

¿UNA NUEVA NOCIÓN DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL? (*)

RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO

I

Hace algunos años en la doctrina española del Derecho Constitucional se suscitó un debate en torno al alcance del control parlamentario y de la responsabilidad política (1). Sin perjuicio de que existan todavía hoy diferentes perspectivas del problema, lo cierto es que para una buena parte de la doctrina constitucionalista española *la responsabilidad política siempre se ha anudado a la pérdida de la confianza obtenida en sede parlamentaria a través del procedimiento de investidura* (2). En esas coordenadas, no cabe extrañarse de que la responsabilidad política en un sistema constitucional inspirado en pautas del parlamentarismo racionalizado y fuertemente condicionado por el Estado de

(*) Recensión del libro de RAFAEL BUSTOS: *La responsabilidad política del Gobierno: ¿realidad o ficción?*, Colex, Madrid, 2001.

(1) Sin ánimo de exhaustividad se pueden traer aquí a colación las siguientes aportaciones: J. GARCÍA MORILLO y J. R. MONTERO GIBERT: *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984; F. RUBIO LLORENTE: «El control parlamentario», *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, CEC, 1993, especialmente págs. 255 y sigs.; y los trabajos de M. ARAGÓN REYES: «El control parlamentario como control político», *Revista de Derecho Político*, 1986, núm. 23; «Sobre el significado actual del control parlamentario: información parlamentaria y función de control», *Estudios de Derecho Constitucional*, CEPC, Madrid, 1998, págs. 275 y sigs.; «Control parlamentario», en *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, tomo II, Civitas, Madrid, 2001, págs. 177 y sigs.

(2) Así, por ejemplo, L. LÓPEZ GUERRA define a la responsabilidad política del siguiente modo: «la posibilidad de que el Parlamento, a iniciativa propia, manifieste la inexistencia de un vínculo de confianza en el Gobierno, lo que debe conducir al cese de éste» («Responsabilidad política del Gobierno», *Temas básicos de Derecho Constitucional*, tomo II, Civitas, Madrid, 2001, pág. 182.

partidos se haya convertido poco más o menos que en una mera reliquia institucional, cuya única finalidad cierta parece ser la de formar parte de los programas de la asignatura de Derecho Constitucional y explicarse en clase a los alumnos a través de sus (pretendidas y teóricas) manifestaciones más fuertes, esto es, de la cuestión de confianza y de la moción de censura.

Pues bien, ese estado de cosas en el que plácidamente dormitaba una parte de la doctrina constitucionalista ha recibido un duro (y en buena medida acertado) embate mediante la publicación del libro *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?* (Colex, Madrid, 2001). Su autor, Rafael Bustos Gisbert, es un joven constitucionalista que imparte docencia en la Universidad de Salamanca y formado bajo el magisterio de José Luis Cascajo Castro.

El objeto de estas líneas es, ciertamente, llevar a cabo un somero comentario de un libro que ha venido a remover, según decía, las tranquilas aguas en las que descansaba la noción de la responsabilidad política en nuestro panorama doctrinal. Y ello por un motivo principal: no son frecuentes en la bibliografía de Derecho Constitucional español las obras que, analizando en principio instituciones ya estudiadas anteriormente, procedan a una *profunda revisión de sus postulados doctrinales*. El estudio del profesor Bustos tiene, sin duda, esa rara virtud. Lo anterior no quiere decir que sus tesis deban ser aceptadas pacíficamente, pues dado que *el resultado* de su análisis conduce a posiciones muy distantes a las que hasta ahora se habían mantenido, es más que previsible que despierte reacciones encontradas.

En cualquier caso, esta revisión de lo que sea o pueda ser la responsabilidad política en nuestro escenario constitucional se adereza con un rigor y un manejo de las fuentes de notable solvencia. El autor se enfrenta con el problema a través de *su origen*; esto es, el profesor Bustos parte de la premisa de que para estudiar la responsabilidad política lo más operativo es acudir a las fuentes del país donde nació y de allí obtiene un amplio recetario que trasladará, con las convenientes modulaciones, a nuestro sistema constitucional. La obra que comentamos es, por tanto, una excelente síntesis del estado actual del debate de la responsabilidad política en el Reino Unido y un examen de la cuestión en la forma parlamentaria de gobierno que diseña la Constitución de 1978.

