LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESPAÑA

Estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes

Edición a cargo de
Francisco Rubio Llorente
Javier Jiménez Campo
Juan José Solozabal Echavarria
Paloma Biglino Campos
Ángel Gómez Montoro

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Madrid, 2016

2.
RESPONSABILIDAD DE LOS PODERES PÚBLICOS Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA[1]

Paloma Biglino Campos
Catedrática de Derecho Constitucional.
Universidad de Valladolid

SUMARIO

I. Introducción. II. La noción de responsabilidad de los poderes públicos y sus formas. —II. 1. *Un principio constitucional poco analizado.* II. 2. *Los tipos de responsabilidad.* —III. Los obstáculos a la responsabilidad política. III. 1. *Los presupuestos: democracia representativa y forma de gobierno parlamentaria.* III.2. *Las consecuencias: un sistema de responsabilidad política deficiente.* —IV. Las propuestas para mejorar la democracia desde la óptica de la responsabilidad de los poderes públicos. IV. 1. *Formas de participación directa y responsabilidad de los poderes públicos.* IV. 2. *La responsabilidad política de los representantes.* IV. 3. *Parlamentarismo y responsabilidad.*

I. Introducción

Vivimos tiempos en los que la realidad está poniendo a prueba muchos de los conceptos claves de la teoría constitucional. La crisis económica que hemos y seguimos padeciendo ha erosionado la división de poderes porque, más que ningún otro fenómeno anterior, ha robustecido al Ejecutivo frente al poder legislativo. La situación que experimentamos ha puesto de manifiesto, también, las limitaciones de nuestro Estado de Derecho, ya que la sujeción de los poderes al ordenamiento no han funcionado adecuadamente. Es más, cabe preguntarse si muchas de las rupturas flagrantes del principio de legalidad que nos afectan no son consecuencia, sino una de las principales causas que han desatado la propia crisis económica. El Estado Social se encuentra, también, en franca recesión. No sólo los poderes públicos son cada vez más renuentes a asegurar ciertas prestaciones sociales que dábamos por asentadas, sino que además han renunciado a regular las relaciones sociales para equilibrar la balanza a favor de los más desprotegidos.

Pero, sin duda, ha sido el principio democrático el que más ha padecido. Muchas de las políticas seguidas en los últimos años han carecido de respaldo popular, ya que eran diferentes, si no contrarias, a las promesas hechas en el período electoral. Esta di-

[1] Este trabajo se realiza en el marco del proyecto de investigación «Crisis de la representación y partidos políticos (DER2013-40585-P)», del programa estatal de fomento de la investigación científica y técnica de excelencia, Ministerio de Economía y Competitividad.

vergencia entre lo dicho y lo hecho ha incrementado la desconfianza de los ciudadanos hacia la clase política y, lo que es más grave todavía, hacia las instituciones inherentes a la democracia representativa.

En esta situación, no parece que esté de más ocuparse de un principio que es transversal a muchas de las dificultades que se acaban de mencionar. Me refiero a la responsabilidad de los poderes públicos. A lo largo de las páginas que siguen pretendo identificar este principio frente a otras nociones que quizá tengan un uso más extendido, pero que carecen de reconocimiento constitucional y, por tanto, de eficacia jurídica. Aunque, como veremos, nuestro ordenamiento diseña diferentes formas de responsabilidad, parece conveniente centrar el análisis en sólo una de ellas, esto es, la responsabilidad política, sobre todo cuando esta adquiere formas más difusas y obliga a los representantes —y a los elegidos por ellos como titulares del poder ejecutivo— a dar cuenta de su actuación al Parlamento o directamente a los representados. Desde luego, no pretendo llevar a cabo un estudio teórico y exhaustivo de esta cuestión porque ni los problemas que tenemos planteados, ni la longitud que deben tener estas páginas, me lo consienten. Mi intención es, más bien, concretar el principio de responsabilidad y servirme de él como criterio para evaluar la mayor o menor conveniencia de algunas medidas, destinadas a mejorar la calidad de la democracia, que se han formulado en los últimos tiempos. Como veremos en el último apartado de este trabajo, este enfoque puede resultar de utilidad para distinguir aquellas reformas que son capaces de perfeccionar la responsabilidad política de otras que, aunque pueden mejorar ciertos aspectos del sistema político, pueden generar efectos perturbadores sobre el principio que nos ocupa.

Homenajear a un profesor universitario no consiste sólo en destacar los méritos que le distinguen sino también poner el acento en la influencia de su obra. Los estudios de M. Aragón acerca de las formas de control y su carácter inherente al Estado constitucional[2] han tenido un gran impacto no sólo en la doctrina de nuestro país, sino también en varios países iberoamericanos. Las páginas que siguen comparten, pues, su preocupación por establecer límites a la autoridad pública y siguen de cerca sus aportaciones sobre todo cuando, como veremos más adelante, se trata de distinguir la responsabilidad jurídica de la responsabilidad política. Estas páginas parten de las aportaciones de dicho autor sobre esos temas, aunque desde otra perspectiva que, más bien, constituye la cara opuesta del asunto analizado por él. En efecto, la faceta que interesa aquí no es quién y cómo se ejerce el control, sino quiénes son los sujetos obligados a dar cuenta de su gestión, las formas que adquiere este deber y las razones que lo fundamentan.

[2] Sobre todo en *Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control*, Buenos Aires, 1995. También, precedentemente, en «La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 17, 1986, págs. 101-102.

II. La noción de responsabilidad de los poderes públicos y sus formas

II. 1. *Un principio constitucional poco analizado*

Como antes se señalaba, en estos años han sido frecuentes los análisis que exigen a los poderes públicos representativos mayor sensibilidad ante las demandas de los ciudadanos. Últimamente es fácil oír hablar de rendición de cuentas, aunque todavía es más frecuente que se haga referencia a obligaciones parecidas utilizando los términos *accountability*, *responsibility* o *responsiveness*[3]. Es verdad que algunos de estos términos, a pesar de su ambigüedad, aportan ideas novedosas para articular los deberes que corresponden a quienes son titulares del poder con respecto a los ciudadanos, que son los titulares de la soberanía y quienes soportan las consecuencias de las decisiones de los primeros. Pero también es cierto que dichas nociones son más propias de la sociología y de la ciencia política y que casan mal con nuestro ordenamiento jurídico, por lo que a veces, en vez de aclarar el panorama, pueden contribuir a confundirlo.

La rendición de cuentas sí que existe en nuestro sistema jurídico, aunque en el sentido que, por ejemplo, le atribuye el Capítulo IV de la Ley General Presupuestaria, en virtud del cual las entidades del sector público deben enviar sus cuentas anuales aprobadas a la Intervención General de la Administración del Estado y esta remitirlas, con la documentación necesaria, al Tribunal de Cuentas[4].

Pero el motivo fundamental que aconseja servirse de las nociones anglosajonas antes mencionadas sólo de manera instrumental, y del término rendición —o dación— de cuentas únicamente en sentido figurado, está en los datos de nuestro Derecho positivo. La noción de responsabilidad de los poderes públicos no sólo radica en su recepción por el art. 9.3 de la norma fundamental, sino también en la eficacia jurídica que este brinda al principio.

Sorprende constatar que, a pesar de que esta obligación aparece en el título de nuestra Constitución que recoge los principios fundamentales de nuestro Estado, y no obstante los problemas que afectan actualmente a la gestión de las instituciones, el principio de responsabilidad de los poderes públicos no haya preocupado demasiado ni a constitucionalistas ni a administrativistas. La búsqueda que he realizado no es ni

---

[3] Una buena definición de estos términos es la que ofrece Juan Jesús Mora Molina en *Calidad y Democracia. Del sistema electoral a la rendición de cuentas,* Madrid, 2013. El autor señala que la *accountability* no es más que «el precio que tiene que pagar todo aquel que ejerce el poder y/o cargo, tanto en el ámbito público como en el privado, por la discreción de su autoridad a la hora de tomar o no decisiones y de las consecuencias que pudieran derivarse» (pág. 134). El origen del principio lo sitúa ya en el siglo XX, producto del *New Public Mangement* del gobierno Thatcher en Gran Bretaña y del *Reinventing Governement* de las administraciones Clinton-Gore en Estados Unidos, al introducir en el sector público modos de gestión de la empresa privada, modelos que precisan de profundas y perennes auditorías públicas (págs. 136-137). El mismo autor subraya la ambigüedad del término y su interconexión con otras nociones como son la *responsibility*, o incorporación de una serie de competencias y facultades para administrar y decidir y la *responsiveness*, o asunción de consecuencias políticas en términos de expectativas, demandas y necesidades de los ciudadanos. El autor define, además, el *enforcement,* la *liability* y la *answerability*.

