



Nq

videtur quod



videtur quod

ANUARIO DEL PENSAMIENTO CRÍTICO

2009

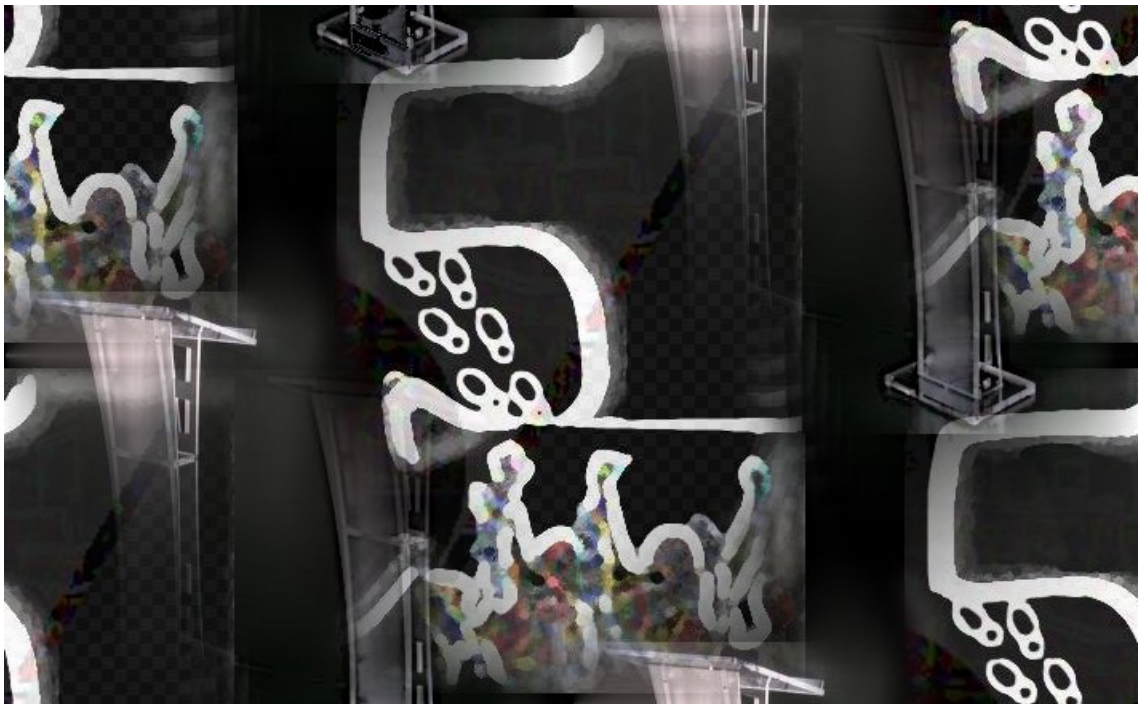
SUMARIO

Págs.

- 1-48 [PERSONA ED ESPERIENZA GIURIDICA NEL PENSIERO DI ALDO MORO](#)
[ANGELO SCHILLACI](#)
- 49-77 RESPONSABILIDAD POLÍTICA (PRIMERA PARTE)
ANTONIO JARA ANDRÉU
- 78-118 [INFORME DEL CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS RELATIVO A LAS](#)
[POSIBILIDADES JURÍDICAS DE PROHIBICIÓN DEL USO DEL VELO INTEGRAL](#)
[TRADUCIDO POR ENRIQUE GUILLÉN LÓPEZ](#)

LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA (PRIMERA PARTE)

ANTONIO JARA ANDRÉU



RESUMEN: A partir de los problemas actuales de la responsabilidad política, el autor analiza los criterios fundamentales de la categoría en el pensamiento de Constant. Partiendo de las novedades teóricas que supuso la puesta en práctica y los déficits de la revolución francesa, el trabajo analiza las principales aportaciones de Constant y su diálogo con los principales teóricos del momento. Asimismo, evalúa las consecuencias de su pensamiento en el problema actual de la responsabilidad política.

ABSTRACT: The author discusses the fundamental criteria of the “political accountability” category in the minds of Constant, being taken into account the current problems of political accountability. Based on theoretical developments that led to the implementation and the deficits of the French Revolution, the paper analyzes the main contributions of Constant and its dialogue with leading theoreticians of the time. Besides, it values the implications of his thought in the current issue of political accountability.

PALABRAS CLAVE: responsabilidad política, control político, sistema democrático.

KEY WORDS: Political control, political accountability, democratic system.

CDU: 32. Política. 34. Derecho. 342. Derecho Constitucional. 321. Formas de organización política. 328. Parlamentos y gobiernos.

“... porque el principio mismo del Gobierno representativo descansa sobre la presunción de que los que poseen el poder abusarán de él en provecho propio; no porque siempre sea así, sino por ser tal la tendencia natural de las cosas, tendencia que las instituciones libres tienen por principal objeto regular”.

“... since the very principle of constitutional government requires it to be assumed, that political power will be abused to promote the particular purposes of the holder; not because it always is so, but because such is the natural tendency of things, to guard against which is the especial use of free institutions”.

J. Stuart Mill, **Del gobierno representativo**, cap. XII.

SUMARIO. 1.- CONTROL DEL PODER Y RESPONSABILIDAD POLÍTICA. 2.- BENJAMÍN CONSTANT: LA ACTUALIDAD DEL CLÁSICO. 3.- DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS MINISTROS. 4.- LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN UNA DEMOCRACIA DE CALIDAD.

1.- Control del poder y responsabilidad política

El “espíritu de conquista” está presente y sobrevive allí donde hay un poder que no reconoce límites, de manera que “usurpador” no es sólo aquel que se adueña del poder sin el consentimiento nacional, sino cualquiera que, investido de un poder limitado, rebasa los límites que le han sido impuestos. B. Constant

CUando, al cumplirse la primera mitad del siglo pasado, Bertrand de Jouvenel, uno de los más lúcidos analistas contemporáneos de la naturaleza expansiva del poder, se enfrenta a la doctrina de su limitación, lo hace desde una constatación histórica que podríamos situar a medio camino entre la perplejidad y el escepticismo. “¡Extraño destino el de esta verdad! -exclama Jouvenel- Brilló durante un siglo, cautivando la atención de todos los espíritus eminentes, una atracción incrementada por el lamentable espectáculo que ofrecía el desenfreno de un absolutismo alocado. Se fijó como la estrella polar de toda navegación política y, en el momento mismo de su triunfo, palideció de tal manera que lo que en 1840 parecía una perogrullada parece hoy una paradoja”¹.

Un superficial repaso a los últimos ciento cincuenta años de la historia de Europa permite acopiar, en efecto, datos bastantes para certificar la importancia de los cambios habidos, tanto

en la selección de “estrellas polares” como, consecuentemente, en los rumbos de la “navegación política”, pero, ante todo, nos obliga a concluir que el control y la limitación del poder no siempre han sido temas centrales de preocupación, ni para la teoría jurídica ni, mucho menos, para la práctica política, y, cuando lo han sido, su tratamiento se ha saldado con resultados tan cortos como efímeros. Parece como si nuestra historia reciente hubiera desplegado no pocas de sus energías en el empeño por neutralizar, en la práctica política, esfuerzos doctrinales de la magnitud de los formulados, en clave limitativa del poder, por Locke, Montesquieu, J. Stuart Mill o Benjamin Constant, por citar sólo algunos de los nombres más expresivos.

No obstante, sería tan imprudente como equivocado desconocer que, en la aludida secuencia histórica, la literatura sobre el sometimiento del poder al Derecho ocupa un cierto espacio en el pensamiento jurídico político y, más concretamente, que la dogmática sobre el control jurisdiccional de su ejercicio llega a alcanzar un aceptable nivel de desarrollo, tanto doctrinal como normativo. Se trata, sin duda, del sello que había marcado la identidad de un “nuevo régimen” político y que había abierto, “en nombre de la ley”, las puertas de la modernidad. Todavía hoy, para algunos éste es el tema central del Derecho Público, para otros forma parte sustantiva de la Teoría del Derecho y para la inmensa mayoría constituye la columna vertebral del Estado de Derecho. En cualquier caso, la cuestión estriba no tanto en discutir el viejo y recurrente dogma del “imperio de la ley y el Derecho”, cuanto en calibrar la eficacia real del propio Derecho en su tarea de control del poder y su ejercicio, y en valorar el grado de suficiencia que puede ofrecer el control jurisdiccional de su actuación. Una vez más, hay que seguir ahondando y explorando el verdadero alcance de la vieja y siempre misteriosa verdad kelseniana: el derecho es inconcebible sin el poder, pero no se identifica con él; el Derecho es, con científica exactitud, según Kelsen, “*un determinado orden (u organización) del poder*”². Se trata, en definitiva, de comprobar la evolución y la fortaleza del viejo “imperio” levantado por la Ilustración, detectando posibles limitaciones y planteando fórmulas de control político aptas para superar sus eventuales insuficiencias.

