

DEBATE

La responsabilidad política hoy: cuatro apuntes breves

Juan Ramón CAPELLA

INTRODUCCION

La exigencia de responsabilidad es una *función* específica objetiva de cualquier sistema político.

La *responsabilidad política* tiene que ver con la *legitimidad* del sistema político. Con su capacidad para ser aceptado e interiorizado como válido por las conciencias de los gobernados por él. Si las autoridades políticas son irresponsables respecto de un criterio de legitimidad dominante —cualquiera que sea éste—, esa irresponsabilidad implica que el sistema de legitimación se debilita: esto es, que cuando menos *cambia*.

Supóngase un sistema de legitimación basado en un fundamentalismo teológico: si las autoridades políticas realizan actos reprobables desde el punto de vista de ese fundamentalismo sin que ello tenga consecuencias políticas, forzoso es concluir que la legitimación *cambia*, que ese fundamentalismo deja de ser el criterio de legitimidad realmente existente.

En la legitimación específicamente democrática la *responsabilidad política* no es meramente un concepto *constitucional*, sino sobre todo —y en parte muy fundamental— *cultural*. Varía de una institucionalización a otra, de una cultura política a otra, de una cultura a otra y de una historia a otra. El caso del monarca inglés —irresponsable jurídicamente y *al parecer* también políticamente— que abdica para casarse con una divorciada ilustra el carácter *cultural* de esta función del sistema político, de inopinadas exigencias. Como los ejemplos a veces se vengan, si no bastara el mencionado cabe apuntar otros: así, los deberes de «comportamiento sexual normalizado» forman parte de la *dignidad pública* culturalmente indispensable para el puritanismo anglosajón, y su inobservancia implica responsabilidad política; en las sociedades mediterráneas, en cambio, todo esto aparece más bien como un aspecto privado del comportamiento individual.

La configuración de la responsabilidad política en un sistema político dado y sus modalidades no se pueden transportar sin más a otro sistema aunque los dos compartan idénticos criterios de legitimidad y tampoco son exportables las «teorías» —o las doctrinas, dicho con más modestia y realismo— de la responsabilidad política acuñadas al hilo de connotaciones experimentadas al respecto por cada siste-

ma. (Nixon, Giscard, Andreotti y Craxi, González, por mencionar sólo algunos espectaculares y recientes).

La brevísima historia de legitimación democrática del sistema político existente en España hace que la cultura sobre la responsabilidad política sea embrionaria, y que las convenciones constitucionales y sobre todo las institucionales sean aún insuficientes. Conviene tomarlo en consideración, pues aunque *nada* puede impedir que la responsabilidad política se convierta en arma de lucha política, sí cabe en cambio diferenciar la *exigencia política de responsabilidad* de algo completamente distinto: el *linchamiento político* —que puede llegar a producirse cuando no hay consenso, convenciones, acerca de lo admisible—.

Se debe destacar una cuestión más: el debate actual acerca de la responsabilidad política se produce en una situación particularmente enrarecida: cuando al descrédito de la política convencional y de las instituciones políticas —pertinazmente incapaces de solventar problemas sociales graves y endémicos— se añade el renovado poder real para configurar la vida en común de poderes *de naturaleza privada*, extrainstitucionales, que no se presentan como públicos sino como instituciones mercantiles. El *debilitamiento de la responsabilidad política democrática* puede ser un indicio de *cambio en el sistema de legitimación*.

CUESTIONES DE CONCEPTO

Las funciones políticas se desempeñan sobre la base de dos principios que se han de satisfacer a la vez para no incurrir en responsabilidad: el principio de la *confianza* y el principio de la *dignidad*.

La *confianza* es depositada en alguien por quienes conceden autoridad política, y la traición a esa confianza implica obviamente responsabilidad. La *dignidad* es concepto más cultural: al faltar la dignidad exigida en una cultura política se incurre en responsabilidad aunque no se haya traicionado la confianza depositada.

La *responsabilidad política* es una responsabilidad adicional de las personas que desempeñan funciones políticas respecto de la que tienen quienes de-

sempeñan cualesquiera otras funciones. Ello es así porque el comportamiento de las personas que desempeñan funciones políticas no las afecta solamente a ellas mismas como actores políticos, sino que afecta además a la credibilidad y a la confianza en las instituciones públicas.