[4] Art. 139 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre.

mucho menos exhaustiva. Pero, salvo omisiones por mi parte —más que posibles—, parece que sólo se han dedicado al tema contadas monografías[5] y muy pocos artículos. De un lado, únicamente una vertiente del principio ha sido tratada con la atención que merecía, esto es, la responsabilidad patrimonial del Estado[6], y sobre todo en su faceta más polémica, o sea, la que corresponde al legislador. De otro, la responsabilidad política suele tratarse desde el punto de vista de las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno, al margen, pues, de lo dispuesto en el art. 9.3 CE.

Una de las aportaciones más importantes al tema sigue siendo, pues, la que hace ya más de una década formuló Eduardo García de Enterría desde la *Revista Española de Derecho Constitucional*[7]. En este texto, el autor trata el tema de manera ciertamente instrumental, para rebatir precisamente a quienes intentaban amparar la responsabilidad del Estado legislador en el art. 9.3 de la Constitución. Aun así, su rigor intelectual le lleva no sólo a definir el principio sino también a encontrar sus orígenes históricos y detallar su evolución. Para E. García de Enterría, la responsabilidad de los poderes públicos proclamada en nuestra Constitución es una alusión inequívoca «al principio de que todos los poderes públicos ejercitan un poder que no les es propio, sino que pertenece al pueblo, razón por la cual como ejercientes de un poder de otro deben "dar cuenta" a este de su gestión y responder de la objetividad de la misma»[8].

A partir de esta configuración el autor analiza la aparición del principio en los primeros documentos estrictamente constitucionales de la historia, en la revolución americana y en la revolución francesa y, dentro de nuestra tradición, en la Constitución de 1812. Posteriormente afirma:

«Son estos orígenes los que explican el texto constitucional español, el cual se justifica como especialmente oportuno, y aun necesario, en el momento de salir de un régimen político que justamente y de manera expresa excluía categóricamente esta "responsabilidad" —obligación de responder— y más bien proclamaba, con especial énfasis, ...[que] "El jefe responde ante Dios y ante la Historia"[9].»

II. 2. *Los tipos de responsabilidad*

Ahora bien, el art. 9.3 de la Constitución no enuncia una regla de Derecho, sino un principio[10]. Dado su grado de generalidad, y aunque vincula al legislador y a los

[5] Como, por ejemplo, *La responsabilidad política en los sistemas democráticos. Notas sobre su genealogía y caracterización actual* de José Manuel DÍAZ MARTÍN, Temas de las Cortes Valencianas, Valencia, 1991.

[6] Cuando dicho análisis no se reduce exclusivamente a la responsabilidad de la Administración, como sucede en la contribución de E. SUÑÉ LLINAS y J.L. VILLAR PALASÍ en los Comentarios a la Constitución Española de 1978 dirigidos por Oscar Alzaga, tomo I, Madrid, 1996, págs. 569-571.

[7] «El principio de «la responsabilidad de los poderes públicos» según el art. 9.3 de la Constitución y la responsabilidad patrimonial del Estado legislador», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 67, enero-abril 2003, págs.15-47.

[8] *Op. cit.* pág. 26. Hago notar que, en el texto, la expresión «dar cuenta» aparece entrecomillada.

[9] *Op. cit.* pág. 27.

[10] Utilizo, pues, la distinción analizada por Manuel ARAGÓN en *Constitución y democracia*, Ed.

tribunales de justicia, sólo adquiere máxima eficacia cuando se concreta en otras disposiciones jurídicas más detalladas.

Todas las formas de responsabilidad pública recogidas en nuestra Constitución y en el resto del ordenamiento presuponen un juicio acerca de la actuación desempeñada por quienes ostentan el poder y establecen consecuencias por la manera en que se ha llevado a cabo dicha gestión[11]. Ahora bien, la forma en que se lleva a cabo dicha valoración y las consecuencias que dicho juicio comporta pueden ser de distinto tipo.

Así, en algunas ocasiones, la responsabilidad es sólo jurídica. En esos supuestos, el enjuiciamiento de la conducta del autor, así como las consecuencias que derivan de su gestión, están predeterminados por el ordenamiento[12]. Esto es lo que sucede cuando se exige responsabilidad civil, penal o administrativa a quienes desempeñan cargos públicos. En todos estos casos el canon para valorar la actuación del sujeto está establecido en normas jurídicas que, de manera imperativa o prohibitiva, establecen la conducta que debería haber seguido el sujeto responsable. Las consecuencias que genera la exigencia de responsabilidad tampoco dependen de una valoración subjetiva por parte del juzgador sino que están previstas, con carácter general, en el propio sistema jurídico. Son, pues, el efecto que produce el incumplimiento de la norma por parte del autor. Por último, la exigencia de responsabilidad puede crear una repercusión negativa sobre la libertad personal, el patrimonio o a la situación administrativa del sujeto responsable.

De manera distinta, hay otras formas de responsabilidad cuya naturaleza es política. En estos casos, la valoración que merece la gestión de quien ostenta el poder no está predeterminada por el Derecho, sino que obedece al libre criterio de quien hace efectiva la responsabilidad. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, cuando el Parlamento exige responsabilidades al Gobierno o el elector enjuicia la actuación de sus representantes. En ambos supuestos, quienes enjuician no lo hacen conforme a un parámetro fijo y prestablecido sino de acuerdo a su propio programa o a su ideología personal[13].

Tecnos, Madrid, 1990. Más recientemente, «Tipología de las normas constitucionales» en *Estudios de Derecho Constitucional*, tercera edición, CEPC, Madrid, 2013, págs. 203-212.

[11] RESCIGNO, G. U. *Corso di Diritto Púbblico*, Zanichelli, Bolonia, 1979, pag. 427. Este autor parece sugerir que el juicio sobre la responsabilidad ha de generar consecuencias desfavorables para la conducta del autor, y así lo precisa cuando se refiere a la responsabilidad política (*op. cit.*, pág. 428). Sin embargo, no me parece que esta nota sea necesaria, ya que quizá sea inherente a la exigencia de responsabilidad, pero no a la responsabilidad misma. Nada impide, en efecto, que la valoración de la conducta que resulte de ese juicio sea positiva.

[12] El autor arriba citado señala que este tipo de responsabilidad sólo se produce si se verifica un hecho predeterminado, en sus características abstractas, por el ordenamiento. M. ARAGÓN señala que el control que hace efectiva esta responsabilidad, esto es, el control jurídico, es objetivado, porque el canon es un conjunto normativo, preexistente y no disponible por quien lo ejerce. Además, el juicio de valoración está basado en razones jurídicas, sometidas a reglas de verificación («La interpretación...»,- cit, pág. 101).

[13] G.U. RESCIGNO señala que, en el caso de la responsabilidad política, ni los hechos ni las consecuencias están predeterminadas por el Derecho (*op. cit*, pág. 428). Para M. ARAGÓN, el control político tiene carácter subjetivo, porque no hay un canon fijo ni predeterminado de valoración, sino que esta descansa en la libre apreciación realizada por el órgano controlante. Es, pues, de naturaleza política («La interpretación...», cit., pág. 101).

También las consecuencias que pueden derivarse de la actuación del sujeto responsable son de distinto carácter y dejan al sujeto que hace efectiva la responsabilidad un amplio margen de elección. Este podrá elegir entre unas u otras medidas en función de sus propios criterios o en relación a la fuerza que tiene en el Parlamento, por ejemplo.

Así, en algunas ocasiones, la minoría parlamentaria puede optar por una moción de reprobación a un ministro, acto que no genera la obligación por parte del Presidente del Gobierno de cesarle, sino que constituye un mero reproche destinado a poner en evidencia ante la opinión pública la mala gestión llevada a cabo por el miembro del ejecutivo. En otras ocasiones, sin embargo, se pueden activar procedimientos que generan las consecuencias previstas en normas jurídicas. Esto es lo que sucede, por ejemplo, cuando prospera una moción de censura o el Parlamento deniega la moción de confianza. En ambos casos, el art. 114 de la Constitución establece el efecto que generan ambos actos parlamentarios, esto es, la obligación del Presidente del Gobierno de presentar su dimisión. Pero aun en estos casos, dichas consecuencias no afectan a la libertad, al patrimonio o a la situación administrativa del autor, sino que repercuten exclusivamente en la permanencia en el cargo por cuya gestión se exigen responsabilidades[14].