Es, efectivamente, un tópico destacar la singular relación entre el poder y el Derecho como elemento identificador del Estado moderno. Como “*enlace conyugal*” la caracterizó simbólicamente, entre nosotros, Díez del Corral. Y, sin embargo, la desavenencia y el divorcio han sido y son una constante en esa relación. Todo poder tiende al desbordamiento y el poder político tiene ampliamente acreditada esa tendencia a lo largo y ancho de la historia. “*Por debajo del concreto perfil histórico de la razón de Estado transparece de continuo el perfil más vago de los problemas generales planteados por la voluntad de*

poder, por el ansia de vigencia política que para afirmarse se libera de las ataduras que suponen el derecho y la moralidad, y que tientan y tentarán siempre al homo politicus"³. Una superficial mirada sobre el escenario político con que se acaba de inaugurar el siglo XXI exime de un mayor esfuerzo argumental en este sentido. El sometimiento a control de la voluntad de poder y la fiscalización de su ejercicio incluyen, entre otras exigencias, la del previo reconocimiento y la subsiguiente práctica, en su caso, de la responsabilidad política por parte de sus detentadores⁴.

Jellinek, un jurista dogmático relativamente insatisfecho con la dogmática, ya había detectado, nada más comenzar el siglo XX, el espectacular fracaso práctico de los diversos intentos normativos encaminados, precisamente, a reglar los mecanismos de dilucidación y exacción de la responsabilidad política en Europa. El maestro de Heidelberg, a quien debemos, entre otras, la teoría de las mutaciones constitucionales⁵, acude precisamente al tema de la responsabilidad ministerial para comprobar "*en qué medida un poder nunca ejercido de hecho tiene relevancia jurídica o no. Es decir, si es válido, si es capaz de cumplir, en algún caso, su propósito normativo para la vida estatal*"⁶. Y una sencilla constatación histórica le lleva a concluir que "las experiencias realizadas con los institutos de la acusación de los ministros y con los tribunales estatales, permiten hoy a los Parlamentos de estos Estados -se refiere a Austria, al Reich alemán, a Francia, Italia, España, Prusia, Bélgica, Dinamarca, Islandia y Portugal- *configurar la responsabilidad ministerial como exigencia puramente doctrinal*", que a duras penas llega a superar la formulación de un principio sin eficacia o el concepto de una *lex imperfecta*, letra constitucional muerta, incapaz de producir consecuencias jurídicas⁷.

La exigencia de responsabilidad política, objeto de este breve comentario e importante instrumento de limitación y control del poder, junto con el clásico mecanismo de *checks and balances* y el prioritario control de legalidad, plantea, ciertamente, numerosos problemas tanto en el plano político como en el más estrictamente jurídico, tanto en el empírico-sociológico como el normativo. Pero, al fin y a la postre, los problemas que circundan el confuso ámbito de la responsabilidad política no son más que derivaciones y consecuencias, directas o indirectas, del "*duelo milenario entre la soberanía y la libertad, entre el Poder y el hombre libre*"⁸. En John Stuart Mill, por acudir a una cita canónica, tratar de la libertad, "*la cuestión vital del porvenir*", es ocuparse de "*la naturaleza y los límites del poder que puede ejercer legítimamente la sociedad sobre el individuo*", limitación posible únicamente mediante la fijación de espacios de inmunidad individual y el establecimiento de mecanismos efectivos de participación política⁹. Control de legalidad y control político son, pues, piezas

indisociables de la libertad. La lectura de Constant permite precisamente, entre otras cosas, reavivar la idea de que la libertad, en tanto que derecho público subjetivo, no está constituida ni puede, por tanto, ser concebida exclusivamente como un “derecho a la legalidad”, directa y específicamente garantizado por los ordenamientos penal y administrativo. El “derecho al control político”, punto de partida de la responsabilidad política, se constituye así en una pieza insustituible de la garantía de la libertad.

Nos encontramos, pues, ante un “duelo histórico” que reviste, sin embargo, formas nuevas y que se libra con nuevas armas, aunque siga teniendo lugar en el mismo campo de batalla, el de la legitimidad y los límites del ejercicio del poder, y entre los mismos contendientes históricos, el individuo, la sociedad y el Estado. El tema de la responsabilidad política debe situarse hoy, justamente, en ese clima político y doctrinal que acompaña, como causa o como efecto, las grandes transformaciones del Estado contemporáneo. Laura Román ha resumido muy bien un fenómeno que, siendo de particular relevancia en el Reino Unido, donde la doctrina de la responsabilidad ministerial goza de amplia tradición y de singular incidencia práctica, resulta perfectamente generalizable. Al referirse a las transformaciones sufridas por el sistema británico de *checks and balances*, señala que “*la creación masiva de organismos autónomos y la política de nacionalizaciones de los Gabinetes de postguerra restringen considerablemente la extensión de la doctrina de la responsabilidad individual de los ministros, cuyos límites, cada vez más difusos, tampoco son claramente establecidos por un Parlamento que pierde parte de sus atribuciones de control sobre el gobierno como consecuencia de la consolidación de la democracia de partidos*”¹⁰. La notable sobrecarga en las funciones estatales, los nuevos mecanismos de mediación entre la sociedad y el sistema político (partitocracia, oligarquización, corporativismo, poderes mediáticos, etc.), el alto grado de tecnificación atribuido a la política, el éxito de la idea de un “*parlamentarismo racionalizado*” o la disociación creciente entre poder político y poder económico, constituyen referencias bastantes para entender las enormes dificultades en que se mueve la teoría y la práctica de la responsabilidad política en nuestros días y el sin número de eximentes y atenuantes en que se suele diluir.

Es obvio que el asunto tiene, para nosotros, los españoles de hoy, un plus nada despreciable de interés y singularidad. Si atendemos a nuestra práctica jurídico-política más reciente, comprobaremos sin dificultad el tránsito, en poco tiempo y, a veces, casi imperceptiblemente, de aberrantes y detalladas regulaciones de la responsabilidad, encaminadas a depurar y liquidar la culpabilidad política de “*quienes contribuyeron con actos u omisiones graves a*

*forjar la subversión roja, a mantenerla viva durante más de dos años y a entorpecer el triunfo, providencial e históricamente ineludible, del Movimiento Nacional*¹¹, a la escatológica remisión a la “*responsabilidad ante Dios y ante la Historia*”¹², evasión canónica en toda dictadura de corte fascista¹³, y de ahí a la asunción constitucional de avanzados principios de responsabilidad, control político e interdicción de arbitrariedad, que nos colocan en clara vanguardia garantista¹⁴, hecho éste compatible, por otra parte, con un lamentable confusionismo doctrinal y con una arriesgada y frívola, cuando no cínica, práctica política.

Avatares históricos aparte, un grave defecto de socialización política hace prácticamente inexistente, en lo que a España se refiere, una cultura siquiera elemental de la responsabilidad política. Quizá nos falte, como señalara Andrés Ollero, una cabal percepción del verdadero sentido de la actividad política misma, en tanto que generadora de un específico catálogo de reglas, obligaciones y deberes¹⁵. El confusionismo reinante, al que más adelante aludiremos, raya ocasionalmente en lo esperpéntico y alberga riesgos que no es prudente obviar. En expresa referencia a la situación española, Eugenio Trías llegó a escribir, hace ya algunos años, que la irresponsabilidad política estaba “*haciendo trizas un proyecto de democracia que, hasta hace poco, había sido motivo de admiración de propios y ajenos*”, advirtiendo expresamente sobre la amenaza de tiranía y dictadura fáctica que pueden esconderse tras un ejercicio cínico y avieso del poder, practicado al amparo del más puro formalismo democrático¹⁶. En la actualidad, no es imprudente concluir que la práctica política sigue instalada en la irresponsabilidad y el cinismo, y que la indigencia doctrinal sobre el asunto permite una utilización acomodaticia de la doctrina de la responsabilidad política, dependiendo de que el usuario se encuentre en posesión y disfrute del ejercicio del poder o en funciones de oposición al gobierno. En España se ha abierto paso una impúdica aceptación de la responsabilidad política “a beneficio de inventario”. Quizá por eso Victoria Camps ha apuntado en una dirección no menos preocupante que la señalada por Trías: responsabilidad es un término que, aplicado a la relación dialéctica entre gobernantes y gobernados, dice, “*usamos con una cierta frivolidad, por no decir mala fe*”¹⁷. Si grave y temerario es poner en riesgo un modelo político basado en la dignidad, la libertad y los derechos de los individuos, no tener conciencia de semejante circunstancia constituiría una amenaza inminente y cierta para el mismo, cuando no la antesala de su fracaso.

Anotada esta lamentable singularidad práctica, es obligado añadir que, por lo demás, la evolución teórica del tema de la responsabilidad política, entre nosotros, participa de las mismas variables genéricas que lo definen en cualquier otro territorio doctrinal próximo y

culturalmente homologable¹⁸. La cuestión de la responsabilidad política no es, pues, un asunto nuevo ni pacífico, carece de una dogmática jurídico-política generalmente reconocida y su traducción institucional, además de compleja, se encuentra llena de dificultades¹⁹. Es comprensible y, hasta un cierto punto, lógico. Junto a las profundas transformaciones operadas en el modelo democrático parlamentario, hay que anotar los importantes cambios experimentados en la concepción y la estructura funcional del Estado. Pero es que, además, a poco que se profundice en el tema, se podrá constatar que el guión, el escenario y los actores, de la responsabilidad política interactúan en el confuso ambiente de las relaciones entre la política, la moral y el Derecho, y se mueven en el territorio fronterizo entre la legalidad y la legitimidad. Y esta harina pertenece, evidentemente, a otro costal.