Sin embargo, tal como se advertirá, este comentario no se reducirá a *informar* sobre el contenido de la obra (por lo demás muy rico), sino que también pretende *discrepar* de alguno de sus planteamientos, aunque sea de forma muy circunstancial y, en todo caso, desde los postulados académicos de la sana crítica. Pues tal como se verá, el libro de Rafael Bustos parte de un riguroso análisis de la responsabilidad política en Gran Bretaña y de un detenido estudio del problema en nuestro contexto constitucional, construyendo todo su dis-

curso en torno a categorías y conceptos que están muy asentados en el sistema constitucional británico y son empleados habitualmente por la rica y abundante doctrina del país anglosajón. Este modo de proceder tiene sus ventajas (añade valor a nuestra enquistada doctrina), pero también presenta algunas hipotecas (la labor comparativa se deja deslumbrar por el modelo matriz y hasta cierto punto oculta nuestra lógica institucional diferenciada). Pero de ello habrá tiempo de ocuparse.

II

En el primer capítulo el autor lleva a cabo una aproximación conceptual a la noción de responsabilidad política, partiendo, según decía, de las premisas doctrinales del constitucionalismo británico. Ya desde el principio el profesor Bustos Gisbert nos descubre «sus cartas», lo que denota claramente una sinceridad intelectual fuera de lo común: «*desde el punto de vista jurídico constitucional —indica— la responsabilidad política aparece como la contrapartida necesaria del principio representativo*» (pág. 14). Tal conexión la sitúa con acentos más fuertes en aquellos sistemas en los que —a su juicio— la separación de poderes ofrece unos perfiles ambiguos; esto es, en los inspirados en la forma parlamentaria de gobierno. Y es en éstos donde, efectivamente, la responsabilidad política se convierte en una suerte de elemento central del sistema de «cheks and balances».

Las reflexiones del autor parten de un sistema político concreto (el sistema británico), y de su propia evolución, poniendo énfasis especial en el dato de que, junto a la polisemia de la noción de responsabilidad, se une la circunstancia de que en el sistema británico existen varias palabras que, con matices, vienen a ser sinónimas en el lenguaje ordinario: *responsability*, *accountability*, *answerability* y *liability*. Asimismo, dentro de la noción de responsabilidad política se encuentra la *responsabilidad colectiva o solidaria*, así como la *responsabilidad individual*. Lo cierto es que la *concepción clásica* de la responsabilidad política, tal como decía al principio, se asienta sobre la idea de que *no hay responsabilidad sino hay pérdida del cargo*. Tal perspectiva, como razonablemente se apunta en el libro, es hoy en día inaceptable, puesto que la democracia de canciller y el propio sistema de partidos hacen impensable que la responsabilidad política pueda situarse *sólo* en esos términos.

En efecto, como bien apunta Bustos Gisbert, «si identificamos responsabilidad con dimisión, lo máximo que hoy podremos decir de la responsabilidad política colectiva es que es una bella leyenda que inspiró, en el pasado, el funcionamiento de los sistemas parlamentarios y que aún aparece en los textos

constitucionales como tributo a la tradición (...)». Una de las ideas fuerza que atraviesan el libro es, precisamente, la que tiene que ver con la crisis del modelo tradicional de democracia parlamentaria, tal como fuera concebido, entre otros muchos por Bagehot, en que el ejecutivo y sus miembros debían responder ante el Parlamento. Hoy en día, como resume acertadamente el autor, «estamos en presencia de un sistema en el que los miembros del gobierno sólo responden ante el jefe del Ejecutivo y éste sólo ante el electorado y, muy raramente, ante el partido» (págs. 23-24). El desfallecimiento de la responsabilidad política individual de los ministros es, pues, una de las características del parlamentarismo reciente, y que ha dado muestras evidentes de su «vigor» en muchos casos acaecidos en la vida política española desde principios de la década de los noventa del siglo pasado hasta nuestros días. La responsabilidad política individual se ha diluido frente a la emergencia de la *responsabilidad mediática* y de la *responsabilidad penal*, que, dentro de una cierta perversión de las formas, son los instrumentos que se han utilizado para dirimir responsabilidades.