El hecho de que las dos formas de responsabilidad examinada tengan textura diferente genera, como consecuencia, que puedan exigirse de manera simultánea. Más adelante tendremos ocasión de analizar cómo las limitaciones que afectan a la exigencia de responsabilidad política en nuestro sistema llevan, en determinados casos, a una excesiva juridificación de la política, porque se intenta conseguir en el ámbito jurisdiccional lo que no se logra en el ámbito parlamentario. Ahora bien, a la hora de valorar la intensidad de este problema hay que tener en cuenta que, como los tipos de responsabilidades se mueven en terrenos distintos, es inevitable que algunas veces se superpongan. La misma actuación por parte de un cargo público puede, de un lado, generar consecuencias ante el Parlamento o ante la opinión pública y, de otro, ser objeto de responsabilidad jurídica, siempre que haya supuesto una infracción del ordenamiento.

Las formas de responsabilidad a las que se ha hecho referencia conectan, de manera directa o indirecta, con dos de las definiciones de nuestro ordenamiento recogidas en el art. 1 de la Constitución, esto es, el Estado de Derecho y el Estado democrático. Ahora bien, la responsabilidad jurídica está más vinculada a los principios de supremacía de la ley y de legalidad, mientras que la responsabilidad política se vincula estrechamente al Estado democrático. Desde este punto de vista, esta última forma de responsabilidad constituye el reverso de las declaraciones contenidas en el art. 1 de la Constitución. Si todos los poderes del Estado emanan de la soberanía del pueblo, justo es que respondan ante el pueblo o sus representantes.

Ahora bien, el grado de conexión con la voluntad popular no es el único elemento a tener en cuenta a la hora de delimitar la intensidad de responsabilidad que corresponde a cada poder público. En el caso de la responsabilidad política, al menos, es preciso

[14] Que estas consecuencias sean o no jurídicas depende de la noción que tengamos de efectos jurídicos. Tuve ocasión de referirme a este problema en «Algunas consideraciones acerca de la eficacia de los actos parlamentarios», *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 1, junio de 1999, págs. 41-69.

tener también en cuenta la intensidad de poder que se reconoce y el grado de libertad con que puede ejercerse. Como veremos a continuación, cuanto mayor es el grado de autoridad y más amplio el ámbito de discrecionalidad que se reconoce, más elevada es la responsabilidad que se atribuye.

El criterio que se acaba de exponer puede ayudar a comprender que, en nuestro ordenamiento, el titular de la corona carezca de responsabilidad. Es verdad que la inviolabilidad del rey obedece también a razones históricas. Ya J. Locke, en los inicios de la monarquía constitucional, la fundamentaba en un juego de compensaciones, en cuya virtud los perjuicios que la persona del soberano podría ocasionar nunca serían frecuentes ni generalizados, porque su poder no le permite subvertir las leyes ni oprimir al conjunto del pueblo. Los daños imputables al monarca se equilibran, pues, con la paz pública y la seguridad del Gobierno que la inviolabilidad garantizan[15]. En una monarquía parlamentaria como la nuestra, la inviolabilidad del rey obedece más a otro tipo de razones, como es la carencia de poder por parte del jefe del Estado. Quienes responden de sus actos son, precisamente, quienes toman las decisiones sancionadas por el rey. La ausencia de responsabilidad se compensa, además, con la responsabilidad jurídico-patrimonial que asume la Casa Real[16].

La carencia de poder político delimita también el tipo de responsabilidad que corresponde a los miembros del poder judicial y lleva a concluir que es eminentemente jurídica[17]. En efecto, el acceso a la función jurisdiccional obedece, en nuestro sistema jurídico, a razones de mérito y capacidad y no a una legitimación en las urnas. Es cierto que nuestra Constitución proclama que la justicia emana del pueblo (art. 117 CE), pero este principio se concreta en la sumisión de los jueces al imperio de la ley y en la aplicación del ordenamiento jurídico al caso concreto mediante criterios de naturaleza técnica. Exigir a los jueces y magistrados otro tipo de responsabilidad sería incompatible con la independencia e inamovilidad que el art. 117 de la Constitución les reconoce[18].

Algo parecido puede afirmarse del Tribunal Constitucional, cuya autoridad está en el Derecho. Por ser el máximo intérprete de la Constitución y ser independiente de los demás órganos constitucionales, está sometido sólo a la norma fundamental y a la

---

[15] BLACKSTONE, W. *Commentaries on the Laws of England.* A Facsimile of the First edition of 1765-1769, Chicago-London, vol. I, 1979, pág. 236.

[16] Tuve ocasión de analizar esta ausencia de responsabilidad en «La inviolabilidad de la persona del Rey y el refrendo de sus actos», *La Monarquía Parlamentaria* (Título II de la Constitución), Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, págs. 201-214.

[17] De un lado, el art. 121 CE configura la responsabilidad patrimonial en la Administración de justicia, al establecer que «los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la Ley». De otro, el art. 16 de la LOPJ enuncia dicha responsabilidad jurídica al afirmar que «Los Jueces y Magistrados responderán penal y civilmente en los casos y en la forma determinada en las leyes, y disciplinariamente de conformidad con lo establecido en esta Ley». Sobre estos asuntos, DELGADO DEL RINCÓN, *L. Constitución, Poder Judicial y responsabilidad*, Madrid, 2002.

[18] El autor citado en la nota anterior atribuye a los jueces cierta responsabilidad social. Sin embargo, en mi opinión, al hablar de esta figura se hace, más bien, alusión al ejercicio de derechos sobre la comunicación cuando estos recaen sobre decisiones judiciales o a los órganos que las dictan.

Ley Orgánica del Tribunal Constitucional[19]. Acerca de este órgano conviene realizar dos precisiones. La primera, recordar que la forma de designación de sus miembros no afecta al tipo de responsabilidad que les corresponde. Es verdad que, en su elección, participan otros órganos de naturaleza política, como son las Cortes Generales o el Gobierno. Ahora bien, esta forma de designación no está destinada a fidelizar políticamente a quienes resulten propuestos para ocupar el cargo, sino a asegurar mayor conexión con las sensibilidades presentes en la sociedad. Como es de sobra conocido, la Constitución exige que dichos nombramientos se realicen en función de criterios objetivos, como son la especialización, la experiencia y la capacidad técnica[20].

Por lo demás, cabe subrayar que dicha institución no está exenta de ciertas formas de responsabilidad jurídica. Dejando de lado la que afecta individualmente a sus miembros cuando en el ejercicio de sus funciones excedan del ámbito de las garantías previstas por las leyes para asegurar su independencia[21], hay que señalar que las decisiones del Tribunal Constitucional pueden y de hecho son frecuentemente recurridas ante instancias supranacionales, como son el Tribunal de Justicia de la Unión o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Es cierto que ninguno de dichos órganos puede revocar una sentencia del Tribunal Constitucional. Aun así, cuando estiman un recurso sobre un asunto del que previamente ha entendido el máximo intérprete de la Constitución, dichos Tribunales ponen en cuestión los razonamientos y fallos del Constitucional, lo que, a la larga, acaba influyendo en la jurisprudencia de este último[22].

El caso del Consejo General del Poder Judicial es distinto. En efecto, este órgano tiene encomendado el gobierno del poder judicial, tarea que le atribuye capacidad de decisión pública y, por ello, un cierto grado de discrecionalidad. Por esta razón, asume obligaciones ante el Parlamento que son formas de responsabilidad política, si bien difusa. Así, la LOPJ impone que el Consejo remita anualmente a las Cortes Generales una memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades del Consejo y de los juzgados y tribunales. Igualmente, establece la obligación de que su presidente comparezca ante las cámaras a fin de responder a las preguntas que se le formulen sobre dicha memoria[23].

---

[19] Art. 1 LOTC.

[20] Hace ya más de dos décadas, el Tribunal Constitucional, en la S. 3/1982, dictada sobre la Ley Orgánica 1/1980, del Consejo General del Poder Judicial, advirtió del riesgo que podría suponer que el Parlamento, a la hora de efectuar sus propuestas, atendiese sólo a la división de fuerzas existente en su propio seno y distribuyese «los puestos a cubrir entre los distintos Partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos». Siempre según el Tribunal, «la lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder». En aquella ocasión el Tribunal dejó claro que una actuación de este signo violaría el espíritu de la norma fundamental.

[21] Sobre este asunto, recientemente, STC 133/2013.

[22] Baste con recordar lo ocurrido en materia de contaminación atmosférica o acústica. En ambos casos, las decisiones del TEDH en casos como *López Ostra contra España* (Sentencia de 21 de febrero de 1990) o *Moreno Gómez contra España* (Sentencia de 16 de noviembre de 1996) han influido en la jurisprudencia sobre la inviolabilidad del domicilio e intimidad mantenida por el Tribunal Constitucional (ver, por todas, la STC 150/2011).