La *sanción* de quien incurre en responsabilidad política no consiste en los sistemas representativos en ningún mal, ni en privar al sancionado de un bien esencial: consiste simplemente en el cese en la función de autoridad política. El cese: entendido como *resultado* de la exigencia de responsabilidad, siendo relativamente indiferente que se produzca como consecuencia de una destitución o de una dimisión, etc. La *estigmatización* del sujeto puede verse como la antesala del cese o como consecuencia de los hechos que implicaron la responsabilidad, pero en sí no constituye una sanción política al no ser un hecho institucional; afecta, efectivamente, a la persona, y a su credibilidad política futura, pero desde el punto de vista institucional esto es irrelevante; y la responsabilidad política es —hay que insistir en ello— un hecho institucional, relativo a la funcionalidad del sistema político en su conjunto.

El cese no es ningún mal. Puede incluso ser un *bien* o una necesidad vital. Al menos, así lo entienden los que cesan voluntariamente en su cargo político para disociarse de indignidades y comportamientos incorrectos que no pueden impedir o de responsabilidades no atendidas.

No se incurre en responsabilidad política por hechos ajenos, pero la responsabilidad puede nacer de hechos ajenos cuando de ellos se deriva espontáneamente desconfianza e indignidad. Así, la responsabilidad de un «cargo de confianza» no exigida por quien le designó se extiende a éste; la del electo, a quien le propuso a la elección; la del gobierno de un partido al partido mismo, etc. Como se verá más adelante, la responsabilidad política se exige en diferentes *sedes*, según el sujeto en entredicho político.

La medida de la responsabilidad política por hechos ajenos depende de las relaciones entre quien se comporta incorrecta o indignamente y la autoridad política de la que depende. En este caso la responsabilidad es proporcional a los beneficios obtenidos por la autoridad política y a la proximidad de la relación (por 'beneficio' no hay que entender, obviamente, sólo el económico, sino cualquier aportación significativa a la posición política y social de los responsables últimos).

La responsabilidad política se suscita a partir de *hechos* —entre los que cabe incluir la manifestación de opiniones—. El *conocimiento* de los hechos que suscitan la responsabilidad política es el propio de las diferentes sedes o instancias en las que ha de dirimirse la imputación de responsabilidad.

Con una única salvedad: la judicial. La responsabilidad política es enteramente distinta de la responsabilidad criminal, como se verá (enteramente distinta, esto es: *distinta en todo*). Se trata de responsabilidades compatibles y eventualmente agregables sin que por ello pierdan su respectiva identidad. Pero como el primer objetivo de quien incurre en responsabilidad política es eludirla, y el mecanismo ya clásico de elusión es negar su autonomía, confun-

dirla con la responsabilidad criminal, y remitir el juicio político al resultado de un proceso judicial penal, aquí será necesario, de una parte, establecer claramente la imposibilidad de tal confusión, y, por otra, poner de manifiesto la lógica objetiva de confrontación entre poderes del Estado inevitable cuando la responsabilidad política no queda sustanciada en las sedes que le son propias.

Veamos, como cuestión previa, el listado de estas sedes y las modalidades de la responsabilidad.

TIPOLOGIA DE LA RESPONSABILIDAD POLITICA

El concepto de *responsabilidad política* es muy amplio, y conviene inventariar sus diferenciadas modalidades. Un criterio diferenciador puede ser el que atiende al ente *ante quien se responde*.

Está, en primer lugar, la responsabilidad política *ante la soberanía popular*. Que puede ser la responsabilidad inespecífica *normalizada u ordinaria*, la electoral en los sistemas de legitimación democrática, y la *excepcional o extraordinaria*, ante la opinión pública (manifestada en ágoras diversas) cuando otros mecanismos más específicos de exigencia de responsabilidad política fallan o se postpone su funcionamiento.

En segundo lugar, se puede responder políticamente *ante las instituciones* políticas: ante el poder legislativo —responsabilidad parlamentaria—, ante el poder ejecutivo y ante las instituciones de mediación (partidos políticos).

Pero es incorrecto sostener, como hace cierta doctrina italiana, que la responsabilidad política es competencia específica de los políticos: esta tesis supone: a) que los políticos están interesados en reforzar la relación de confianza entre ciudadanos e instituciones, cuando en realidad su interés en esto, si existe, es subalterno respecto de sus prioridades políticas, la primera de las cuales es durar, y b) que sólo ellos tienen ese interés. En realidad los principalmente interesados en la responsabilidad política —o sea, en la existencia de instituciones merecedoras de confianza servidas por personal digno— son los ciudadanos.