Sin embargo, todo ello parte de una *mala inteligencia* de lo que sea el principio de responsabilidad política. El profesor Bustos, trayendo a colación cómo ha evolucionado el problema de la responsabilidad política en el Reino Unido, a través principalmente de la documentada exposición de una serie de casos e informes (desde el caso *Crichel Down* hasta el informe *Ministerial Accountability and Responsibility*, pasando por el Informe *Scott*), y de las opiniones doctrinales vertidas sobre estas cuestiones, expone las conclusiones que al respecto emitió el *Public Service Committee* que propuso una definición de responsabilidad que distingue dos obligaciones en la responsabilidad ministerial: una obligación fundamental de los Ministros *de rendir cuentas*, que supone proveer de información y explicar al Parlamento sus acciones, con el fin de estar sujeto al control democrático; y una obligación *de responder a las preocupaciones y críticas suscitadas en el Parlamento*, pues el ejercicio efectivo de las funciones ministeriales requiere la confianza del Parlamento. Por tanto, «corresponde al Primer Ministro decidir a quien elige como Ministro, pero no debería mantener en su cargo a un Ministro que no retiene la confianza de sus colegas parlamentarios» (pág. 33).

De todo ello el autor extrae una de las tesis que salpican el libro: «La búsqueda de la dimisión no es ya el elemento definidor de la responsabilidad». Es, tal como señala, un último paso, pero no representa más que una parte pequeña del funcionamiento cotidiano de la responsabilidad. Lo trascendental, a efectos de conceptualizar la responsabilidad política, estriba en «que la rendición de cuentas sea rigurosa y adecuada y que el ministro acepte la crítica derivable de sus actos». Únicamente hay un caso en el que la dimisión de un ministro es consti-

tucionalmente exigible: *el engaño al Parlamento*, «porque ello golpea el corazón mismo de la responsabilidad política».

Hasta aquí, en grandes líneas, cuál es el *modelo* de responsabilidad política ministerial que ha alumbrado en Gran Bretaña en los últimos años. Pues bien, el profesor Bustos, partiendo de esas premisas, aplica sin apenas matices esa conceptualización de la responsabilidad política al sistema constitucional español. Y en esa traslación conceptual lleva a cabo una serie de precisiones que son importantes y suponen una clarificación del confuso enfoque que hasta ahora había iluminado tales temas en la doctrina española.

El autor señala acertadamente el *error conceptual* que entre nosotros ha hecho mella al identificar *confianza y responsabilidad como dos caras de una misma moneda*. Como bien señala Bustos, *el anverso de la confianza parlamentaria es la desconfianza o censura, no la responsabilidad política*. En uno de los pasajes más acertados de la obra, en el que se hace eco de la magnífica obra de Bernard Manin (3), se clarifican conceptualmente las dudas que pudieran existir sobre el alcance real de la responsabilidad política: «Esta pareja de conceptos (confianza/censura) sí está indisolublemente unida y comparten su naturaleza. La otra *moneda* se compone también de dos caras: *representación y responsabilidad*» (pág. 36). De todo ello se concluye que la responsabilidad política es «*uno de los principios jurídicos básicos de relación entre el ejecutivo y el legislativo*, en virtud del cual, con carácter general, *el Gobierno está obligado a responder ante el Parlamento, en el sentido de rendir cuentas de su gestión ante aquellos que le encomendaron la misma. Tal obligación, eventualmente, puede conducir a la producción de consecuencias negativas para el ejecutivo o para alguno de sus miembros*» (pág. 38).

Ni que decir tiene que a partir de esos presupuestos *la ruptura* con la concepción tradicional existente en España de identificar responsabilidad con cese parlamentario es más que evidente. No hay una ecuación, pues ésta es imposible, entre responsabilidad política y ejercicio de una función parlamentaria en concreto, pues aquélla se manifiesta de forma horizontal o transversal. El error de perspectiva, a juicio del autor, en el que ha incurrido la doctrina española es, pues, manifiesto: la responsabilidad política no es una consecuencia del control parlamentario del Gobierno, sino más bien un presupuesto lógico, un *prius*, de tal control parlamentario.

(3) *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 1998.

III

Partiendo de las premisas expuestas no tiene, por tanto, ningún interés el debate doctrinal entre sí existe o no constitucionalmente una responsabilidad individual de los Ministros en España, y si se anuda al artículo 98.2 CE o se ve eclipsada por la responsabilidad solidaria del Gobierno. Los Ministros, reitera el autor, estarán sujetos a responsabilidad política «si están obligados a responder ante el Parlamento; es decir, si han de rendir cuentas de las decisiones tomadas en el ámbito de sus competencias».