[23] Art. 563 LOPJ.

Aun así, el art. 564 de la LOPJ excluye cualquier otro deber de comparecencia del presidente o de los vocales ante las cámaras por razón de sus funciones.

Se podrían añadir más consideraciones con respecto a otro órgano constitucional, como es el Tribunal de Cuentas y a ciertas instituciones independientes que comenzaron a crearse en nuestro país en la década de los ochenta y que han cobrado un fuerte impulso a partir de la crisis económica. El diseño que nuestro ordenamiento realiza de la responsabilidad de este tipo de órganos dista de ser satisfactorio.

Así sucede en el primer caso, porque la Constitución, al señalar que el Tribunal de Cuentas efectúa por delegación de las Cortes Generales el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado (art. 136.1 CE), parece establecer formas de responsabilidad política frente al Parlamento que son incompatibles con la independencia y la naturaleza técnica inherente a dicha institución[24]. Frente al modelo que existe en nuestro país, cabe afirmar que la exigencia de responsabilidad a esa institución debería basarse en criterios exclusivamente técnicos y jurídicos. Como ejemplo es posible citar otros sistemas donde órganos que ejercen funciones similares están sometidos a auditorías externas. El caso más llamativo es el de la US Government Accountability Office (GAO), cuya actuación es revisada cada tres años por un equipo internacional compuesto por miembros de entidades superiores de fiscalización de otros Estados, grupo que lleva a cabo su tarea aplicando estándares de auditoría generalmente admitidos[25]. Cabe advertir, además, que al margen de la responsabilidad de sus miembros, el Tribunal de Cuentas, cuando enjuicia, es «único, pero no supremo»[26], dado que sus resoluciones son susceptibles del recurso de casación y revisión ante el Tribunal Supremo[27].

Mayores dificultades suscita delimitar la responsabilidad de las agencias y comisiones que actúan fundamentalmente en el ámbito económico (como sucede con el Banco de España o la Comisión Nacional del Mercado y de la Competencia, sólo por citar algunos ejemplos). Es verdad que estas instituciones nacen, precisamente, para asegurar que la toma de decisiones se base en argumentos técnicos, ajenos al debate político. Ahora bien, su grado de poder discrecional no parece compatible con la manera en que nuestro ordenamiento diseña su responsabilidad. En efecto, aunque deben rendir cuentas al Parlamento, ni existen instrumentos específicos para hacer efectiva dicha responsabilidad ni los que existen se utilizan con la intensidad que cabría esperar[28].

---

[24] Aunque, con claros defectos de forma y de fondo, nuestro ordenamiento prevé que las Cortes Generales pueden rechazar en votación el informe sobre la Cuenta General del Estado realizado por el Tribunal, lo cierto es que la actividad de dicha institución debería de ser la base para que el Parlamento llevase a cabo la función de control político que le corresponde acerca del cumplimiento por parte del Ejecutivo del mandato recibido por las cámaras a través de la ley de presupuestos.

[25] La revisión de 2013 fue realizada por un grupo compuesto por miembros de las entidades de fiscalización de Noruega, Canadá, Reino Unido, Dinamarca y Bahamas. La misión del equipo consistió en verificar si el sistema de control de calidad ejercido por la GAO estaba bien diseñado y había sido efectivamente aplicado por dicha institución. El informe de 2013 aparece en http://www.gao.gov/about/review.html.

[26] STC 18/1991.

[27] STC 187/1988.

[28] Sobre este asunto, SALVADOR, M. «Partidos Políticos y autoridades independientes», ponencia presentada al XII Congreso de la ACE, www.acoes.es/.../SalvadorMartinezMariaPartidospoliticosyautoridadesind.

A pesar del interés que reviste este y otros de los temas hasta ahora mencionados, parece más acuciante centrar el análisis en la responsabilidad que corresponde a quienes están más conectados con el titular de la soberanía, bien porque lo representan de forma directa o bien porque conectan con el pueblo a través del Parlamento. Y, dentro de las formas de responsabilidad que corresponden a las Cortes Generales y al Gobierno, creo preciso excluir las formas de responsabilidad jurídica que afectan a los miembros de dichas instituciones[29] o, en su caso, al órgano en su conjunto[30].

Esta decisión no sólo obedece a razones de espacio, sino a otras de naturaleza sistemática. Es verdad que nuestro ordenamiento, a veces, no regula alguna de estas formas de responsabilidad a gusto de todos[31] y que muchas de las disposiciones que se integran en nuestro ordenamiento jurídico no necesitan mayores reformas sino, simplemente, controlar su estricto cumplimiento. Pero estos asuntos conectan con la otra fuente del principio de responsabilidad que mencionaba anteriormente, esto es, el Estado de Derecho, por lo que precisan de otro tipo de análisis. Mi intención es, pues, ceñirme a los supuestos de responsabilidad política que son el reverso de la legitimidad democrática.

III. Los obstáculos a la responsabilidad política

III. 1. *Los presupuestos: democracia representativa y forma de gobierno parlamentaria*

Entendida de esta manera, la responsabilidad política obedece, en nuestro sistema jurídico, al modelo eminentemente representativo de nuestra democracia y al parlamentarismo racionalizado que identifica a nuestra forma de gobierno.

La noción de representación que todavía se desprende del art. 66.1 CE es heredera de las revoluciones «atlánticas»[32]. Así, y con connotaciones que van desde Sieyès a Rousseau, seguimos manteniendo que el pueblo, como lo fue en su momento la nación, es una entidad unitaria. Es precisamente el Parlamento, compuesto por representantes elegidos por el cuerpo electoral a través del sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, quien construye la voluntad de esa colectividad, mediante los procedimientos previstos en el ordenamiento. En virtud de la propia noción de representación, las decisiones adoptadas por las asambleas se imputan a los representados, como si fueran estos los que realmente hubieran actuado.

[29] En el caso del Gobierno, el art. 102 CE reserva a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo la exigencia de la responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno.

[30] Es evidente que la declaración de inviolabilidad que formula el art. 66.3 de la Constitución subraya la dignidad de las Cortes Generales y las exonera de responsabilidad penal. No ocurre lo mismo, sin embargo, en materia de responsabilidad civil o patrimonial. Recordemos, por ejemplo, que en materia de personal están sometidas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa [art. 3.1.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa].

[31] Pensemos, por ejemplo, en las críticas que suscita el elevado número de aforados que existe en nuestro país o las polémicas que sigue suscitando la inmunidad que protege a los miembros de las Cortes Generales.

[32] La expresión es de A. Garrorena en *Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*, CEPC, Madrid, 2011, pág. 30.

Desde esta concepción, cada representante, y con independencia de la circunscripción que lo ha elegido, lo es de todo el cuerpo electoral y desempeña su función con entera libertad. La prohibición de mandato imperativo, impuesta en el art. 67.2 CE sólo para los miembros de las Cortes Generales, se ha extendido a todos los órganos de carácter representativo. Esto significa que ni los electores emiten instrucciones ni está previsto ningún tipo de revocación del mandato en caso de que el representante incumpla los compromisos asumidos durante la campaña electoral. Los representantes asumen, pues, una responsabilidad meramente difusa[33] ante el cuerpo electoral.

Y es aquí donde entra en juego la forma de gobierno. En un sistema como el nuestro, la dirección política no corresponde al Parlamento elegido en las urnas, sino al Gobierno que sale de ellas. Los electores son conscientes, pues, de que, en las elecciones generales, lo que se decide no es sólo la composición de las cámaras sino, sobre todo, quién será el próximo presidente del Gobierno[34]. Y este, una vez que ha resultado investido, es responsable, solidariamente junto al Gobierno que haya designado, ante el Congreso de los Diputados (art. 108 CE).

El juego conjunto de la noción de representación y del parlamentarismo supone, en definitiva, que los candidatos seleccionados por las distintas formaciones políticas que hayan obtenido el necesario número de votos se integran en las cámaras, una de las cuales, esto es, el Congreso de los Diputados, confía, mediante investidura, en un presidente del Gobierno, al que se atribuye la función de dirección política.

Las formas de responsabilidad previstas en nuestro ordenamiento responden a esta manera de legitimar el poder. En efecto, y en primer lugar, la noción de mandato a la que antes se hacía referencia limita la responsabilidad política de los representantes con respecto a los representados. La única manera en que los votantes pueden demostrar su desconfianza ante la gestión llevada a cabo por los elegidos es no reeligiéndoles una vez que se convoquen nuevos comicios. Cosa distinta es lo que sucede con el presidente del Gobierno. Este, al carecer de legitimidad directa, también carece de responsabilidad política frente al electorado. Responde, eso sí, de su gestión y de la todo el Gobierno ante el Congreso de los Diputados.

