en las televisiones, hasta conseguir que les dediquen espacio temporal en todos los telediarios y espacios informativos, para hacer propaganda con formato de información. Las sedes de los partidos políticos se han convertido en lugar de trabajo para los periodistas que acuden para recibir información de los estrategias de la propaganda preparan el material, las filtraciones, las declaraciones o las insinuaciones, que convienen a los intereses de partido. Los medios soportan la situación a cambio de recoger una declaración, que facilita el trabajo, ya que se trata de una declaración breve, un titular concluyente que permite una emisión fácil, inmediata y que evita problemas. Existen otros múltiples ejemplos como la

³³ CHAVERO, P., «La corrupción política en los medios de comunicación españoles: un estudio del caso Gürtel (2008-2011)», *Circunstancia*, 2012, año X, 29, 2012; THOMPSON, J., *El escándalo político. Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*, Paidós, Barcelona, 2001.

³⁴ PIQUERAS, J. A.-LAGUNA, A.-MARTÍNEZ, F. A.-ALAMINOS, A., *El secuestro de la democracia. Corrupción y dominación política en la España actual*, Akal, Madrid, 2011.

aceptación de ruedas de prensa sin preguntas o la traslación literal de comunicados de prensa salidos de gabinetes de comunicación.

En relación con la transparencia, a pesar de que casi siempre los medios de comunicación se relacionan con su rol investigador y de solicitante de documentación e información de carácter público o al menos que se encuentre en dependencias públicas y que debe facilitar la Administración Pública, también se debe tener en cuenta que pueden ser encubridores y responsables de ocultación, hasta el punto de convertirse en cómplices de la falta de transparencia, que, aunque no pueda ser sometido a responsabilidad, da lugar a un pobre papel de respaldo de la opinión pública libre. No es difícil concluir que en la situación actual también los medios requieren ser objeto y destinatario de la propia transparencia, sobre todo para legitimar su propia función de investigador de la corrupción política. Por la especial trascendencia y sensibilidad de esta temática de la transparencia de los medios, incluidas sus relaciones con el secreto profesional, requiere incluir en la Constitución esta exigencia de transparencia a los medios de comunicación.

En este contexto, no se puede olvidar que, cada vez es más frecuente, la existencia de subvenciones a los medios de comunicación que deben ser controladas en su destino y de manera indirecta en dichos medios se deben comprobar las consecuencias de los cambios de orientación en líneas editoriales por si tiene repercusión la subvención para favorecer alguna opción política o gubernamental. Los medios de comunicación tienen un papel fundamental en democracia para estructurar la opinión pública libre. Unos medios de comunicación independientes y controladores del poder pierden su funcionalidad en una situación, por ejemplo, de fuertes subvenciones como sucede en Cataluña justificadas en la protección de la lengua. Dichas subvenciones incluso pueden llegar a cubrir la totalidad del coste del medio. En el resto del Estado, los medios se motivan por la competencia, el periodismo de investigación gana prestigio ante el público, los medios sirven al interés público descubriendo los abusos del poder, ejerciendo de guardián de una opinión pública libre, aunque frecuentemente se cuestiona si son independientes y objetivos por su tendencia principal, pero en su conjunto genera tendencias pluralistas que puede ayudar o incluso ser el principal mecanismo de la transparencia y a la rendición de cuentas del poder público.

La influencia política en los medios de comunicación es amplia y frecuente con etapas de autocensura o de informaciones seleccionadas que favorecen a determinadas opciones políticas, pero también con influencias económicas como presiones competitivas del sector privado, favoritismo o informaciones desfavorables de determinadas tendencias. En cualquier caso, se debe evitar la concentración de los medios de comunicación para evitar que radio y televisión se conviertan en oligopolios naturales. En principio, no hay un exceso de corrupción detectada en los medios, pero si mucho interés a favor de determinadas tendencias, que no deja de ser un tipo de corrupción indirecta. La alta capacidad manipulativa y la personalización de la información recibida por los ciudadanos a través de internet

son distorsiones a una opinión pública libre que precisa medidas y criterios correctores. En concreto, para proteger la adecuación a sus finalidades se precisan algunas medidas de control de los medios, tanto de los públicos como de los privados, concretas en medidas de anticoncentración y antimonopolio.

En nuestro contexto, también se precisa mejorar la protección de periodistas que se dedican a investigar la corrupción y, al mismo tiempo facilitar el acceso a la información sin una necesidad de tener que acudir a un control independiente o judicial para conseguir aplicar la normativa de transparencia. En este sentido, las medidas tradicionales adoptadas por los consejos de prensa, la autorregulación, las autoridades independientes, la mejor articulación de medios realmente independientes, pero también una fuerte rendición de cuentas de los medios que deben ser transparentes en su contenido y finalidad permitirían mejorar el rol de los medios de comunicación en un contexto democrático en el que puedan ejercer con plenitud su función de transparencia. Conectado a esta problemática también correlativamente se debe mejorar la garantía y el refuerzo a la independencia judicial, sobre todo en la relación con los medios de comunicación, para abordar y evitar el tema de los juicios paralelos, cuyas consecuencias y prácticas directas e indirectas tienen una función de influenciar en la opinión pública.