2. Benjamín Constant: la actualidad del clásico

En lo tocante al control del poder, y más concretamente en el importante capítulo que hace referencia a la responsabilidad política, Constant es, ciertamente, un clásico. Y lo es en el preciso sentido delimitado por Ortega en su “*Prólogo*” a las **Lecciones sobre la filosofía de la historia universal**, de Hegel. El clásico, escribe Ortega, lo es en la medida en que llega “*hasta el estrato profundo donde palpitan los problemas radicales*”, y su permanente actualidad deriva tanto de la permanencia de aquellos problemas a los que se acercó, y ante los que se posicionó, como de “*su aptitud para combatir con nosotros*”, porque, lo queramos o no, los clásicos “*se afirman frente a nosotros y tenemos que luchar con ellos como si fuesen contemporáneos*”²⁰. Fracasaría, por tanto, quien buscara en él propuestas definitivas y acabadas de solución para alguno o algunos de los muchos problemas políticos que aquejan hoy al modelo democrático constitucional, y resultaría forzado, desde luego, el intento de “*ejemplarizarle*”. Y, sin embargo, es razonable pensar, aunque no sea científicamente riguroso hacerlo, que si algunas de las propuestas doctrinales de Constant hubiesen logrado incorporarse al tejido socio-político del siglo XIX, quizá el siglo XX europeo habría resultado menos doloroso y menos trágico.

Aún a riesgo de incurrir en obviedad, resulta obligado advertir, en primer lugar, que el pensamiento y la propuesta de Constant sobre la responsabilidad de los ministros han de ser leídos en clave liberal, y ello, como acertadamente señala Matteucci, “*no sólo porque en este periodo se toma conciencia de que la libertad es el valor supremo de la vida individual y social, sino porque la libertad es la categoría que crea y desarrolla toda una serie de comportamientos políticos y sociales entre sí íntimamente ligados*”²¹. Aunque se trata de un

aspecto doctrinal ampliamente estudiado, resultará, sin embargo, útil remitirse a una mínima caracterización de este liberalismo postrevolucionario, en contraste tanto con el liberalismo ilustrado como con el liberalismo democrático. Visiblemente alejado Constant del liberalismo doctrinario, “*no resulta fácil situarlo, escribe Santiago Varela, bajo cualquier otra fórmula de dogmática liberal*”²². Sartori, por su parte, asigna a Tocqueville y a Constant el mérito en la superación de la versión dieciochesca del liberalismo y les atribuye el logro de “*una de sus más puras interpretaciones*”²³.

El de Constant es, en todo caso, un “liberalismo pragmático”, resultado de una coincidencia entre pensamiento y práctica política y preocupado, simultáneamente y en idéntica medida, por la coherencia de los principios y por el correcto funcionamiento de las instituciones²⁴. El empeño en atraer a la causa de la libertad a los intelectuales desencantados, una estrategia fácilmente perceptible en los orígenes mismos del pensamiento político de Constant, denota una inequívoca confianza en la fuerza de las ideas, a la vez que contribuye a impregnar de elementos éticos su liberalismo²⁵. En su alegato contra la “obediencia pasiva”, incluye una contundente reivindicación de los derechos de la inteligencia y el discernimiento, incluso para el caso de la obediencia y el acatamiento de las leyes. “*Es imposible, escribe, reglarlo todo, escribirlo todo y hacer de la vida y de las relaciones de los hombres entre sí un formulario redactado de antemano, donde únicamente los nombres queden en blanco, y que dispense en el futuro de cualquier examen a las generaciones venideras, las exima de todo pensamiento y de cualquier recurso a la inteligencia*”²⁶.

Es claro que la exigencia de pacificación postrevolucionaria impone un gran esfuerzo de construcción teórica, que incluye, como ha señalado Massimo Mancini, el nacimiento de una auténtica ciencia del gobierno, preocupada del estudio y la individuación de aquellos principios capaces de “*fundar y justificar la autoridad de un nuevo poder, transformando los éxitos del desordenado trabajo revolucionario en la institución y consolidación de un orden nuevo y mejor*”²⁷. El historicismo de Constant le sitúa, pues, fuera de la órbita del iusnaturalismo, clima en el que se desarrolló el liberalismo ilustrado de los siglos XVII y XVIII. “*La solución liberal que propone Constant no nace de ningún deber ser independiente de unas coordenadas históricas concretas; es, sencillamente, la respuesta adecuada a las necesidades y a los problemas de un momento y de un tipo de sociedad determinado: la sociedad igualitaria, comercial y homogénea de su época*”²⁸.

Una segunda idea a destacar, vinculada a la anterior, es que el tema de la responsabilidad política se conecta, en Constant, con el problema de la legitimidad del poder. El “espíritu de

conquista”, expresión del sentimiento antinapoleónico de Constant, está presente y sobrevive allí donde hay un poder que no reconoce límites, de manera que “usurpador” no es sólo aquel que se adueña del poder sin el consentimiento nacional, sino cualquiera que, investido de un poder limitado, rebasa los límites que le han sido impuestos²⁹. La novedad más destacable del poder es, precisamente, su condición de poder limitado. De ahí que la preocupación por limitar el poder, para evitar una concentración acumulativa del mismo, capaz de amenazar, restringir o anular la libertad individual, es quizá la variable independiente e incondicionada en el pensamiento político de Constant. Aceptando el dato histórico de la existencia de encomiables esfuerzos en la lucha contra los detentadores del poder, Constant echa en falta, sin embargo, un pensamiento orientado a limitar y relativizar el poder en sí mismo. “*Es a la cantidad de poder, dirá, y no a quienes son sus depositarios a quien hay que acusar. Hay que actuar contra el arma y no contra el brazo que la sostiene*”³⁰. El poder ha de limitarse siempre, al menos en tres direcciones fundamentales: en cuanto a sus contenidos, dejando fuera de su alcance materias y aspectos vedados; en cuanto a los sujetos, dividiéndolo y evitando su concentración en pocas manos; y en cuanto al territorio, propiciando un adecuado nivel de descentralización territorial y un fortalecimiento político de lo local.

Constant se mantiene, pues, permanentemente en guardia frente a cualquier concentración de poder. Él fue el artífice del desdoblamiento y consiguiente fragilización del poder ejecutivo en dos: el poder regio, con tareas armonizadoras y políticamente irresponsable, y el ejecutivo propiamente tal, poder ministerial al que atribuye la responsabilidad³¹. Como en Montesquieu o Tocqueville, en Constant es fácilmente perceptible una notable influencia anglosajona, que se concreta de manera especialmente insistente en su preocupación por “*un sistema de garantías políticas que estableciesen con eficacia el marco de salvaguardia del individuo frente al poder soberano*”³². Su pensamiento se sitúa, sin embargo, frente a Montesquieu en la misma medida que frente a Rousseau³³. “*Se sabe por experiencia eterna, había escrito Montesquieu, que todo hombre investido de autoridad propende a abusar de ella, no deteniéndose hasta que encuentra límites (...) Para que no pueda abusarse del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder contenga al poder*”³⁴. “*En una legislación perfecta, proclamaría algunos años después Rousseau, la voluntad particular o individual debe ser nula, la voluntad de cuerpo propia del gobierno muy subordinada y, por consiguiente, la voluntad general o soberana siempre dominante y regla única de todas las demás*”³⁵. De ahí la necesidad de una fórmula capaz de disciplinar y ordenar el juego natural de unas “voluntades” tendentes a articularse en una posición dominante inversa y contraria a las exigencias del orden social. “*El pacto social, concluirá Rousseau, da al cuerpo político un*

*poder absoluto sobre todos sus miembros, y es éste poder el que, dirigido por la voluntad general, lleva el nombre de soberanía”*³⁶.

Para Constant, en cambio, es claro que la soberanía popular, expresión y ejercicio de la voluntad general, no puede activarse históricamente olvidando al individuo. El “cambio ventajoso” que supone para Rousseau el contrato social, no parece ser un dato evidente para Constant, porque *“cuando se establece que la soberanía del pueblo es ilimitada, se crea y se lanza al azar un grado de poder demasiado elevado en sí mismo y que constituye un mal en cualesquiera manos que se ponga”*³⁷. Y no cabe atribuir excepcionalidad, historicidad o transitoriedad al fenómeno. *“A los hombres de partido, por más puras que sean sus intenciones, les repugna siempre limitar la soberanía. Ellos se consideran sus herederos y la cuidan, incluso cuando está en poder de sus enemigos, como a una propiedad futura”*³⁸. Cuando de limitar el poder se trata, tampoco tiene cabida el recurso al argumento democrático. El propio Constant explicitó reiteradamente sus reservas ante los riesgos de una simple democratización del poder. *“Cuando no se imponen límites a la autoridad representativa, advierte, los representantes del pueblo no son ya defensores de la libertad sino candidatos a la tiranía. Ahora bien, una vez constituida la tiranía, ésta puede ser tanto más espantosa cuanto más numerosos son los tiranos...”*³⁹. Desde esta posición no es difícil convenir que Siéyes, Tocqueville y Constant son piezas separadas del mismo discurso.