III. 2. *Las consecuencias: un sistema de responsabilidad política deficiente*

El modelo que acabamos de describir presenta algunos problemas que explican la insatisfacción generada en los últimos años. No me refiero al descontento que la gestión de la crisis económica ha provocado, ni al profundo malestar ocasionado por los frecuentes casos de corrupción que han afectado a la clase política. Mientras que el

[33] Esta forma de responsabilidad parte de una relación extremadamente lábil, donde ni están predeterminados los sujetos entre la que discurre, ni las formas, ni las consecuencias que puede generar. Sobre este asunto, RESCIGNO, *op. cit.*, pág. 430.

[34] El bipartidismo y la frecuente formación de mayorías absolutas en las asambleas, fenómenos que han dominado el funcionamiento de nuestra democracia, quizá no sean sólo consecuencia del sistema electoral, sino también de esta realidad.

segundo problema está más relacionado con la responsabilidad jurídica, como antes se señalaba, el primero ha acentuado algunos caracteres inherentes a nuestro modelo de democracia, acrecentando sus consecuencias más controvertidas.

El primer problema consiste en la ausencia de responsabilidad de los representantes con respecto a los electores. En nuestro ordenamiento, carece casi de importancia la forma más difusa de retirar esa confianza, mediante la no reelección. En efecto, las listas electorales cerradas y bloqueadas limitan la capacidad de decisión del votante, que no puede ni siquiera alterar el orden de los candidatos incluidos en la papeleta. El protagonismo de los partidos en el momento electoral hace que no se elijan personas, sino formaciones políticas. Son estas las que elaboran las listas electorales de manera no siempre transparente, listas que son respaldadas o no por el cuerpo electoral. En definitiva, lo que decide el sentido del voto no es la calidad de las personas incluidas en las candidaturas, sino la actitud del partido ante problemas de política general. Y, todavía más, el grado de aceptación que el líder del partido a nivel nacional suscita entre los ciudadanos. Como consecuencia de estos factores existe responsabilidad de los parlamentarios, pero ésta no se hace efectiva ante los electores sino ante las instancias del partido que han decidido su incorporación en la candidatura y que tienen el poder de decidir si repiten o no en el cargo.

El segundo obstáculo consiste en la debilidad de los medios a través de los cuales el Parlamento puede exigir la responsabilidad del Gobierno. En este caso los problemas son tanto de carácter general como específicos de nuestro sistema. Entre los primeros destaca la limitación del principio de división de poderes que es inherente a la forma de gobierno parlamentaria, en virtud de la cual resultaría casi paradójico que la mayoría parlamentaria exigiera responsabilidad a un Gobierno que es de su mismo partido. A esto hay que añadir que, para garantizar la estabilidad del Ejecutivo, los constituyentes optaron por unos instrumentos de racionalización que no sólo refuerzan al Gobierno sino, sobre todo, a su presidente. Es sólo este quien resulta investido y quien ostenta la dirección política del Gobierno, por lo que nombra y cesa libremente a los ministros, que sólo responden políticamente ante él.

Los años que lleva en vigor la Constitución demuestran que los instrumentos de que dispone el Parlamento para hacer efectiva la responsabilidad del Ejecutivo no resultan eficaces. Factores como el carácter constructivo de la censura o el hecho de que sea el candidato alternativo quien debe exponer su programa han provocado que nunca haya prosperado una votación de este tipo. El debate de la moción ha servido, además, para someter a examen a quien se propone como presidente alternativo y no para analizar la gestión de quien todavía desempeña el cargo.

Algunos de estos defectos están, sin duda, en la norma fundamental. Pero muchos otros arrancan de unos reglamentos parlamentarios que, lejos de atenuar estas dificultades, las acrecientan. Baste con señalar que, en nuestro país, las preguntas deben presentarse por escrito[35], lo que priva al control parlamentario de espontaneidad e impide tratar cuestiones de urgente actualidad. De otro lado, las peticiones de información al Gobierno o a los departamentos ministeriales, aunque construidas

[35] Art. 186.1 RCD, por ejemplo.

por el Tribunal Constitucional desde el punto de vista de los derechos fundamentales, «agotan normalmente sus efectos en el campo estrictamente parlamentario», «que excluye, generalmente, tanto la fiscalización judicial como la de este Tribunal Constitucional, al que no le corresponde el control de cualquier clase de alteraciones o irregularidades que se produzcan en las relaciones políticas o institucionales entre legislativo y ejecutivo»[36]. Es decir, y simplificando en extremo la jurisprudencia sobre el asunto, contra el vicio de pedir por parte de la oposición, la virtud del gobierno de no dar[37].

Estos límites a la responsabilidad del Gobierno con respecto al Parlamento son más acusados cuando, como sucede con cierta frecuencia en nuestro país, el sistema electoral conduce a la formación de mayorías absolutas en las cámaras. Es entonces cuando se somete al sistema a una prueba de la que, indefectiblemente, sale mal parado. En estas circunstancias, que no eran las previstas por los redactores de la Constitución o los reglamentos parlamentarios, la responsabilidad se vuelve mera apariencia.

Las deficiencias mencionadas en páginas anteriores son sólo a título de ejemplo, dado que estos temas son de sobra conocidos y la longitud que deben tener estas páginas no permite un análisis más detallado del asunto. Las consecuencias de dichas limitaciones han sido puestas de manifiesto también en numerosas ocasiones. Estas restricciones no sólo contribuyen a deslegitimar el ejercicio del poder político sino que, además, afectan al funcionamiento de otros principios constitucionales distintos al democrático, como son los que subyacen al Estado de Derecho. En efecto, la ausencia de responsabilidad política se intenta compensar exigiendo responsabilidad jurídica a quienes ejercen el poder, sobre todo mediante acciones judiciales de naturaleza penal. Este desplazamiento no sólo genera una juridificación de la política, sino que también incrementa los riesgos de politización de la justicia. Es evidente que los tribunales, cuando valoran los actos de quienes desempeñan poder político, han de utilizar un parámetro jurídico y objetivo. Pero aunque cumplan escrupulosamente con esta exigencia, es inevitable que sus decisiones se lean en términos políticos. En este tipo de supuestos, tanto quienes defienden la gestión del encausado, como quienes la critican, no suelen interpretar la decisión judicial desde lo dispuesto en el ordenamiento, sino desde la sensibilidad política de los jueces y magistrados. Este resultado perjudica la legitimidad de la justicia porque le atribuye los criterios de valoración subjetivos inherentes a la exigencia de responsabilidad política.

[36] STC 220/1991.

[37] Acerca de dicha jurisprudencia, me remito a lo brillantemente expuesto por E. MATIA en la nota 48 de su colaboración a esta obra sobre «Protección de datos personales y principio democrático: el derecho a la información de los representantes políticos».

IV. Las propuestas para mejorar la democracia desde la óptica de la responsabilidad de los poderes públicos

La delimitación de la responsabilidad y el análisis de las limitaciones que la afectan en nuestro sistema jurídico que se ha llevado a cabo en las páginas anteriores no son, como se afirmaba al principio de este texto, fines en sí mismos. Su objetivo es instrumental, dado que sólo pretende ser una óptica para evaluar la mayor o menor conveniencia de determinadas reformas de nuestro sistema democrático.

Muchas de las propuestas destinadas a alcanzar dicha finalidad, formuladas por instituciones, partidos políticos y sectores doctrinales son de indudable interés y, desde luego, pueden resultar útiles para resolver lo que, para algunos, son carencias de nuestro ordenamiento. Me refiero a temas tan dispares como pueden ser aumentar el peso de las instituciones de democracia directa, la elección directa de los alcaldes o incrementar la proporcionalidad del sistema electoral.

Es cierto que estas, y algunas otras propuestas, pueden atribuir mayor capacidad de decisión a los ciudadanos o mejorar la legitimidad de origen de quienes desempeñan poder de dirección política. Ahora bien, quizá con esto no sea suficiente. Lo que propongo, en definitiva, es analizar la incidencia que pueden tener este tipo de medidas sobre la responsabilidad de los poderes públicos que es inherente al sistema democrático. Utilizar este punto de vista puede servir para identificar reformas que, lejos de atenuar, incrementan los obstáculos que ya existen para la efectiva realización del principio constitucional que nos ocupa.