Esta problemática no corregida en la actualidad es la que invita a una reflexión que ayude a estructurar una reforma de la Constitución que permita mejorar la funcionalidad de los medios como instrumento de la transparencia y de la lucha contra la corrupción. A través de estas líneas se ha detectado muchos conflictos que pueden requerir soluciones judiciales y en estas ponderaciones es donde puede tener cabida la estructuración de un derecho fundamental o un principio constitucional a la transparencia. El tema no debe finalizar aquí, ya que se precisa solicitar también transparencia para los propios medios de comunicación, respetando el secreto profesional, pero si deben ser independientes no pueden limitarse a colocar la etiqueta en la cabecera, sino de mostrarlo con la propia información sobre su propiedad, financiación y gastos. En cualquier caso, se debe buscar desligar la actividad de los medios de comunicación del poder público, y en el caso de los medios públicos garantizar su autonomía.

6.- Reflexión final

La corrupción en España no es un problema sistémico de carácter global, la corrupción de funcionarios es baja, pero se puede admitir la existencia de un problema de corrupción política, aunque en la actualidad se puede caracterizar como menor en su realización debido a que nos encontramos en épocas de crisis con menos casos por las dificultades propias del contexto. En cualquier caso, la corrupción política se suele plantear con más intensidad a nivel local y autonómico, pero con menor intensidad a nivel estatal, a pesar de que en este nivel se observa la existencia de grupos de interés con capacidad para fijar líneas y decisiones legislativas importantes. En este sentido, la percepción de la corrupción por la población es alta, no tanto por la labor de los medios, sino que se constata la existencia de defectos institucionales graves con especialización en áreas de riesgo poco protegidas (suelo, planificación urbanística, contratación pública).

En la corrupción institucional, ya se han pormenorizado múltiples prácticas que no se van a desarrollar en este trabajo. La forma estrella es las puertas giratorias (revolving doors), que puede ser fácilmente regulada sin que aporte su normación constitucional nada más que la indisponibilidad del legislador. Sin embargo, el problema no se limita solo al problema del conflicto de intereses con las ocupaciones anteriores o posteriores al cargo público, seguramente se debe otorgar un estatuto constitucional a las relaciones de los poderes públicos con los grupos de presión (lobbying) o la protección jurídica del denunciante o delator (whistleblower). Estos temas suelen recaer en las conductas de los cargos públicos relacionadas con el fenómeno de la corrupción o con la protección o beneficio que se dispensa a terceros en el ejercicio de los cargos o con la protección que se da a los testigos en los enjuiciamientos de las conductas conectadas a la corrupción.

Al margen de estas conductas que pueden requerir medidas específicas de alcance constitucional generalmente para defender su contenido frente a decisiones legislativas, se han sugerido otras medidas constitucionales como la incorporación de una autoridad independiente de lucha contra la corrupción, con competencias para investigar e inspeccionar comportamientos políticos conectados a conductas reprochables, e incluso poder establecer una conexión con un estatuto de protección del denunciante. No se puede obviar en este contexto la existencia de instituciones similares que ya se han desarrollado con mayor o menor éxito en algunas Comunidades Autónomas y que institucionalmente se están generalizando. Las posibilidades son múltiples y abiertas, pero la solución no es un marco normativo específico y único elaborado por el poder público, sino un instrumento independiente para evitar que el propio poder público estructure la protección de conductas que queden impunes.

Bibliografía.

- AGUADO RENEDO, C., *Problemas constitucionales del ejercicio de la potestad de gracia*, Civitas, Madrid, 2001,
- ALONSO TIMÓN, A., "El principio de transparencia como elemento vertebrador del Estado Social y Democrático de Derecho", *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 2012, núm. 27, pp. 27-62.
- BLANCO VALDÉS, R. L., "La reforma de la Constitución de 1978 como instrumento de regeneración y actualización de la vida política e institucional de España", en ARNALDO ALCUBILLA, E.-GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. (dirs.), *En pro de la regeneración política en España*, Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 803-840.
- BLANES SOLIVA, M., "Lucha contra la corrupción y reforma constitucional", en AAVV, *Constitución, política y administración: repensando la Constitución. Cuatro Décadas Después*, coord. Joaquín Martín Cubas, Tirant lo blanch, Valencia, 2020, pp. 363-374.
- BUSTOS GISBERT, R., "Corrupción política: un análisis desde la teoría y la realidad constitucional", *Teoría y Realidad Constitucional*, 2010, núm. 25, pp. 69-109.
- BUSTOS GISBERT, R., "Corrupción de los gobernantes, responsabilidad política y control parlamentario", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, 2007, en especial pp. 135-160.
- CHAVERO, P., «La corrupción política en los medios de comunicación españoles: un estudio del caso Gürtel (2008-2011)», *Circunstancia*, 2012, año X, 29, 2012.
- COTINO HUESO, L., «El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental», en *Teoría y Realidad Constitucional*, 2017, núm. 40, p. 279-316
- DÍEZ-PICAZO JIMÉNEZ, L. M.^a, *La responsabilidad penal de los miembros del Gobierno*, CEC, Madrid, 1996.
- FERNÁNDEZ AJENJO, J. A., *El control de las administraciones públicas y la lucha contra la corrupción*, Civitas, Madrid, 2011.
- FONSECA LUJÁN, R. C., "El derecho fundamental a una sociedad libre de corrupción. Una contribución desde Latinoamérica", *Derechos y libertades: Revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos*, 2021, núm. 44, pp. 237-275.