Resulta ciertamente llamativo comprobar en qué medida el posicionamiento radicalmente individualista de Constant, frente al doctrinarismo liberal⁴⁰, anticipa algunos de los postulados garantistas presentes en el constitucionalismo contemporáneo. *“El constitucionalismo de Constant, afirma tajante Matteucci, se llama “garantismo”*⁴¹. Hay, conviene insistir en ello, una idea que puede ser considerada obsesiva en el pensamiento político de Constant: la limitación del poder. Destacable es, en efecto, su preocupación por delimitar la naturaleza y extensión del principio de soberanía popular, toda vez que *“el reconocimiento abstracto de la soberanía del pueblo no aumenta en nada el monto de la libertad de los individuos, y si se dan unas dimensiones indebidas a esta soberanía, se puede perder la libertad a pesar del principio, o incluso a causa de ese mismo principio”*⁴². Si el dogma de la soberanía popular no es, de por sí, garantía de la libertad y de los demás derechos individuales, tampoco lo será el instrumental de la división de poderes o el principio de legalidad. *“Lo que a nosotros nos importa no es que nuestros derechos no puedan ser violados por tal poder, sin la anuencia de tal otro, sino que dicha violación le sea impedida a todos los poderes (...) De poco sirve que el poder ejecutivo no tenga derecho a actuar sin el concurso de la ley, si no se ponen límites a ese concurso, si no se establece que hay materias*

sobre las que el legislador no tiene derecho a legislar”⁴³. Si se reconoce que la función garantista del derecho consiste, fundamentalmente, en “la minimización del poder”⁴⁴, el garantismo de Constant es, desde luego, más que evidente. La idea de justificación de las normas por sus contenidos, la doctrina de la fundamentación externa del poder político, la convicción pesimista de su irreductible ilegitimidad, premisas y supuestos básicos de las actuales doctrinas garantistas, están presentes en el pensamiento de Constant. Todavía “es el problema de la soberanía, según reconoce expresamente Ferrajoli, el que hoy exige ser reconsiderado como banco de pruebas del carácter auto o hetero poético de la concepción del Derecho y del Estado”⁴⁵.

En todo caso, es claro que, rebasando la orientación puramente abstracta, racionalista e igualitaria del individualismo, fácilmente perceptible en esa reconocida trayectoria que conecta la baja Edad Media con la Ilustración, en polémica con Rousseau y abiertamente enfrentado a los intentos de algunos de sus contemporáneos, como De Maistre o De Bonald, empeñados en vincular el individualismo a una concepción organicista de la sociedad, Constant formula un individualismo centrado en la autonomía personal, en la exigencia de garantías eficaces para su ejercicio y en una profunda desconfianza, como dirá Faguet, respecto de “*l’instinct social sous toutes ses formes, en toutes ses formes et, partant, en toutes ses génes*”⁴⁶. El juicio sobre el radicalismo individualista de Constant quizá debiera ser, sin embargo, matizado. Dadas las limitaciones de esta breve introducción, bastará con una expresiva cita, recogida en *Del espíritu de conquista*, que indica con toda claridad la frontera del individualismo. Constant manifiesta allí el convencimiento de que “*los hombres necesitan para que se asocien recíprocamente sus destinos algo más que el interés. Necesitan una opinión; necesitan moral. El interés tiende a aislarles porque ofrece a cada uno la oportunidad de ser, sólo, más feliz o más hábil*”⁴⁷.

3. De la responsabilidad de los ministros

Benjamín Constant formuló sus reflexiones sobre el tema de la responsabilidad ministerial en forma gradual y progresiva, en versiones sucesivas y con formatos literarios diferentes, aunque manteniendo siempre inalterados los supuestos básicos del mismo. Es, por tanto, lógico que las versiones castellanas de las obras de Constant que incluyen el asunto reflejen esa disparidad de tratamiento y formato. El tema está incluido tanto en los *Principios de política* como en el *Curso de política constitucional*. Sin embargo, la versión más depurada y sistemática de esta cuestión, aparecida en 1815, con el título *De la responsabilidad de los*

ministros, se encuentra recogida, con ese mismo título, en la edición del Curso de política constitucional, llevada a cabo por Laboulaye, en 1861⁴⁸.

Si bien el rechazo de la arbitrariedad, en cualquiera de sus expresiones, está presente en sus primeros escritos⁴⁹, Constant encara abiertamente la cuestión de la protección y defensa de los individuos ante los abusos del poder en el texto germinal de su constitucionalismo, que son los *Fragmentos*, de 1810⁵⁰. La responsabilidad del ejecutivo se perfila allí, junto con la independencia del poder judicial, como el mecanismo más eficaz frente a las arbitrariedades del poder. En todo caso, no le bastará con equilibrar funcionalmente el uso del poder, como había propuesto Montesquieu, ni con reglar institucionalmente el reparto y la división de su ejercicio, como quería Mill. Constant se ocupará, más bien, de argumentar, como ya hemos tenido ocasión de comprobar, la necesidad de establecer y mantener una guardia permanente frente a él⁵¹. Acierta, pues, plenamente Rawls al asignar a Benjamín Constant, junto a Tocqueville y Mill, el mérito de haber preparado la adaptación de las doctrinas liberales a las exigencias del moderno Estado democrático⁵².

En lo que toca al tema de la responsabilidad ministerial su referente es, inicialmente, el procedimiento inglés del *impeachment*. Sin embargo, los inconvenientes del procedimiento, que puede acabar en la disolución o destitución del poder ejecutivo en pleno, y sus perversos efectos en un sistema republicano, amenazado por el desequilibrio y la inestabilidad de los poderes, le llevarán al establecimiento de un nuevo poder, *neutre et préservateur* y, aunque ejecutivo, políticamente irresponsable, y a una progresiva separación entre el ajusticiamiento político y la doctrina de la responsabilidad política. Cuando la imputación de responsabilidad penal, único instrumento posible de control político en el gobierno monárquico, es sustituida por la imputación y el control parlamentario de la responsabilidad política, puede decirse que se ha pasado del “principio monárquico” al “principio democrático” y que los procedimientos específicos de exacción de responsabilidad política han desplazado al *impeachment*.

El establecimiento, la localización y el desarrollo de la responsabilidad política de los ministros ante las Cámaras del Parlamento fue haciendo cada vez más innecesario, como ha escrito Varela Suanzes, el recurso al *impeachment*: “al reconocerse por convención que las Cámaras podían derribar al Gabinete o conseguir la destitución o la dimisión de un Ministro, cuando expresamente manifestasen su desconfianza hacia él, el *impeachment*, en efecto, fue perdiendo poco a poco su sentido, aunque durante el siglo XVIII convivieron los dos modos de exigir la responsabilidad de los Ministros”⁵³. Es, pues, el abandono del *impeachment*, acertadamente definido como mecanismo judicial con finalidad política, el hecho que

señaliza el itinerario de la sustitución de una “justicia política” por la idea de “responsabilidad política”, o, si se prefiere, la separación conceptual y procedimental entre el “ilícito jurídico” y el “ilícito político”, marcando así “*uno de los momentos estelares del constitucionalismo*”⁵⁴. El pensamiento de Constant es, sin duda, una pieza de notable importancia en ese proceso, a la vez que articula una doctrina contraria a la tradición europea continental sobre el tratamiento específico y diferenciado de los delitos de los gobernantes.

En todo caso, me parece tan obligado como oportuno insistir en el empeño regulador que impregna el tratamiento constantiano de la responsabilidad política. Constant no busca tanto cubrir una laguna doctrinal como establecer un procedimiento reglado para la dilucidación y exacción de la responsabilidad política. Como buen postrevolucionario se halla comprometido en la tarea propedéutica de normar, anticipadamente, las larvadas y desbordantes tendencias de la realidad. La ley no es bastante para evitar los desmanes del poder, como tampoco será límite suficiente para impedir que, llegado el caso, la fuerza de la realidad social los ataje con violencia. Algún código debe responder a las exigencias de una deontología política más amplia y exigente que la simple deontología jurídica. “*Un ministro puede hacer tanto daño, sin apartarse de la letra de ninguna ley positiva, que si no preparáis instrumentos constitucionales para reprimir este daño y castigar o alejar al culpable (porque demostraré que se trata más de arrebatar el poder a los ministros prevaricadores que de castigarlos), la necesidad obligará a encontrar tales instrumentos al margen de la propia Constitución. (...) La realidad posee una fuerza que ninguna artimaña puede eludir por mucho tiempo*”⁵⁵. Ninguna legislación puede aspirar al enjuiciamiento eficaz de una acción política globalmente considerada; la actuación política exige una ley política que regule un juicio político.

En Constant, la responsabilidad política “*recae sobre el mal uso de un poder conferido por la ley*”, quedando, por tanto, circunscrita a “*cualquier utilización del poder que, aunque autorizada por la ley, resulte pernicioso para la Nación o vejatoria para los ciudadanos, sin venir exigida por el interés público*”⁵⁶. La propuesta resulta, pues, notoriamente distante, tanto de la figura del *impeachment* como, incluso, del clima que había dominado los debates de la Asamblea Constituyente⁵⁷, y viene a rectificar algunas de las concretas formulaciones que el tema de la responsabilidad ministerial había alcanzado en los textos revolucionarios. En todo caso, conceptualmente, la responsabilidad política parte de una presunción de legalidad, sin la cual no sería posible escapar del ámbito de la “justicia ordinaria” para adentrarse en el de la “justicia política”. La libertad y los derechos individuales están

asegurados por la ley y se defienden, por los propios individuos, ante la justicia ordinaria; los intereses públicos se defienden, políticamente, ante las instituciones representativas. Así se evita, según Constant, que la libertad y la seguridad de los ciudadanos, los bienes que sirven de fundamento al estado social, puedan verse “*amenazados y comprometidos por la alianza, siempre temible, entre el poder representativo y la autoridad ministerial*”⁵⁸. La desconfianza ante los mecanismos de representación política resulta patente, y expreso es también el reconocimiento constantiano de los riesgos de corrupción, negligencia y servilismo político en los mismos. De ahí que una aproximación a los sistemas parlamentarios vigentes en estos comienzos de siglo, obligue a anotarle a Constant, cuando menos, una respetable dosis de clarividencia política y una evidente capacidad de anticipación.