IV. 1. *Formas de participación directa y responsabilidad de los poderes públicos*

Desde la óptica mencionada, parece claro que sólo podrán incrementar la responsabilidad política aquellas reformas que sean coherentes con la naturaleza representativa de nuestro sistema político y el carácter parlamentario de nuestra forma de gobierno.

Es verdad que estos caracteres se podrían variar modificando la Constitución. Pero no parece que reformas de ese tipo sean posibles, ni siquiera deseables. La complejidad de las sociedades actuales y la libertad de los usos modernos —esto es, como independencia y no como participación— hacen casi imposible transitar de una democracia representativa a otra directa, basada en la continua movilización popular. Es preciso aceptar, pues, que las instituciones de democracia directa y participativa han de tener en nuestro sistema, al igual que sucede en todas las democracias occidentales, un papel complementario de la representación.

Hay que reconocer que estas figuras, a veces, constituyen cauces a través de los cuales los ciudadanos demuestran su descontento frente a la manera en que se ejerce el poder. Así sucede, por ejemplo, cuando se somete a consulta popular o a referéndum la aprobación de una norma o una decisión política de especial trascendencia y esta es rechazada por las urnas. Al margen de las consecuencias que una decisión de este tipo

pueda provocar sobre lo votado, el resultado puede leerse, y de hecho se hace, como una reacción popular contra la orientación seguida por quien ha convocado el referéndum. Hay otra figura que no existe en nuestro ordenamiento pero que, en otros países, genera un resultado similar. Se trata del referéndum abrogativo mediante el cual un número determinado de ciudadanos insta a que se someta a votación una ley adoptada por el Parlamento, precisamente para conseguir que cese su vigencia. Con ello, se demuestra el descontento por las decisiones adoptadas por el poder legislativo[38].

Sin desconocer que estas figuras no sólo fomentan la participación, sino que también pueden operar como maneras difusas de exigir responsabilidad política, no cabe preterir los riesgos que entrañan. En primer lugar, dicho efecto es indirecto y constituye una cierta desnaturalización de dichas instituciones. Cuando, como sucede con frecuencia, la campaña previa a la votación se utiliza para que las fuerzas políticas de la oposición critiquen la gestión de la mayoría y para que, a su vez, esta justifique lo realizado, se deja de debatir el contenido de la norma o la conveniencia de la decisión política sometida a referéndum.

Esto es, al menos, lo que sucedió cuando se votó el Proyecto de Constitución para Europa en 2005. Tanto en nuestro país como en Francia y en Holanda, la discusión que marcó la campaña distó de versar sobre el contenido de dicho texto. El interés por utilizar el referéndum en contra de quienes lo habían convocado impidió que los partidos políticos plantearan claramente sus posturas sobre la integración y dificultó que los ciudadanos tuvieran un conocimiento claro sobre el contenido del Proyecto. Como consecuencia de estas distorsiones, la idea de dotar a la Unión de un texto de naturaleza constitucional tuvo que ser abandonada.

Tampoco hay que olvidar que el referéndum, en algunas ocasiones, lejos de constituir una manera de evaluar la gestión de los poderes públicos, sirve para robustecer su poder. Al menos, esto es lo que enseñan las experiencias recientes en América Latina, donde el Ejecutivo ha utilizado la apelación directa al pueblo para suprimir las limitaciones constitucionales a la reelección[39]. En casos como estos, el apoyo ciudadano se esgrime para fortalecer la jefatura del Estado frente a las demás instituciones y acallar las críticas que medidas como la citada suscitan entre la oposición.

[38] El caso más conocido es el de Italia. En ese país, entre el 15 de junio de 1997 y el 22 de junio de 2009 ninguno de los 29 referéndums convocados superaron el quórum de participación exigido. Es más, en las votaciones celebradas el 21 y 22 de junio de 2009, la participación bajó hasta un 23 por ciento, aproximadamente. Esta tendencia cambió de manera significativa en 2011. Aunque la participación no superó el 55 por ciento, prosperó la propuesta de derogar cuatro normas, siendo una de ellas la Ley sobre «Il legittimo impedimiento del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri a comparire in udienza penale, quale risultate a seguito della Sentenza n. 23 del 2011 della Corte Costituzionale» (http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=F&dtel=12/06/2011).

[39] Así sucedió, por ejemplo, en Venezuela, en febrero de 2009, Bolivia en enero de 2009 o Ecuador en septiembre de 2008.

IV. 2. *La responsabilidad política de los representantes*

Antes se señalaba que la noción de mandato que caracteriza a las democracias contemporáneas dificulta la exigencia de responsabilidad por parte de los electores con respecto a los elegidos. Esta característica, que arranca de los primeros planteamientos liberales, se ha hecho aún más acusada como consecuencia del pluralismo inherente a las sociedades actuales. Aunque la unidad del pueblo se sostiene desde un punto de vista jurídico —esto es, como creación del Derecho— lo cierto es que el pueblo dista de tener un solo parecer. Son muchas las opiniones difundidas entre los ciudadanos, pareceres que los partidos políticos llevan al Parlamento y que se expresan por los distintos miembros de las cámaras y por los grupos parlamentarios.

En la actualidad, la relación entre representantes y representados tiene que contemplarse desde esta pluralidad. En efecto, en sociedades tan diversificadas como las nuestras, el electorado no emite unas instrucciones claras y definidas. Es verdad que los programas políticos son compromisos que, en principio, los representantes asumen frente a los representados. Pero el cumplimiento de esas promesas no depende siempre del elegido, sino de factores tan variables como la fuerza que su partido tiene en el Parlamento, las negociaciones y acuerdos que deba establecer con quienes defienden otros puntos de vista o los compromisos asumidos a nivel internacional. Esto no supone que no sea posible exigir responsabilidad a quienes ostentan cargos públicos. Significa, sobre todo, subrayar que la representación no es identidad y que la distancia entre representantes y representados, lejos de ser un defecto, es una consecuencia obligada del pluralismo.

La legitimidad de los representantes no es, pues, un hecho dado que arranca de una determinada manera de elección. Tampoco puede consistir en la fidelidad a unas promesas electorales que, aunque fueran viables en el momento electoral, resultan imposibles de cumplir como consecuencia de los cambios en la realidad política, social o económica. La legitimidad es un proceso mucho más dinámico que se adquiere, o se deteriora, a través de la forma de gestionar la pluralidad de intereses a la que antes hacía referencia. Esto significa que para mejorar la exigencia de responsabilidad es preciso centrarse más en la legitimidad de ejercicio que en la legitimidad de origen.

Por estas razones, no parece que el déficit de responsabilidad que afecta a nuestro sistema representativo pueda resolverse mediante ciertas modificaciones del sistema electoral. Es más, algunas de las propuestas formuladas por la doctrina o por las fuerzas políticas pueden producir efectos adversos a dicho principio. Esto es lo que sucede, por ejemplo, con la idea de aumentar el tamaño de la circunscripción para hacerlo coincidir con las comunidades autónomas o con todo el territorio nacional.

Es verdad que una reforma de este tipo incrementaría la proporcionalidad, al permitir que algunas fuerzas políticas que se quedan fuera de la cámara accediesen a ella. Pero el elevado número de candidatos que deberían incluirse en las listas, unido a la dimensión del territorio, generarían aún mayor distancia entre representantes y representados, porque no es posible articular la responsabilidad de los elegidos con respecto a todo el cuerpo electoral.

Aunque pueda parecer paradójico, tampoco ofrece mayores garantías ir al modelo inverso, esto es, circunscripciones uninominales que exigen una fórmula electoral

mayoritaria. Es verdad que en algunos países, como es el Reino Unido, este modelo ha favorecido la mayor proximidad del elegido con los votantes. Pero también es cierto que nuestra historia constitucional demuestra la estrecha vinculación entre este tipo de circunscripción y el fenómeno del caciquismo[40]. Algo similar sigue sucediendo en la actualidad en algunos países del este de Europa. Su instauración en Estados como Moldavia o Ucrania ha propiciado fenómenos de clientelismo contrarios por naturaleza a cualquier exigencia de responsabilidad[41].

Otra de las medidas que se ha propuesto para mejorar la calidad de la democracia en nuestro país es la revocación del mandato. En abstracto, esta figura no tiene por qué ser contradictoria con el mandato representativo, dado que es inherente a los primeros planteamientos liberales. No sólo Locke defendía el derecho supremo del pueblo «a distanciar o cambiar los legisladores si cree que obran de una forma contraria a la misión que se les ha encomendado»[42], sino que la Declaración de Independencia norteamericana de julio de 1776 reconocía a los gobernados poder para abolir las formas de gobierno que pusieran en peligro su seguridad y felicidad e instituir nuevos gobiernos fundados en dichos principios.