El parlamento es la institución donde puede representarse la exigencia de una responsabilidad política menos genérica que la que se dirime en las urnas. La exigencia de responsabilidad política ante la institución parlamentaria es de dos tipos: normada o no normada. La normada (moción de censura, moción de confianza) da lugar a consecuencias jurídico-políticas preestablecidas constitucionalmente. La exigencia no normada de responsabilidad, con mociones que pudieran inventarse (de «reprobación», «desconfianza», «censuras personales») o retirada de apoyo político en tal o cual caso, etc., es *indirecta*: no busca directamente el cese de quien ha incurrido en responsabilidad política mediante el funcionamiento de un mecanismo jurídico, sino por la actuación de un mecanismo cultural, de cultura política.

Un par de observaciones: 1) la responsabilidad parlamentaria normada es más amplia o más reducida según los sistemas políticos: es reducida en los

Diccionario
Jurisprudencia
Penal

obra necesaria en su
biblioteca de trabajo

La obra de Derecho Penal que necesita todo jurista

Este Diccionario es muy útil a todo profesional del Derecho, porque es el modo más fácil y rápido de llegar al conocimiento y solución de cualquier problema jurídico desde la óptica del Derecho Penal:

- usted accede a 123 años de jurisprudencia criminal vigente –a nivel de TS y TC– estudiada y presentada en amplias transcripciones literales
- usted encuentra enseguida los temas que le interesan, ordenados en voces alfabéticas encabezadas por esclarecedores sumarios y con un rico aparato referencial.

El Diccionario, totalmente puesto al día, se presenta en 4 volúmenes elegantemente encuadernados

Pídale ya por: tfno. (948) 33 18 11 - 33 02 26,
o por fax (948) 33 08 45 - 33 09 19

Apellidos

Avanzado, Carretera de Aolz, Km. 3,5, 31400 El Campu, Zaragoza

me envíen a la dirección arriba indicada un ejemplar del Diccionario del Derecho Penal, enviándome al precio que figura en el cuadro, en la modalidad de pago:

1. pago al contado de 88.065 ptas. (85.500 más 2.565 de IVA)

2. 6 pagos mensuales de 15.412 ptas. (14.983 más 429 de IVA)

3. 12 pagos mensuales de 7.920 ptas. (7.635 más 285 de IVA)

4. el pago por el procedimiento siguiente: pago adelantado

Precio

	sin IVA	IVA	con IVA
contado	90.000	3.600	93.800
6 pagos mensuales	15.900	636	16.536
12 pagos mensuales	8.260	330	8.580

sistemas alemán y español (donde la moción de censura ha de ser, insólitamente, «constructiva»), más amplia en los sistemas francés e italiano, y más amplia aún —curiosamente— en los sistemas israelí e iraní. 2) La responsabilidad parlamentaria no normada se basa en el componente *cultural* de la responsabilidad; resulta llamativo que la cultura exclusivamente politicista de los parlamentarios y de los periodistas políticos españoles —o sea, su estrecha concepción reduccionista de la política— ha cegado sus ojos a las posibilidades de exigencia de responsabilidad por la vía no normada, que prácticamente no se ha desarrollado.

Ante el poder ejecutivo visto como institución responden los denominados «cargos de confianza», esto es, cargos ejecutivos no cubiertos por elección sino por designación. La responsabilidad puede ser ordinaria o extraordinaria. Por último, ante las instituciones de mediación política, ante los partidos, responden sus asociados.

Por supuesto, la responsabilidad política se exige a veces ante varias instancias a la vez o sucesivamente.

Los funcionarios públicos como tales están exentos de responsabilidad política: en su caso, sólo les es exigible la administrativa (y, como a cualquier persona, la penal por supuesto).

Desde otros puntos de vista: la responsabilidad política puede ser, naturalmente, individual o colegiada. Por otra parte se trata de una responsabilidad *pegajosa*: exhibe una fuerte tendencia a la asociación por lo que a continuación se dirá. La tipología muestra los caminos que puede seguir una exigencia de responsabilidad: si no se dirige ante una instancia —la que fuere— queda planteada en aquella otra ante la que la primera debe rendir cuentas constitucional o políticamente. Pero en este caso la instancia que no hace valer la responsabilidad pudiendo exigirla queda asociada, pegada por su omisión, a la exigencia original de responsabilidad.

La responsabilidad política ordinaria dirimida ante la soberanía popular puede no resultar decisiva: de una parte, ante el pueblo soberano no se dirimen sólo responsabilidades sino al mismo tiempo proyectos políticos de futuro (o quizá habría que decir, con más realismo, que se decide entre equipos de políticos profesionales), de modo que un resultado electoral determinado no constituye una respuesta tan inequívoca y decisiva que impida el replanteamiento de una vieja cuestión de responsabilidad (a la luz de nuevos datos o en circunstancias cambiadas).