En todo caso es claro que, en la concepción constantiana, la responsabilidad ministerial se vincula a las exigencias propias de la representación política. La idea de responsabilidad política presupone un cierto depósito de confianza, expresado mediante autorización legal o mediante mandato político de representación. Cuando alguien, a quien se ha confiado la gestión de determinados asuntos, “*abusa de mi confianza para llevar a cabo operaciones abiertamente contrarias a mis deseos y a mis intereses*”⁵⁹, se puede hablar de responsabilidad. Se trata, pues, de una acción legalmente autorizada, aunque censurable por ser equivocada, perniciosa o contraria al interés público o a los expesos deseos del mandante político. Es verdad, y Constant lo advierte expresamente, que el poder legal coloca a sus depositarios en una posición privilegiada y puede ser utilizado por ellos para la comisión de actos no amparados en autorización legal alguna. En tal caso, afirma Constant, estaremos ante un delito añadido, pero no propiamente ante un supuesto específico de responsabilidad política⁶⁰. Se trata de una cuestión ciertamente compleja, de la que escribiremos más adelante, pero no cabe duda que más allá o más acá del “*abuso del derecho*”, el “*fraude de ley*” o la “*desviación de poder*”, comportamientos generalmente considerados y tratados como ilícitos jurídicos, han de situarse los ilícitos políticos, a los que se vincula la responsabilidad política. Prevalerse de posiciones de poder, habilitación legal o mandato representativo, es, sin duda, un elemento complejo y de difícil tipificación jurídica, pero, en cualquier caso, se trata de un elemento digno de ser tenido en cuenta para la eventual configuración del ilícito político.

Esta ajustada delimitación del alcance de la responsabilidad política permite resolver, según Constant, viejos contenciosos como el de la obediencia pasiva o la responsabilidad de los agentes subordinados de la autoridad. Mientras que la responsabilidad derivada de acciones contrarias a la ley tiene alcance universal, la responsabilidad política, derivada del mal uso de

un poder legal, queda restringida al ámbito subjetivo de quienes están en condiciones de ejercer el poder y de conocer los efectos y consecuencias negativas del uso perverso o equivocado del mismo. No hay, pues, justificación que pueda amparar la “obediencia pasiva” a mandatos contrarios a las prescripciones de la ley. Y sí puede darse, en cambio, un sometimiento y ejecución de órdenes que, aunque nacidas del mal uso de un poder legal del sujeto ordenante, no generen responsabilidad en los sujetos ejecutores. Sin embargo, en la doctrina de Constant sobre la obediencia pasiva, merece la pena destacar que nunca el hombre, rodeado de incertidumbre en tanto que sujeto moral, podrá renunciar al uso de su facultad de discernimiento. Ni “*celosos autómatas*” ni “*dogos inteligentes*”⁶¹. En la administración de los asuntos públicos, la regla general de disciplina y la obediencia tiene límites, “*que no se dejan describir*”, y que deben ser apreciados por la razón individual y enjuiciados, en última instancia, por “la razón común”, porque la inteligencia humana, entre otras cosas, “*sirve para distinguir el derecho de la fuerza y aquel a quien pertenece el mando de aquel que lo usurpa*”⁶².

En otro orden de cosas, la sanción de la responsabilidad no puede consistir, según Constant, en una simple declaración de indignación o una retórica retirada de la confianza pública⁶³. Tales actitudes acabarían en simples “*actos de hostilidad*” política partidaria o, lo que sería peor, en expresiones de un “*clamor de venganza*”. La exigencia, la elucidación, la atribución y la sanción de la responsabilidad política precisan, además de una acusación formal, de un procedimiento sometido a reglas y provisto de las necesarias garantías. Semejante planteamiento, unido a las conocidas dificultades de una tipificación legal precisa de la responsabilidad ministerial, abocará, inevitablemente, al reconocimiento constantiano de una irreductible dosis de vaguedad, imprecisión e incluso arbitrariedad, en la dilucidación de los supuestos de responsabilidad política. Cualquier intento encaminado a legislar, con detalle y precisión, sobre la responsabilidad política, es ilusorio y está condenado al fracaso. La responsabilidad ha de regularse mediante “*una ley política, cuya naturaleza y aplicación implican inevitablemente algo de discrecionalidad*”⁶⁴. Es cierto que cabe hablar, incluso, de riesgo de arbitrariedad, pero “*es mejor, dirá Constant, reconocer en la teoría lo que no puede ser evitado en la práctica*”⁶⁵.

De ahí que para juzgar y sentenciar una acusación de responsabilidad política, que, en definitiva, viene a evidenciar y exteriorizar “*un conflicto entre el poder ejecutivo y el poder del pueblo*”⁶⁶, Constant acuda al juicio por jurados, únicos intérpretes de “*la razón común*”⁶⁷, buscando la imparcialidad, la ponderación, la moderación y con la finalidad última de

sustituir la rigidez y el rigor formal de las leyes positivas por un amplio criterio de discrecionalidad, más adecuado y útil para calibrar actos erróneos, incapacidades y motivaciones, que sólo pueden ser juzgados desde “*los delicados escrúpulos de la equidad*”⁶⁸, un recurso, en todo caso, ineludible en el tratamiento de cuestiones de naturaleza compleja y que incluyen algún componente moral. Una amplia argumentación acompaña su propuesta de atribuir esta función a los Pares, ya que “*el sutil espíritu de la jurisprudencia, llega a decir, me parece contrario a la naturaleza de estas cuestiones*”⁶⁹.

Junto a la legalidad de la acción, la objetiva violación de una confianza conferida en depósito, fundamento último de la representación, la exigencia de reglar y formalizar el procedimiento encaminado a dilucidar comportamientos de difícil e imprecisa tipificación y, consecuentemente, el deseable recurso a criterios de equidad en su enjuiciamiento, elementos todos integrantes de la doctrina constantiana de la responsabilidad política, es preciso incluir la exigencia de la publicidad. La perspectiva pública aparece, a la vez, como condición de la culpabilidad política y como garantía frente a la arbitrariedad. Ni el secreto de Estado, ni el derecho al honor ni las perturbaciones de la opinión pública son argumentos bastantes contra la publicidad. “*Nunca se sortean los peligros ocultándolos a las miradas. Muy al contrario, se acrecientan cuando se les rodea de oscuridad. Los objetos se agrandan en el ámbito de las tinieblas. En la sombra todo parece hostil y gigantesco*”⁷⁰. El secreto de Estado, dirá Constant, no es compatible con la ineludible exigencia de garantizar la libertad individual. Puesto que es todo el cuerpo social el implicado en la defensa de la libertad individual, “*objeto sagrado de toda institución política*”⁷¹, resulta obvio que “*Cuanto más sepa más juiciosamente opinará y con calma*”⁷². La opacidad aparece en Constant como antesala de la arbitrariedad y, por lo mismo, como una seria amenaza contra la seguridad. “*Creo que la arbitrariedad es el verdadero enemigo de la seguridad pública; que las tinieblas con que se recubre la arbitrariedad no hacen otra cosa que agravar sus riesgos, y que no hay seguridad pública más que en la justicia, no hay justicia más que en las leyes, y no hay leyes más que mediante procedimientos*”⁷³.

En todo caso, en el juicio político no se busca, prioritariamente, ni salvaguardar la inocencia del acusado ni evitar su impunidad, toda vez que “*en los asuntos de esta naturaleza el delito y la inocencia raramente gozan de plena evidencia*”⁷⁴. Lo importante es, como veremos, facilitar la investigación escrupulosa, llevarla a cabo con la mayor publicidad posible y mantener la moderación en los castigos. En el enjuiciamiento de la responsabilidad ministerial, para Constant es más importante la moralización de la vida pública, el fomento del espíritu crítico, la animación de la vida política y la disposición, en caso necesario, de

mecanismos eficaces de alejamiento del poder, que la fijación de un riguroso elenco de instrumentos sancionadores y el establecimiento de castigos y penas ejemplarizantes por su durezas⁷⁵. De ahí que Constant concluya señalando los objetivos a que debe encaminarse cualquier ejercicio de imputación, debate y enjuiciamiento de las cuestiones relativas a la responsabilidad política, con un lúcido texto sobre el que, por condensar todo un programa de control del poder, participación democrática y salud política, no resultaría extemporáneo reflexionar:

*“La responsabilidad debe alcanzar ante todo dos objetivos: el de quitar el poder a los ministros culpables, y el de mantener a la nación, mediante la vigilancia de sus representantes, la publicidad de sus debates y el ejercicio de la libertad de prensa, aplicado al análisis de todos los actos ministeriales, un espíritu de examen, un interés permanente en el mantenimiento de la constitución del Estado, una participación constante en los asuntos públicos, en una palabra, un sentimiento animado de la vida política”*⁷⁶.

La doctrina constantiana de la responsabilidad política, basada inicialmente en una cerrada defensa de la libertad individual, acaba por condensarse en una pedagogía social sobre la vulnerabilidad del poder político, que puede acabar en el despojamiento y la remoción, y en una incitación a la participación política. Retomando nuestra idea sobre la virtualidad del clásico, cabe hablar de todo un programa político para una democracia comunicativa y de calidad.