Esta conexión facilitó que la revocación fuera adoptada, a finales del siglo XIX y principios del XX, por algunos Estados norteamericanos y en Cantones suizos. Recientemente, la figura ha asumido gran popularidad en ciertos países latinoamericanos, como son Perú, Colombia, Ecuador o Venezuela. Ahora bien, hay que reconocer que su adopción en nuestro país suscita dificultades.

En efecto, la figura es coherente con sistemas de naturaleza presidencialista ya que se dirige a retirar la confianza de cargos unipersonales elegidos directamente por el pueblo. No cabe descartar que se utilice para revocar a miembros del poder legislativo, como sucede en el caso de la reforma que se está tramitando en el Parlamento del Reino Unido[43]. Pero esta solución sólo parece posible si la elección de los representantes se ha llevado a cabo en circunscripciones uninominales.

---

[40] El art. 108 de la Ley Electoral de 1870, por ejemplo, establecía este tipo de circunscripción para la elección de diputados a Cortes. La Ley Electoral de 1907 seguía manteniéndolo para las elecciones en el ámbito rural. Su polémico art. 29 fomentaba prácticas poco democráticas al reconocer que, en los distritos donde no resultaran proclamados candidatos en mayor número de los llamados a ser elegidos, la proclamación de candidatos equivalía a su elección y les relevaba de la necesidad de someterse a ella. Sobre estos asuntos, por ejemplo, VARELA ORTEGA, J. *Los amigos políticos: partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración*, Madrid, 2001, pág. 466.

[41] Sobre el tema, por ejemplo, el informe de la Comisión de Venecia y la OSCE/ODIHR sobre la reforma de la legislación electoral de la República de Moldavia, aprobado en 2014, (CDL-AD(2014)003), para. 28. http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)003-e.

[42] *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, traducción y preparación de Ángela Morales Paraíso, Ediciones Alba, 1987, Cap. XIII, pág. 149.

[43] Tras los escándalos con los gastos ocasionados por algunos miembros de la Cámara de los Comunes, los partidos mayoritarios propusieron introducir diferentes formas de revocación. El pacto de coalición de 2010 recogió este compromiso que se formalizó en el discurso de la Corona de 4 de junio de 2014. El proyecto de ley (Recall of MPs Bill 2014-15) fue presentado el 11 de septiembre de 2014. Sobre su limitado contenido, http://www.parliament.uk/business/publications/research/briefing-papers/SN05089/recall-elections. Sobre su tramitación a fecha de 27 de febrero de 2015, http://services.parliament.uk/bills/2014-15/recallofmps.html.

Esto supone que la revocación se compadece mal con ciertos caracteres de nuestro sistema y, más en concreto, con la forma de gobierno parlamentaria y con las candidaturas electorales plurinominales y cerradas. Su recepción en nuestro ordenamiento exigiría, pues, un cambio previo de dichas notas. Sin modificar la Constitución sería posible incorporar dicha figura en el ámbito municipal, dado que el art. 140 CE ni excluye la elección directa de los alcaldes por los vecinos, ni cierra la forma de gobierno de los ayuntamientos. En cualquier caso, antes de adoptar una decisión de este tipo habría que tener en cuenta que el ejercicio del derecho de revocación estaría siempre mediatizado por los partidos políticos. De hecho, la experiencia norteamericana demuestra que, cuando esta figura se ha utilizado, constituye más una manera de conseguir una convocatoria de elecciones anticipadas que una auténtica exigencia de responsabilidad por parte del electorado[44].

Los partidos políticos han aparecido, de manera intermitente pero continua, en las páginas anteriores, lo que no es de extrañar en virtud de su rol de mediación entre representantes y representados. Ya que no parece posible, ni deseable, prescindir de dicho protagonismo, es conveniente tenerlos muy presentes a la hora de hablar de responsabilidad de los poderes públicos. Y, en este asunto, son muchas las reformas posibles, que pueden afectar tanto a la selección de dirigentes como al ejercicio del cargo.

Antes se señalaba que hay modificaciones del sistema electoral que no favorecen, sino que pueden difuminar todavía más la exigencia de responsabilidad. Conviene ahora señalar que, sin embargo, otras reformas podrían mejorar la relación entre representantes y representados. Quizá la más eficiente para conseguir este objetivo podría consistir en cambiar el tipo de listas para introducir el voto preferencial. Es verdad que esta medida puede producir perturbaciones en la vida interna de los partidos. Pero también es cierto que limitaría el control de los órganos directivos de los partidos y darían mayor protagonismo a los ciudadanos. Además, estimularía una relación más directa entre candidatos y electores, dado que el hecho de resultar elegidos no derivaría, sólo, de una decisión interna de las formaciones políticas sino, sobre todo, del apoyo que recibirían en las urnas. Con todo, esta medida no sería suficiente, tal y como se demuestra en las elecciones al Senado, donde las listas son abiertas y no por ello los votantes alteran las propuestas presentadas por los partidos.

Por eso, sería deseable una mayor intervención del legislador a la hora de regular los procesos de selección de candidatos, con la finalidad de asegurar que los partidos, a la hora de adoptar dicha decisión, respeten *ad intra* los requisitos básicos del principio democrático[45]. En varios países de nuestro entorno las leyes concretan el órgano que

[44] Sobre este asunto es interesante la información recogida en la página web de la NCSL (National Conference of State Legislatures), http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx. Según sus datos, el caso más interesante es, sin duda, la revocación del gobernador demócrata Gray Davis en 2003 en California, que fue reemplazado por el republicano Arnold Schwarzenegger.

[45] No parece, pues, suficiente, la regulación que contiene el Proyecto de ley que, en el momento de escribir estas páginas, tramitan las Cortes Generales y que, entre otros contenidos, modifica la Ley de Partidos Políticos todavía vigente. Dicho texto no incorpora novedades significativas en lo que se refiere a la selección de candidatos. Las únicas exigencias de participación interna se refieren a los

debe llevar a cabo la decisión, la manera de proceder y los derechos que corresponden a los afiliados[46]. Tampoco estaría de más establecer sistemas eficaces para controlar que esas normas se cumplieran, tal y como sucede en Portugal o en la República Federal Alemana[47]. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre listas de composición equilibrada y otras medidas adoptadas para favorecer la presencia de mujeres en las listas electorales ampara la constitucionalidad de la intervención del legislador en la selección de candidatos. En efecto, esta intromisión se puede justificar en la especial vinculación de los partidos políticos a los mandatos de nuestra norma fundamental y en que la acción del legislador no afectaría al art. 23.2 CE, dado que no existe un derecho fundamental a ser propuesto candidato[48].

El Tribunal Constitucional ha subrayado que, aunque los partidos son los protagonistas de las elecciones, la relación representativa transcurre entre los votantes y los elegidos. Por esta razón, dejó muy claro, desde su primera jurisprudencia, que la expulsión de los militantes de las filas de dichas formaciones no conlleva la privación del cargo representativo que les fue confiado por los electores[49].

No cabe desconocer que esta doctrina, que coincide plenamente con los estándares europeos sobre el asunto[50], suscita dificultades. En efecto, los partidos deciden la inclu-

---

órganos de gobierno y representación de la formación que, además, han de ser renovados cada cuatro años (BOCG, Senado, nº 486, 10 marzo 2015).

[46] Me refiero, fundamentalmente, al art. 21 de la Ley Electoral de la República Federal Alemana (Ley de 23 de Julio de 1993, con las modificaciones introducidas por la Ley de 3 de mayo de 2013http://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/downloads/rechtsgrundlagen/bundeswahlgesetz_engl.pdf.) y al art. 112 de la Ley Electoral de Finlandia (*Election Act 714/1998, amendments up to 218/2004,*http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980714?search%5Btype%5D=pika&-search%5Bpika%5D=Election).

[47] Según el art. 34.2 de la Ley portuguesa de partidos políticos, cualquier afiliado que sea elector o candidato en los procedimientos de elección interna de candidatos puede acudir, en última instancia, al Tribunal Constitucional. De acuerdo con el art. 21.6 de la Ley electoral alemana, los responsables del partido que presenten la candidatura ante el oficial electoral deberán presentar una declaración jurada sobre el cumplimiento, durante el procedimiento de selección de candidatos, de los requisitos establecidos en la ley. Las consecuencias de la falsedad en dicha declaración tienen naturaleza penal. Además, la comisión electoral puede rechazar cualquier candidatura que incumpla los requisitos establecidos en la propia Ley (art. 26.2). Sobre estos temas, me remito a lo expuesto en «Intervención del legislador y selección de candidatos por los partidos políticos: una perspectiva comparada», *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 35, 2015.