RESPONSABILIDAD CRIMINAL Y RESPONSABILIDAD POLITICA

Se ha señalado ya que los políticos tratan de inmunizarse contra la responsabilidad política tratando de convertirla en una consecuencia de la responsabilidad penal, lo que en principio aplaza la exigencia de la primera y además le niega autonomía.

Hay que añadir que también se recurre a conceptos jurídicos procesales y penales como «respetar el secreto del sumario» o «respetar la presunción de inocencia», etc., con el mismo fin de eludir una responsabilidad política.

Pero todo son diferencias entre la responsabilidad penal y la política. Caracterizan a la responsabilidad criminal la legalidad estricta, la materialidad y la tipicidad de los hechos delictivos y de las sanciones; la irretroactividad de la ley penal y la prohibición de la interpretación analógica; el carácter personal de la responsabilidad por los propios actos; la competencia exclusiva de una única jurisdicción; las garantías y las formas preestablecidas del proceso penal.

En cambio se puede incurrir en responsabilidad política no sólo por ilícitos penales, sino también por ilícitos meramente civiles y por actos lícitos pero impropios, sin que sea posible tipificar todas las causas de esta específica responsabilidad, cuyo catálogo no se puede cerrar (como tampoco cabe cerrar la historia política). Las *mores* políticas, por otra parte, pueden cambiar, de modo que esta responsabilidad puede ser retroactiva; y faltan en su exigencia, que puede formular cualquiera, en realidad, las garantías y las formas del proceso penal.

¿Por qué tales diferencias? Porque la responsabilidad penal puede conllevar —en contraposición a la responsabilidad política— la pérdida temporal de bienes *básicos* para cualquiera, como la libertad individual. Por ello sólo se determina esta responsabilidad a través de procedimientos que tienden a *garantizar* que no será condenado un inocente.

Esos procedimientos garantistas implican una extraordinaria, singular, *ritualización de la prueba de los hechos*. Dicho de otro modo: los requisitos de la prueba en un proceso penal son superiores a los que un científico cualquiera solicita para considerar probado un hecho. En el proceso penal la prueba ha de satisfacer las exigencias normales de la prueba científica y *además* debe producirse en el *momento* procesal oportuno con las *formalidades* debidas.

Esto significa —como el público percibe y entiende mal en los procesos por narcotráfico, por ejemplo— que ciertos hechos pueden ser indiscutibles desde el punto de vista científico y del común de las gentes, y sin embargo no pueden aparecer como probados para la reprensión penal: es el precio que hay que pagar por un bien más importante y común a todos, cual es la garantía de los inocentes frente a las deficiencias —normales en toda obra humana— de las instituciones policiales y del poder judicial.

Pero la sanción política —*el cese*—, que no es un mal, no puede pretender ampararse en un sistema probatorio exorbitante. Ciertos hechos son manifiestos y reprobables políticamente aunque sus autores, por las razones que fuere, sean absueltos en un proceso penal. Y tampoco la sanción política —*el cese*— presupone la responsabilidad criminal.

Nota de arqueología política: la responsabilidad política se entendía más duramente en la Atenas de Pericles. Los atenienses ostracitaban. Y hasta procesaban penalmente a quienes habían propuesto a la Asamblea aprobar una ley o una política que luego resultaba mala.

Por su parte, el uso de conceptos del derecho penal y procesal, como «presunción de inocencia» y «secreto sumarial» para eludir la responsabilidad política o diferirla es, obviamente, un mero recurso de la retórica política, de la técnica en que son especialistas los profesionales del dominio político.

Salvo que olvidemos la navaja de Occam, la «presunción de inocencia» no tiene sentido en cualquier contexto discursivo: no se presume inocencia de los perflumeros, los enfermos, los cristianos o los ciudadanos; la «presunción de inocencia» cobra sentido cuando existen «indicios racionales de criminalidad» a juicio de la autoridad competente y solamente en relación dialéctica con ellos. Sirve para mantener la cuestión de la culpabilidad alejada o suspendida, a pesar de los indicios, durante un proceso en que ha de dilucidarse si hay *prueba suficiente* (en el sentido antes apuntado).

Como cuestión de hecho, los «indicios racionales de criminalidad», pese a contrapesarse con la «presunción de inocencia» de un procedimiento penal, no pueden dejar de afectar a la *confianza* política (y acaso también a la *dignidad*) en mayor o menor grado. Pues la presunción de inocencia es un concepto procesal penal que por mucho que se quiera no puede exportarse fuera de ese ámbito. Pertenece sólo a su propio universo discursivo. Al Capone sólo fue condenado penalmente por evasión fiscal, mas no por eso le suponemos inocente de todo lo demás.