4. La responsabilidad política en una democracia de calidad

A nadie se le oculta la estrecha relación existente entre el concepto y tratamiento de la responsabilidad política y el régimen político de referencia. La responsabilidad será, en cada caso, concebida, remitida a o demandada por el sujeto político vertebrador del sistema, sea éste el monarca, el dictador, la asamblea popular, el partido o el parlamento. Ni siquiera en el marco de la democracia, modelo estrecha e inexcusablemente vinculado al concepto de responsabilidad política, la cuestión puede ser tratada de manera uniforme. Mientras los sistemas presidencialistas suelen acentuar las posibilidades de fiscalización política y restringir los procedimientos de exacción de la responsabilidad (destitución, revocación, dimisión, etc.), el parlamentarismo clásico, originariamente más contundente y expeditivo a la hora de exigir responsabilidad a los Ejecutivos, ha evolucionado hacia fórmulas de

racionalización pragmática de los mecanismos de censura y confianza políticas, en aras de una mayor estabilidad gubernamental. En la actualidad, los denominados “*regímenes de Gabinete*”, generalmente amparados en un sistema electoral mayoritario, se encuentran sometidos a una responsabilidad política permanente y solidaria, que conjura cualquier riesgo de inestabilidad mediante un parlamentarismo disciplinado y normalmente asentado sobre un “*two party system*” más o menos matizado. Tal sistema, aunque hace muy difícil la práctica de la responsabilidad política colectiva del Gobierno, suele permitir una exacción eficaz de la responsabilidad política de sus miembros individualmente y, sobre todo, abre la puerta al ejercicio de la erosión política, el descrédito electoral del Ejecutivo y la conquista de la opinión pública⁷⁷.

Sea como fuere, es claro que la sola apelación a la idea democrática no basta para dar por sentada una determinada concepción de la responsabilidad política y, mucho menos, una concreta práctica de la misma. Ni siquiera el simple recurso a la noción de Estado de Derecho puede acreditar una doctrina o una práctica aceptables de la responsabilidad en el ámbito de lo político. El Estado de derecho, “*mutilación de la idea más amplia de Estado constitucional*”, es, a juicio de Rubio Llorente, “*ampliamente compatible con una sociedad de bribones*”, y resulta, por lo mismo, insuficiente para entender la verdadera dimensión y alcance de la responsabilidad política. Es, más bien, la idea inglesa de Estado constitucional, que completa las exigencias del *rule of law* con la existencia de un gobierno responsable ante la opinión pública, la que permite compatibilizar las exigencias del Derecho con las obligaciones de la política en lo tocante a la responsabilidad⁷⁸.

El constitucionalismo contemporáneo suele destacar la desnudez y la responsabilidad del poder como dos de los rasgos más característicos del modelo democrático. “*La democracia*, ha escrito Norberto Bobbio, *se puede definir de las más diversas formas, pero no hay una definición de la misma que pueda dejar de lado la inclusión, entre sus características, de la visibilidad o transparencia del poder*”⁷⁹. En el entendimiento de que la visibilidad no es una pura exigencia intelectual, ni satisface, propiamente, una simple actividad cognoscitiva; la transparencia política posee alcance normativo y es, de por sí, control. La visibilidad y la transparencia del poder aparecen, sin embargo, en apreciación del propio Bobbio, como uno de los compromisos incumplidos por la democracia. “*El viejo interrogante que recorre toda la historia del pensamiento político: ‘¿quién vigila al vigilante?’*, puede repetirse hoy, escribe el ilustre filósofo del Derecho, con esta otra fórmula: ‘¿quién controla a los controladores?’ . Si no se consigue encontrar una respuesta adecuada a esta pregunta, está

perdida la democracia como advenimiento del Gobierno visible”⁸⁰. Entre nosotros, Javier de Lucas ha concatenado cuidadosamente las ideas de publicidad, control y democracia. “No hay control donde no hay transparencia, y sin control eficaz del poder no cabe la democracia”⁸¹, advirtiendo que no se trata de excluir absolutamente la posibilidad/funcionalidad del secreto, sino de afianzar el descarte ético de la instrumentalización política del engaño y la mendacidad, explicando que “... el engaño, la mentira, son reprobables en la vida pública, porque constituyen un obstáculo dirigido contra dos principios sin los que no cabe democracia: el acceso de los ciudadanos a la información(..) y la posibilidad misma del control del poder”⁸².

Las anteriores consideraciones bastan para cerrar la primera parte de este trabajo, en el entendimiento suponen una necesaria introducción para perfilar después, remitiéndonos a la obra de Hume, Kelsen y Kant, entre otros autores, ya en la segunda parte, la distinción entre ilícito jurídico, ilícito moral e ilícito político y el alcance de la responsabilidad política. Queda pendiente, pues, el problema de los sujetos activos y pasivos, las condiciones objetivas de la responsabilidad política, concretando el objeto o los actos que pueden desencadenarla, los procedimientos para hacerla efectiva, más allá del “control parlamentario” del ejecutivo, y cómo no, sus consecuencias y las causas que permiten su extinción. Una correcta delimitación de dicha responsabilidad y el establecimiento de un procedimiento para hacerla efectiva, debería evitar el reenvío a los tribunales de justicia de las cuestiones de responsabilidad política, impidiendo la judicialización de la vida política.

¹ JOUVENEL, BERTRAND DE, **Sobre el poder, Historia natural de su crecimiento**, Traduc. de Juan Marcos de la Fuente, Unión Editorial, Madrid, 1998, p. 374.

² KELSEN, H., **Teoría pura del Derecho**, traduc. De Roberto J. Vernengo, Edit. Porrúa. UNAM, México. 1991, p. 225.

³ DIEZ DEL CORRAL, L., **Estudio Preliminar a La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna**, de Freidrich Meinecke, CEC, Madrid, 1983, p. XXVI.

⁴ Una distinción entre los conceptos de “fiscalización”/ “control” y “responsabilidad”, con referencia al ámbito parlamentario, puede verse MARTÍNEZ ELIPE, L., **Tratado de Derecho Parlamentario. Fiscalización política del Gobierno**, vol. 1, Edit. Aranzadi, Navarra, 2000, pp. 210 y ss.

⁵ Se trata de la contraposición entre “reforma” y “mutación” constitucional, como expresión de una específica relación entre Derecho constitucional y política, distinción particularmente valiosa para entender algunas de las aporías en que se suele mover el tema de la responsabilidad política. Véase el excelente "**Estudio Preliminar**" de PABLO LUCAS VERDÚ a G. Jellinek, **Reforma y mutación de la Constitución**, trad. De Christian Fórster, CEC, Madrid, 1991.

⁶ JELLINEK, G., o.c., p. 51.

⁷ JELLINEK, G., o.c., pp. 51-53. El subrayado es nuestro.

⁸ JOUVENEL, B. DE, o.c., p. 416.

⁹ STUART MILL, J., **Sobre la libertad**, traduc. de Pablo de Azcárate, Alianza Editorial, Madrid, 1969, pp. 55-56.

¹⁰ ROMÁN MASEDO, L., “**La reforma de la Administración central en Gran Bretaña: el Programa Next Steps y la doctrina de la responsabilidad ministerial**”, REP, n° 110, oct-dic., 2000, p. 91.

¹¹ **Ley de Responsabilidades políticas**, de 9 de febrero de 1939, BOE de 13 de febrero de 1939. Exposición de motivos.

¹² **Ley de Principios del Movimiento Nacional**, de 17 de mayo de 1958.

¹³ “De infracciones legales no puede ni debe responder jamás una dictadura, sentenciaba de Rivera, en 1928: eso sería contra su propia esencia; de las morales sí” CAMBÓ, F. **Las dictaduras**, Barcelona, 1929, p. 41.

¹⁴ Sirva de referencia ejemplar la polémica, librada en el ámbito del Derecho administrativo, sobre el control judicial del poder discrecional de la Administración, protagonizada por los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA, TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, LUCIANO PAREJO Y MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN, y brillantemente matizada, desde la Filosofía del Derecho, por MANUEL ATIENZA. Aludiré a ella mas concretamente y más adelante.

¹⁵ OLLERO, A., **Responsabilidades políticas y razón de Estado**, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid, 1996, p. 33. Este breve trabajo refleja lo más destacable de la versión periodística de la polémica sobre la responsabilidad política, que tuvo lugar en España, especialmente durante los años 94 y 95, con ocasión de llamativos escándalos de corrupción política y de guerra sucia contra el terrorismo.

¹⁶ TRÍAS, E., “**Un horror sin final**”, Diario *El País*, 28/03/1995. Algunos años antes, y en un clima político bien distinto, Murillo Ferrol ya había llamado la atención sobre la estrecha vinculación existente en España entre la crisis del espacio democrático, los problemas de la representación política y las estructuras sociales de la desigualdad, por una parte, y la posibilidad de control parlamentario del ejecutivo, por otra. Ver MURILLO FERROL, F., “**El**

marco sociopolítico del control parlamentario”, en **El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas. El proceso constitucional español**, Edic. de M. RAMÍREZ, Edit. Labor, Barcelona, 1982, pp. 45 y ss.

¹⁷ VICTORIA CAMPS, **El malestar de la vida pública**, Gijalbo, Barcelona, 1996, p.49.

¹⁸ Una esquemática aproximación comparatista a la actual regulación del control parlamentario del Ejecutivo, en Alemania, España, Gran Bretaña e Italia, puede verse en LÓPEZ PINA, A. (Ed.), **Democracia representativa y parlamentarismo**, Secretaría General del Senado, Madrid, 1994, pp. 217 y ss. Insistimos en el interés doctrinal del debate habido en el Reino Unido, en los últimos años, sobre los efectos de las grandes reformas administrativas en la doctrina de la responsabilidad ministerial, de signo bien distinto, por cierto, al producido en Italia, Francia o España, más estrechamente vinculado al fenómeno de la corrupción política. En todo caso, la bibliografía que acompaña a estas págs. contiene algunas referencias útiles y merecedoras de atención.