[48] SSTC 12/2008, 13/2009 y 40/2011.

[49] Recordemos que, en la STC 10/1983, el Tribunal Constitucional afirmaba que «Si todos los poderes del Estado emanan del pueblo, podrá discutirse la conveniencia o, dentro de un sistema representativo concreto, la licitud de la facultad de revocación concedida a los electorales, o la oportunidad o la justicia de aquellas normas jurídicas que, de modo general, establezcan, como consecuencia necesaria de ciertos supuestos de hecho, el cese del representante en las funciones que el pueblo le ha conferido. No es, por el contrario, constitucionalmente legítimo otorgar a una instancia que no reúne todas las notas necesarias para ser considerada como un poder público, la facultad de determinar por sí misma ese cese sujetándose sólo a las normas que libremente haya dictado para sí»

[50] Así, las *Guidelines on Political Party Regulation*, de la OSCE/ODIHR y la Comisión de Venecia, (CDL-AD (2010) 024 afirman, en su parágrafo 139, que cualquier regulación que determine el fin del mandato de un cargo representativo por cambio de afiliación política es abiertamente restrictiva y favorece potencialmente prácticas abusivas por parte de los líderes de los partidos políticos. Los cargos representativos son elegidos mediante votos emitidos por los ciudadanos, por lo que las leyes

sión de los candidatos en las listas pero, aún en el supuesto de que los elegidos ejerzan sus funciones de manera insatisfactoria, o incluso delictiva, sólo pueden expulsarlos de la formación o no volver a contar con ellos para los siguientes comicios. Carecen, sin embargo, de instrumentos para forzarles a dejar el cargo que desempeñan. Con ello, los partidos no pueden reaccionar en defensa de su propia imagen ni en beneficio del interés general.

Sin embargo, la ley puede hacer lo que la teoría de la representación veda a los partidos políticos. Recordemos que ya, en la actualidad, son inelegibles, y por lo tanto incompatibles[51], los condenados por delitos contra la Administración pública (entre otros), aunque la sentencia no sea firme, siempre que la misma haya establecido la pena de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo o la de inhabilitación absoluta o especial o de suspensión para empleo o cargo público en los términos previstos en la legislación penal. No parece, pues, que haya demasiados obstáculos para que el legislador extienda la misma medida a otros delitos especialmente graves y distintos a los actualmente enumerados en la LOREG, siempre que se respete la presunción de inocencia[52].

IV. 3. *Parlamentarismo y responsabilidad*

En el apartado III. 2 de este trabajo se subrayaban las dificultades que suscita la manera en que se articula la responsabilidad política del Ejecutivo con respecto a la asamblea legislativa que ha depositado en él su confianza. Este problema ha recibido excelentes análisis, por lo que me remito a lo dicho por autores de reconocido prestigio. Especial mención merece, por ejemplo, la idea formulada por F. Rubio Llorente sobre la conveniencia de abandonar un modelo de moción de censura que pocas constituciones han seguido y que no sólo desequilibra la relación entre el Gobierno y las cámaras, sino que también acentúa las tendencias «presidencialistas» del sistema[53]. Me remito, también, a la propuesta de A. Garrorena consistente en introducir en la Constitución un estatuto de las minorías, «que se traduzca en una efectiva revisión de la división de poderes dirigida a constituir a la oposición en un auténtico poder del Estado, ese poder al que le quedaría constitucionalmente encomendada la tarea de operar como contrapoder»[54].

La brevedad que deben tener estas páginas impide analizar con más detalle estas y otras alternativas. Antes de terminar creo preciso hacer alusión al predicamento que es-

---

sobre partidos políticos no pueden transferir el control sobre el mandato confiado por los electores a los partidos.

[51] Art. 6.2.b y 6.4 LOREG.

[52] No es posible, pues, aplicar la misma medida a personas sólo imputadas o procesadas, dado que, en estos casos, ninguna sentencia judicial ha quebrado la presunción de inocencia.

[53] «Defectos de forma», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 100, 2014, pág.147.

[54] GARRORENA MORALES, A. «La crisis actual de la democracia representantica. ¿Qué hacer?», *Escritos sobre la democracia. La democracia y la crisis de la democracia representativa,* CEPC, Madrid, 2014, pág. 201.

tán adquiriendo algunas formas de responsabilidad política difusa mediante las cuales el Ejecutivo entra en contacto directamente con el electorado. Me refiero, básicamente, al principio de transparencia. Es cierto que las obligaciones que entraña no afectan sólo a la Administración, sino también al resto de poderes públicos, sin olvidar a otros sujetos, como son partidos, sindicatos, organizaciones empresariales o entidades que manejan caudales públicos. Pero no conviene olvidar que el más afectado es el poder Ejecutivo, ya que tiene atribuida la función de dirección política y es quien maneja la mayor cantidad de medios públicos (reales y personales).

Queda lejos de mi intención hacer un análisis detallado de la Ley 19/2013 o de las disposiciones de carácter similar adoptadas hasta ahora por las comunidades autónomas. Sólo quería poner de manifiesto que este tipo de medidas tienen su lugar natural en países de carácter presidencialista donde no existe responsabilidad política del Ejecutivo ante el Parlamento. En estos sistemas, la transparencia es una exigencia del principio democrático porque sirve de contrapartida a la elección popular del jefe del Estado. A través de la misma, los miembros del Ejecutivo y la Administración cumplen con su obligación de responder —y en este caso, dar cuenta en el sentido estricto de la expresión— ante los ciudadanos de su gestión.

En sistemas parlamentarios, como el nuestro, la transparencia compensa, en cierta medida, la debilidad de los instrumentos de control político que afecta a las cámaras, instituyendo un sistema de responsabilidad difusa que se hace efectivo directamente frente a los ciudadanos y ante los medios de comunicación. Ahora bien, para valorar adecuadamente la eficacia del principio, conviene tener presente ciertos extremos. En primer lugar, que algunas de las obligaciones que entraña no constituyen una absoluta novedad en nuestro ordenamiento, que regulaba con detalle determinadas formas de publicidad inherentes al Estado de Derecho. En realidad, la gran innovación que incorpora radica más en reconocer el derecho de acceso a la información y, sobre todo, el medio con el que esta se facilita, esto es, a través de internet. En segundo lugar, que tan poco transparente es no proporcionar información como darla en exceso, porque la profusión de datos dificulta, cuando no impide, acceder a aquellos que realmente interesan. Por último, que transparencia no es apariencia, ya que no puede transmutarse en mera propaganda de los logros alcanzados por quienes gestionan la cosa pública.

Ante de finalizar, creo conveniente añadir una última consideración que sólo subraya un aspecto que ha aparecido recurrentemente en estas páginas. Las deficiencias que afectan a nuestra democracia, en materia de responsabilidad de los poderes públicos, tienen causas de diferente naturaleza. Pero, cuando se trata de responsabilidad política, el origen de las limitaciones está, sobre todo, en que nuestro ordenamiento no regula con propiedad los deberes que, en esta materia, corresponden a los partidos. El art. 6 CE atribuye a dichas formaciones un papel muy relevante en la formación y expresión de la voluntad popular. Pero nuestro sistema jurídico no impone las suficientes contrapartidas a este protagonismo. Aunque la decisión sobre listas electorales, formación del Gobierno y exigencia de responsabilidad corresponde a dichos actores, nuestro ordenamiento sigue considerándolas como asociaciones privadas que, a lo sumo, tienen relevancia constitucional. Es verdad que, en un sistema democrático, los partidos res-

ponden ante los ciudadanos en el momento electoral. Pero esta competencia no es tan libre como parece desde el punto de vista meramente formal.

Dejo de lado el tratamiento de favor que nuestra LOREG presta a las formaciones ya consolidadas en asuntos tan importantes como son la financiación, los espacios gratuitos en medios públicos de radiotelevisión o la cobertura informativa de las elecciones. Los defectos más relevantes que obstaculizan la responsabilidad política de nuestros gobernantes son la ausencia de regulación del proceso de nominación interna de candidatos, los niveles de dependencia de los seleccionados hacia la cúpula del partido, generada por el modelo de listas electorales, y el dominio que el partido de la mayoría ejerce sobre los instrumentos de control parlamentario. Ninguno de estos problemas arranca de la Constitución, sino que podrían abordarse por el legislador, siempre que existiera una voluntad seria y decidida a mejorar la democracia.