Una vez definida lo que sea la responsabilidad política a partir de presupuestos conceptuales (y principalmente a través de *la traslación* al panorama constitucional español del alcance que en el Reino Unido se ha dado a la noción), el profesor Bustos Gisbert se sumerge en el análisis *legal* del sistema español de responsabilidad política a través principalmente del examen de los textos de la Ley del Gobierno (Ley 50/1997) y de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (Ley 6/1997), con la finalidad *de probar* que la responsabilidad individual de los miembros del Gobierno sólo se predica de los Ministros, a imagen y semejanza, una vez más, del modelo británico.

Sin embargo, es en estos pasajes de la obra en los que las tesis del autor se muestran más vulnerables. Centrado el núcleo duro de la responsabilidad política en *la rendición de cuentas*, no se advierte por qué razón no puede exigirse responsabilidad política más que de los miembros del Gobierno, esto es, de los Ministros. El análisis que lleva a cabo el autor de *la alta administración*, o de *los altos cargos*, resulta muy tributario de las tesis de Morell Ocaña, puesto que se apoya todo el edificio argumental sobre la confianza política que los altos cargos ministeriales tienen de la autoridad que les nombra. No obstante, se echa de menos una reflexión de mayor calado sobre el confuso perfil de *los Secretarios de Estado*, cuya figura no se puede despachar con el único argumento de que *actúan bajo la dirección del titular del Departamento al que pertenecen*. Su acusado perfil político, manifestado en una serie de datos que el autor recoge (órganos superiores de la administración y que sus titulares son susceptibles de ser convocados, según los Reglamentos de las Cámaras, para dar respuesta a preguntas en Comisión o que pueden ser sujetos activos de comparencias) y en otros que orilla (creación de las Secretarías por el Presidente del Gobierno, compatibilidad con la condición de parlamentario, régimen de indemnizaciones por cese, disposición de un Gabinete con personal eventual y Director del Gabinete, etc.), dotan a la figura de los Secretarios de Estado de *un perfil netamente político* que, aun sin ser miembros del Gobierno en sentido estricto, *sí que pueden ser sujetos de responsabilidad política en el sentido*

(amplio) que el autor maneja. Efectivamente, la figura de los Secretarios de Estado, como en su día analicé (4), tiene rasgos que lo aproximan más con los Ministros (sin perjuicio de que por decisión legal no sean miembros del Gobierno) que con el resto de altos cargos del departamento.

En cualquier caso, llama poderosamente la atención que utilizando un concepto tan amplio de responsabilidad política pretenda ésta reducirse, en nuestro panorama institucional sólo a los Ministros. Pueden suscitarse algunas dudas, efectivamente, sobre el alcance de la responsabilidad política a determinados altos cargos ministeriales tales como Secretarios Generales, Subsecretarios, Directores Generales y Secretarios Generales Técnicos, pero no creo que la clave de bóveda de esa exclusión se halle precisamente en la legitimidad democrática de los Ministros, pues no podemos olvidar que *son nombrados por el Rey a propuesta del Presidente del Gobierno, pudiendo ostentar o no la condición de parlamentarios*, y pueden tener por tanto una *legitimidad democrática indirecta de segundo grado*; esto es, si un Ministro no es siquiera miembro de alguna de las Cámaras del Parlamento su *legitimidad democrática* se aproxima mucho a la que puede tener un titular de un órgano superior o directivo, e inclusive puede ser menor que la que ostentara un Secretario de Estado que tuviera la condición de parlamentario. La pareja de conceptos que el autor combina perfectamente, responsabilidad política/representación, sufre aquí un serio desajuste.

Tampoco me termina de convencer la defensa que se hace de los Ministros como únicos sujetos de responsabilidad política a través de la exégesis de las normas reglamentarias tanto del Congreso como del Senado. La tesis de fondo estriba en que no es la censura individual un elemento central de la construcción de la responsabilidad política, sino una de las posibles consecuencias, por lo que no se advierte cuál sea la razón de fondo que impida someter a responsabilidad política a otros miembros que no tengan la consideración de Ministros. De hecho, al final de la obra el propio autor parece reconocer que en las dimensiones más pálidas de la responsabilidad política ésta sí que cabría para otras personas que no sean los propios ministros.