¹⁹ Es obvio que contamos con un valioso acervo histórico y doctrinal en lo que atañe al control parlamentario del Gobierno. Autores como SÁNCHEZ AGESTA, J.R. MONTERA, GARCÍA MORILLO, RUBIO LLORENTE, FEMANDO SANTAOLALLA, MANUEL ARAGÓN, PILAR MELLADO, JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ Y LEÓN MARTÍNEZ ELIPE, entre otros, han realizado valiosas contribuciones en el ámbito de la responsabilidad política institucionalizada.

²⁰ ORTEGA Y GASSET, J., “**La Filosofía de la Historia de Hegel y la Historiología**”, Prólogo a **Lecciones sobre la filosofía de la historia universal**, de G.W.F. Hegel, trad. por José Gaos, Alianza Editorial, 28 edic., Madrid, 1982, p. 16.

²¹ MATTEUCCI, N., **Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno**, trad. de F. J. Ansuátegui Roig y M. Martínez Neira, Edit. Totta, Madrid, 1998, p. 264.

²² VARELA, S., “**Constant en la biblioteca de Interior**”, Prólogo a la Edic. Facsímil del **Curso de política constitucional**, de 1820, Madrid, Ministerio del Interior, 1989. Pese a ser numerosas las referencias bibliográficas posibles, bastará aludir aquí a algunos trabajos ampliamente reconocidos, como: DODGE, G.H., **Benjamin Constant's Philosophy of Liberalism**, The University of North Carolina Press, 1980; y Holmes, S., **Benjamin Constant and the Makina of Modern Liberalism**, Yale University Press, 1984; JAUME, LUCIEN, **L'individu effacé ou le paradoxe du libéralisme français**, Paris, Fayard, 1997; y a dos reconocidas aportaciones, fácilmente accesibles al lector español: DIEZ DEL CORRAL, L., **El liberalismo doctrinario**, I.E.P., Madrid, 1973; y SÁNCHEZ-MEJÍA, MA LUISA , **Benjamín Constant y la construcción del liberalismo posrevolucionario**, Alianza Universidad, Madrid, 1992.

²³ SARTORI, G., **Teoría de la democracia**, T. II, Alianza Editorial, Madrid, 1988, p. 450.

²⁴ SÁNCHEZ MEJÍA, M.ª LUISA, “**Estudio Preliminar**” a **Escritos políticos**, de Benjamín

Constant, CEC, Madrid, 1989, pp. XI-XII.

²⁵ LUCA, STEFANO DE, **Il pensiero político di Constant**, Editori Laterza, Roma-Bari, 1993, p. 10 y SS.

²⁶ CONSTANT, B., **De la responsabilidad de los ministros**, Cap. IV, p. 12.

²⁷ MANCINI, M., "Democrazia, ordinamento e costituzione da J.-J. Rousseau a F.P.G. Guizot", RIFD, n° 2, Aprile/Giugno 2000, p. 162.

²⁸ SÁNCHEZ MEJÍA, M.L., "Estudio Preliminar" a **Del espíritu de conquista**, trad. de M. Magdalena Truyol y Marcial A. López; Madrid, Tecnos, 1988, p. XXXII.

²⁹ CONSTANT, B., **De l'esprit de conquête et de l'usurpation dans leurs rapports avec la civilisation européenne**, Hannover, Hahn, 1814. Hay traducción española, **Del espíritu de conquista**, Introducción de Me Luisa Sánchez Mejía, Madrid, Tecnos, 1988.

³⁰ CONSTANT, B., **Principios de Política**, cit., p. 9.

³¹ Puede verse, en este sentido, el Cap. 11 de sus **Principios de política**, y también DIEZ DEL CORRAL, LUIS, **El liberalismo doctrinario**, 3ª edic., IEP, Madrid, 1973, pp. 114-115 y 119 y SS.

³² VARELA, S., l.c.

³³ Véase BARBERIS, MAURO, **Divisione dei poteri e libertà... ..**, pp. 104 y ss.

³⁴ MONTESQUIEU, **El espíritu de las leyes**, Libro XI, Cap. IV.

³⁵ ROUSSEAU, J.J., **Contrato social**, Libro III, Cap. 11.

³⁶ ROUSSEAU, J.J., o.c., Libro II, Cap. IV.

³⁷ CONSTANT, B., **Curso de política constitucional**, Edic. de Laboulaye, 1872, vol. I, p. 10.

³⁸ CONSTANT, B., ibidem, p. 10.

³⁹ CONSTANT, B., **Curso de política constitucional**, edic. de 1836, pp. 16-17.

⁴⁰ Puede verse DIEZ DEL CORRAL, L., **El liberalismo doctrinario**, cit. , pp. 245 y ss.

⁴¹ MATTEUCCI, N., **Organización del poder y libertad**, cit., p. 257.

⁴² CONSTANT, B., **Principios de política**, Cap. 1, p. 8, en **Escritos políticos**, Estudio preliminar, traducción y notas de Mª Luisa Sánchez Mejía, C.E.C., Madrid, 1989.

⁴³ CONSTANT, B., **Principios de política**, cit., p. 15.

⁴⁴ FERRAJOLI, L., Derecho y razón. Teoría del garantismo penal, Edit. Trotta, Madrid, 1995,p.931.

⁴⁵ FERRAJOLI, L., p. 938.

⁴⁶ FAGUET, ÉMILE, Politiques et moralistes du dix-neuvième siècle, Première Série, Paris, Boivin & Cie. Éditeurs, 1897, p. 213.

⁴⁷ CONSTANT, B., Del espíritu de conquista, o.c., p. 22.

⁴⁸ He aquí las más importantes versiones castellanas de las obras de B. CONSTANT en las que, en una u otra forma, se recoge el tema de la responsabilidad de los ministros.

- Principes de politique applicables à tous les Gouvernements representatifs et particulièrement à la constitution actuelle de la France, Paris, Eymery, mayo 1815. De esta obra conocemos las siguientes versiones, en castellano:

a.- Principios de política, Traduc. y Prólogo de A. Zozaya, Madrid, Imp. de J. Rodríguez, 1890,2 vols.

b.- Principios de política, Introduc. de José Alvarez Junco, Aguilar, Madrid, 1970

c.- "Principios de política", en Escritos políticos, Estudio Preliminar, traduc. y notas de M^aLuisa Sánchez Mejía, CEC, Madrid, 1989.

Contiene tres capítulos relativos al tema de la responsabilidad: el IX.- De la responsabilidad de los ministros; el X.- De la declaración de que los ministros son indignos de la confianza pública; y el XI.- De la responsabilidad de los agentes inferiores. El tema está apenas esbozado, no parece haber merecido aún una atención específica y no tiene todavía un tratamiento sistemático.

- Collection complete des ouvrages publiés su le Gouvernement representatif et la constitution actuelle de la France, formant une espèce de Cours de politique constitutionnelle, Paris, Plancher, 1818-1819. 4 vols. Conocemos las siguientes versiones, en castellano:

a.- Curso de política constitucional, Edic., selección de textos y traduc. de Marcial Antonio López, Impta. De la Compañía, Madrid, 1820, 3 vols. (Se trata de una selección de textos que incluye: Curso de política constitucional, Tratado de las reacciones políticas, Ensayo sobre la contrarrevolución en Inglaterra y La libertad de los antiguos comparada con la de los modernos). La cuestión de la responsabilidad de los ministros se encuentra recogida básicamente en tres capítulos: el V.- Del poder ejecutivo, o de los ministros ; el VI.- Del modo de hacer efectiva la responsabilidad de los ministros, y de los tribunales donde deben ser juzgados; y el XVIII. De la responsabilidad de los agentes inferiores.

b.- Curso de política constitucional, Traduc. de D.J.C. Pagés, Intérprete Real, París, Librería Parmentier, 1825, 4 vols. (Incluye, además de los contenidos de la edic. de 1820, De la responsabilidad de los ministros, Opinión sobre la nueva legislación de la imprenta y Observaciones sobre el discurso del ministro del interior a favor del proyecto de ley sobre la libertad de la imprenta).

c.- La misma publicación anterior, en el mismo año, en México, (Bosange padre, Antoran y Comp.) Y en París (Librería de Rosa).

d.- **Curso de política constitucional**, Traduc. incompleta y Prólogo de F.L. de Yturbe, Taurus, Madrid, 1978 (Contiene: **Principios de política y Del espíritu de conquista y de usurpación**).

La edición de D.J.C. Pagés, que traduce de la segunda edición, de 1817, de la obra de Constant **Sobre la responsabilidad de los ministros**, siendo la versión castellana más amplia y sistemática del tema, además de gozar de una notable antigüedad, tampoco puede considerarse la versión más completa, puesto que sólo consta de 13 capítulos.

- **De la responsabilité des ministres**, Paris, Nicolle, febrero 1815. Esta es, sin duda, la versión mas completa y depurada del escrito de Constant, **De la responsabilidad de los ministros**, recogida en el *COURS DE POLITIQUE CONSTITUTIONNELLE*, edic. de E. Laboulaye, Guillaumin, Paris, 1861, cuya traducción se ofrece en la presente publicación. Consta de XIV Capítulos, y el editor ha incluido un nuevo capítulo de gran interés, el XIV, titulado "**Últimas reflexiones sobre la libertad individual**". En numerosas notas del editor se recogen las variaciones respecto de la primera edic., de 1815.