- FONSECA LUJÁN, R. C., "Derecho Constitucional Anticorrupción en México: Temas y Enfoques", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 2019, Vol. 69, núm. 275, 1, p. 445-466.
- FLORES JUBERÍAS, C.-GARCÍA-CONTELL MUÑOZ, J., "La introducción en España de la limitación de mandatos. Una aproximación crítica", *Revista de derecho político*, 2017, núm. 100, Ejemplar Monográfico con motivo del XL aniversario de la Constitución Española (I), pp. 575-613.
- GARCÍA LÓPEZ, E., *El Estado Constitucional ante su 'momento maquiavélico'*, Civitas, Madrid, 2000.
- GARCÍA MAHAMUT, R., *La responsabilidad penal de los miembros del Gobierno en la Constitución*, Tecnos, Madrid, 2000.
- GARCÍA MAHAMUT, R., *El Indulto: un análisis jurídico-constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2004.
- GAVARA DE CARA, J. C., "La corrupción política en la reforma constitucional y la lucha contra la impunidad del poder", en AAVV, *Repensar la Constitución: ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica*, coord. Teresa Freixes Sanjuán-Juan Carlos Gavara de Cara, Vol. 2, BOE-CEPC, Madrid, 2018, pp. 127-159.
- HALLIN, D.C.-MANCINI, P., *Sistemas mediáticos comparados. Tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*, Hacer, Barcelona, 2008.
- LAPORTA, F. "La corrupción política: Introducción general", en LAPORTA, F.-ÁLVAREZ, S. (eds.), *La corrupción política*, Alianza, Madrid, 1997.
- MARTÍNEZ ALARCÓN, M.L., "El aforamiento de los cargos públicos. Derecho español y Derecho comparado", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, pp. 437-478.
- MARTÍNEZ GALLEGU, F.-A., "Los medios de comunicación y la lucha contra la corrupción", *RVAP*, 2016, núm. 104-II, enero-abril, pp. 163-198.
- MORETÓN TOQUERO, M. A., "Partidos políticos, corrupción y transparencia", en AAVV, *Regeneración democrática y estrategias penales en la lucha contra la corrupción*, María del Carmen Gómez Rivero (dir.)-Abraham Barrero Ortega (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 175-207.
- OBREGÓN GARCÍA, A., *La responsabilidad criminal de los miembros del Gobierno. Análisis del art. 102 de la CE*, Civitas, Madrid, 1996.

- POMED SÁNCHEZ, L., "Transparencia", *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, 2016, núm. 9, pp. 167-214.
- PAUNER CHULVI, C., "La limitación del número de mandatos del Presidente del Gobierno", *Revista de derecho político*, 2018, núm. 101, Ejemplar Monográfico con motivo del XL aniversario de la Constitución Española de 1978 (II), pp. 159-181.
- PIQUERAS, J. A.-LAGUNA, A.-MARTÍNEZ, F. A.-ALAMINOS, A., *El secuestro de la democracia. Corrupción y dominación política en la España actual*, Akal, Madrid, 2011.
- REQUEJO PAGÉS, J.L., "Amnistía e Indulto en el Constitucionalismo Histórico Español", *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, 2001, núm. 2, junio, pp. 81-106.
- REY MARTÍNEZ, F., «Quod omnes tangit ab omnibus cognitum es-se debet: el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, 2014, núm., 33, pp. 1-19.
- RUIZ-RICO RUIZ, G., "La dimensión constitucional del principio de transparencia y el derecho de información activa", *Revista de Derecho Político*, 2021, núm. 110, enero-abril, pp. 47-78.
- SALVADOR MARTÍNEZ, M., "La transparencia como elemento del estatuto constitucional de los partidos políticos", en AAVV, *Fundamentos de la transparencia: aspectos políticos y perspectiva internacional*, Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva-María Salvador Martínez (dir.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2021, Foros y Debates 29, pp. 235-254.
- THOMPSON, J., *El escándalo político. Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*, Paidós, Barcelona, 2001.
- VILLAYERDE MENÉNDEZ, I., "El marco constitucional de la transparencia", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2019, núm. 116, pp. 167-191.