Afirmar que ciertos hechos que afectan a la responsabilidad política son intratables por hallarse bajo «secreto sumarial» es un argumento retórico análogo, ciertamente humorístico por otra parte. Lo que se declara secreto es un sumario, esto es, lo que documenta el estado de una investigación y las medidas adoptadas judicialmente para desarrollarla. Obviamente, lo secreto es el contenido documental —ni siquiera todo él, pues algún fragmento puede haberse divulgado antes de ser declarado secreto—, pero no los hechos documentados, pues los *hechos* no son un *documento*. En otras palabras: no se puede poner puertas al campo; no se puede convertir en *innombrable*, en indiscutible, al amparo del secreto sumarial, todo lo que tiene que ver con un caso (ni lo pretende el secreto sumarial, que tutela un bien específico: la *investigación de la verdad* acerca de ciertos hechos).

RESPONSABILIDAD Y DINAMICA FUNCIONAL DE LOS PODERES DEL ESTADO

El poder judicial es la única instancia del sistema estatal donde no puede dirimirse la responsabilidad política. Y fuera del poder judicial no puede dirimirse una responsabilidad criminal. Estos axiomas se derivan de la estructuración de los sistemas representativos según el principio de la división de poderes.

Si las instancias adecuadas para dirimir la responsabilidad política no actúan, en un primer momento se produce únicamente una erosión de esas mismas instancias y del principio de legitimación de las instituciones: el principio democrático en el caso de su débil encarnación en los sistemas representativos.

Parece claro que en un sistema como el instaurado en España la sede institucional central para di-

ririmir la responsabilidad política es la instancia parlamentaria. El sistema político cuenta con varias de ellas, además del parlamento del Estado. Sin embargo no hay institucionalización parlamentaria bastante de mecanismos más o menos automáticos de *investigación de hechos*. Las comisiones parlamentarias de investigación son trofeo de la lucha política. No se ha producido consenso suficiente para su funcionamiento normalizado: un funcionamiento que aporte suficientes *garantías políticas* al sistema. [Como si los jugadores de póker se hubieran sentido a jugar sin establecer previamente las reglas del envite.] Si no se quiere tal consenso, en lo tocante a la responsabilidad política, se quiere la ley de Lynch.

La exigencia de responsabilidad criminal y su agente, el poder judicial, que tiene sus propios ritmos y sistema probatorio, y, como se ha señalado, su sistema de garantías, son arrastrados al centro de un escenario y a un debate ajeno, el político, cuando se utilizan como escudo elusivo de la responsabilidad política (cuando se postpone la dilucidación de ésta al resultado de un proceso penal). Nada puede hacer el poder judicial para impedirlo. No está en su mano.

Pero esta *escenificación* política del poder judicial tiene consecuencias que pueden verse como desastrosas si se adopta un punto de vista institucional. Los magistrados y sus actuaciones pasan a tener, por obra de la lógica política —y con independencia de su talante, de sus capacitaciones profesionales y por supuesto de su voluntad— *peso político*. Las decisiones procesales —incluso las milimétricas— se convierten en *hechos políticamente relevantes*. Esta lógica no está originada por el poder judicial, el cual tampoco puede eludirla; en cambio, cuando se dirime la responsabilidad política, el hipotético proceso penal relacionado con el caso avanza con normalidad y despierta en la opinión pública un interés histórico-cultural normal y no un interés político vivo.

Se erosiona así —se daña— la precaria independencia del poder judicial (la cenicienta del Estado, con escasos medios materiales, que lo fía casi todo —al menos así es visto desde fuera— en las cualidades de sus medios personales; que no está estructurado para combates políticos).

El poder judicial no puede quedar al abrigo de la crítica: pero la que principalmente le corresponde no es la de la tiza política, sino la de la cultura jurídica. Políticamente debe responder, eso sí, del funcionamiento de sus mecanismos de control institucional.

La magistratura puede funcionar con corrección y sin embargo quedar erosionada por la actuación de otras instituciones del sistema político. Esto es: le salpica también a ella el descrédito de la política convencional, de las instituciones políticas y del modo tradicional de hacer política. En mi opinión ha de buscar, por su parte, una nueva cultura judicial que la vincule más de cerca a las gentes del común; ya que el sentido de la justicia de las gentes del común probablemente contribuirá a resguardar al poder judicial —frente al mercado massmediático y el mercado político— más que cualquier otra cosa.