⁴⁹ SÁNCHEZ MEJÍA, MA LUISA, "Estudio Preliminar" a **Escritos Políticos**, de B.Constant, cit. pág. XIX.

⁵⁰ Constant, B., **Fragments d'un ouvrage abandoné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays**, Edit. de H. Grange, Aubier, Paris, 1991. Puede verse Luca, Satefano de, **Il pensiero político de Constant**, cit. pp. 49 y ss.

⁵¹ Sobre el peso de Constant en el tránsito de la teoría del gobierno mixto a la doctrina de la monarquía constitucional, pueden verse, entre otros, M.J.C. VILE, **Constitutionalism and the Separation of Powers**, Oxford, Clarendon, 1967, pp. 204 y ss., y M. Barberis, "**Divisione dei poteri e libertà. Da Montesquieu a Constant**", *Materiali per una Storia della Cultura Giuridica*, a. XXXI, n. 1, giugno, 2001, pp. 100 y ss.

⁵² RAWLS, J., **El liberalismo político**, Crítica, Barcelona, 1996, p. 340.

⁵³ VARELA SUANZES, J., "El debate constitucional británico en la primera mitad del siglo XVIII (Bolingbroke versus Walpole)", *REP*, n° 107, 2000, p. 16. Puede verse, en este sentido, Martínez Elipe, L., **Tratado de Derecho Parlamentario. Fiscalización política del Gobierno**, vol. I, Edit. Aranzadi, Navarra, 2000, págs. 206 y ss.

⁵⁴ DIEZ-PICAZO, LM, **La criminalidad de los gobernantes**, Crítica, Barcelona, 1996, pp. 59 y 61.

⁵⁵ CONSTANT, B., **De la responsabilidad**.... Cap. VI, p. 18.

⁵⁶ CONSTANT, B., **De la responsabilidad**..., Cap. 1, p. 1 y VI, p. 17.

⁵⁷ Véase TROPER, M., **La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française**,

2ª edic., L.G.D.J., París 1980, pp. 69 y ss.

⁵⁸ CONSTANT, B., De la responsabilidad... Cap. 11, p. 6.

⁵⁹ CONSTANT, B., De la responsabilidad ..., Cap. I, p. 3.

⁶⁰ CONSTANT, B., De la responsabilidad..., Cap. 11, p. 5.

⁶¹ CONSTANT, B., De la responsabilidad..., Cap. IV, p. 10.

⁶² CONSTANT, B., De la responsabilidad..., Cap. N, p. 8. Hay aquí una sugerente referencia de Constant, no desarrollada, que apunta a la cuestión de la obediencia al derecho. "Podría, dice, extraer de estos principios consecuencias generales de enorme importancia para la obediencia que los ciudadanos deben a las propias leyes, pero no deseo apartarme de mi tema" (p. 9).

⁶³ CONSTANT, B., De la responsabilidad... Cap. VII, pp. 19 y ss.

⁶⁴ CONSTANT, B., De la responsabilidad... Cap. VI, pp. 18.

⁶⁵ CONSTANT, B., De la responsabilidad... Cap. VI, p. 18.

⁶⁶ CONSTANT, B., De la responsabilidad... Cap. VIII, p. 22.

⁶⁷ CONSTANT, B., De la responsabilidad... Cap. IV, p. 11.

⁶⁸ CONSTANT, B., De la responsabilidad... Cap. VIII, p. 23.

⁶⁹ CONSTANT, B., De la responsabilidad... Cap. X, p. 28.

⁷⁰ CONSTANT, B., De la responsabilidad... Cap. IX, p. 25.

⁷¹ CONSTANT, B., De la responsabilidad... Cap. V, p. 14.

⁷² CONSTANT, B., De la responsabilidad... Cap. IX, p. 26.

⁷³ CONSTANT, B., De la responsabilidad... Cap. V, p. 14.

⁷⁴ CONSTANT, B., De la responsabilidad... Cap. XIII, p. 33.

⁷⁵ Véase De la responsabilidad..., cap. XIII, p. 33. No nos parece suficientemente fundada la atribución a Constant de un cierto escepticismo pesimista sobre la eficacia práctica de su propia doctrina en torno a la responsabilidad de los gobernantes, tal y como parece deducirse de la interpretación dada por B. Mathieu y recogida, entre nosotros, por Díez-Picazo. Sólo quienes reclaman para la "justicia política" el mismo formalismo, rigor y severidad de que

suele estar dotada la “justicia penal”, y no es éste el caso de Constant, pueden incurrir en escepticismo ante su doctrina de la responsabilidad política. Ver DIEZ-PICAZO. L.M^a, **La criminalidad de los gobernantes**, Crítica, Barcelona, 1996, p. 16.

⁷⁶ CONSTANT, B., **De la responsabilidad...** Cap. XIII, p. 33.

⁷⁷ Una aproximación a las relaciones entre responsabilidad política y régimen político. Puede verse en MARTÍNEZ ELIPE, L., o.c., pp. 214 y ss.

⁷⁸ RUBIO LLORENTE, F., “**El derecho como pretexto**”, diario “El país”, 02/01/1995, p.11.

⁷⁹ BOBBIO, N., **El futuro de la democracia**. Plaza & Jane, Barcelona, 1985, p. 11.

⁸⁰ BOBBIO, N., o.c., p. 37.

⁸¹ LUCAS, J. de “**Democracia y transparencia. Sobre poder, secreto y publicidad**”. AFD, 1990, p. 135.

⁸² LUCAS, J. De, 1.c., p. 140.

⁸³ VARELA SUANZES, JOAQUÍN, “**El debate constitucional británico...**”, cit., REP, nº 107, 2000. Pp. 15-16.

⁸⁴ SANTORI, G. **Teoría de la democracia**, T.I. Alianza Universidad; Madrid, 1988, pp. 26-27.

⁸⁵ SARTORI, G., Teoría de la democracia, o.c., p 223.

⁸⁶ STUART MILL, J., **Del gobierno representativo**, cap. XII.

⁸⁷ SARTORI, G., p. 298.

⁸⁹ Ver GARCÍA MORILLO, J., “**Responsabilidad política y responsabilidad penal**”, REDC, enero/abril, 1998, p. 85.

⁸⁹ GARCÍA MORILLO, J., 1.c., p. 96.

⁹⁰ GARCÍA MORILLO, J., 1.c., pp. 98-101. “*Cuando se denuncia la comisión de un delito por quien ocupa un cargo público se puede exigir la responsabilidad, pero no se debe esperar que se asuma*” (p. 100).

⁹¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., **La lucha contra las inmunidades del Poder en el derecho administrativo (Poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)**, Civitas, Madrid, 1983, p.48. También “**La interdicción de arbitrariedad**”, en **Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial**, Ed. Tecnos, Madrid, 1970.

⁹² GARCÍA DE ENTERRÍA, E., **La lucha contra....** o.c., pp. 61-62.

⁹³ LAPORTA, F., “La responsabilidad y el disparate”, *“El País”*, 18.04.1994.

⁹⁴ OLLERO TASSARA, A., **Responsabilidades políticas y razón de Estado**, o.c., pp. 31-32.

⁹⁵ FERRAJOLI, L., “Estado de Derecho: entre pasado y futuro”, en **Cambio de paradigma en la filosofía política**. (Seminario Público), Fundación Juan March, Madrid, 2001, p. 136.

⁹⁶ Véase el reciente e interesante trabajo de ATIENZA, M. Y RUIZ MANERO, J., **Ilícitos atípicos**, Edit. Trotta, Madrid, 2000.

⁹⁷ ATIENZA, M. - RUIZ MANERO, J., o.c., p. 103.

⁹⁸ Los cuatro elementos comunes a las tres figuras de “ilícitos atípicos” son: a) la existencia, *prima facie*, de una acción permitida por una regla; b) la producción de un daño como consecuencia, intencional o no, de esa acción; c) el carácter injustificado de ese daño a la luz del balance entre los principios relevantes del sistema; d) la generación, a partir de ese balance, de una nueva regla que limita el alcance de la primera, al calificar como prohibidos comportamientos que, de acuerdo con aquella, aparecían como permitidos”. Todos los elementos señalados, a excepción del último, son comunes con el ilícito político. Ver ATIENZA, M. -RUIZ MANERO, J., o.c., p. 126.

⁹⁹ **Auto del TS**, Sala de lo Penal, 18.01.01, Raz. judco. Primero, 3. De nuevo resulta obligada, por su gran interés doctrinal y por su notable transcendencia práctica, la remisión a la polémica mantenida, en el ámbito del Derecho administrativo, por TOMAS R. FERNÁNDEZ, LUCIANO PAREJO Y MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN.

- ¹⁰⁰ DWORKIN, R., **Los derechos en serio**, Ariel, Barcelona, 1989, p. 154.
- ¹⁰¹ DWORKIN, R., 1.c., p. 155.
- ¹⁰² CORTINA, A., **Hasta un pueblo de demonios**, Taurus, Madrid, 1998, p. 44.
- ¹⁰³ CONSTANT, B., **Principios de política**, o.c., cap. II.
- ¹⁰⁴ MARTÍNEZ ELIPE, L., **Fiscalización política del Gobierno**, o.c., p. 232.
- ¹⁰⁵ KYMLICKA, W., *Filosofía política contemporánea*. Ariel, Barcelona, 1995, p. 16.