Mucho más acertada, en cambio, es la construcción de *la responsabilidad política con un carácter secuencial*, pues esa graduación es enormemente coherente con la noción de responsabilidad que el autor maneja. Una vez más se insiste en que «la posibilidad de censurar a un ministro se convierte sólo en una faceta del concepto y no en su esencia», por lo que siguiendo el esquema con-

(4) Sobre esta cuestión, mi trabajo: *Altos cargos y directivos públicos. Un estudio de las relaciones entre política y administración en España*, IVAP, Oñati, 2.ª ed., 1998, págs. 137 y sigs.

ceptual en su día elaborado por Woodhouse, el profesor Bustos establece *cinco grados o secuencias en el continuum que representa la responsabilidad política*. A saber: *a) Responsabilidad encauzadora*, que tiene por destinatario o intermediario de la acción parlamentaria al Ministro; *b) Responsabilidad informativa*, que supone que es el Ministro quien responde ante el Parlamento; *c) Responsabilidad explicativa*, que se concreta en que el Ministro no sólo responde, sino que también *explica o justifica* lo actuado; *d) Responsabilidad enmendadora o rectificadora*, es el Ministro quien rectifica los errores propios o de su departamento, lo que puede conllevar ceses, sanciones o determinadas medidas adicionales; y *d) Responsabilidad inmoladora*, que representa el nivel más grave de responsabilidad y exige, por lo común, la dimisión del ministro afectado.

El esquema, por tanto, es muy coherente; pero el discurso pierde de nuevo fuerza cuando se pretende aplicar a nuestro contexto. Efectivamente, el punto de partida es que *la responsabilidad es una consecuencia del principio representativo* en virtud del cual los miembros del Gobierno han de explicar su actuación política. Sin embargo, tal ecuación resulta poco válida en nuestro contexto constitucional concreto: si los Ministros son nombrados a propuesta del Presidente del Gobierno, que al fin y a la postre dispone también de su cese, ¿porqué el resto de altos cargos, y más precisamente los Secretarios de Estado, no pueden ser sometidos también a responsabilidad política?; ¿cuál es el fundamento constitucional?; ¿el principio representativo? Evidentemente, tal como señalaba antes, algo quiebra en el discurso que anuda un concepto tan amplio de responsabilidad política a una condición ministerial que, como es harto conocido, sólo se adquiere por voluntad del Presidente del Gobierno, y para la que no es necesario siquiera ser parlamentario. El punto de partida es ciertamente un tanto distinto y distante al existente en el caso británico.

El análisis de la responsabilidad política ministerial se centra en un estadio ulterior en *la vertiente sancionadora*, que resulta una consecuencia de la rendición de cuentas si ésta ha sido insatisfactoria. De la exigencia de una responsabilidad *política* no puede derivarse sino unas sanciones asimismo *políticas*, que por lo común trascienden del aspecto técnico-jurídico. Y aquí el autor, pese a la pretensión inicial de llevar a cabo un análisis jurídico constitucional de la institución tiene que reconocer la evidencia: frente al deber de responder insuficientemente afrontado, el ministro puede ser penalizado *políticamente* a través de diferentes medios. Y estos medios son: por un lado, el descenso en el prestigio personal del ministro (como consecuencia de unas respuestas insuficientes o escasamente justificadas); por otro, el ministro puede perder su cartera en una remodelación del Gobierno que sea consecuencia directa o indirecta de los hechos que dieron lugar a la rendición de cuentas, produciéndose

así una suerte de rendición de cuentas *en diferido* o *aplazada*; o finalmente, la sanción más traumática en el proceso de exigencia de responsabilidad sería *la de la dimisión*, que suele ser bastante infrecuente (sobre todo en nuestro sistema político), pero que a fin de cuentas representan la prueba más evidente de que la responsabilidad política funciona acertadamente y de que el sistema se refuerza en clave de legitimidad.

El aspecto nuclear de la responsabilidad política reside *en la dimisión de los ministros*. Cabe, pues, preguntarse en qué circunstancias debe dimitir un Ministro. El profesor Bustos, siguiendo una vez más el modelo de análisis de la profesora Woodhouse, indica que se deben producir *dos exigencias* para que un Ministro dimita: la primera, de *orden constitucional*, que se produzca un *error político o personal grave*, ya sea de su departamento o del ministro personalmente y que lo haya conocido o podido evitar; la segunda, que el *error sea grave políticamente* y que *las circunstancias políticas del momento jueguen a favor de la dimisión*. En cualquier caso, el autor es muy consciente de que es el propio partido mayoritario y, en especial, el jefe del ejecutivo, quienes disponen en todo caso de la llave para hacer dimitir a un ministro o hacerle que permanezca en su cargo. A tal efecto, sin duda, la coyuntura política es enormemente importante, como igualmente lo es *la tradición constitucional*, pues en un país poco dado a asumir responsabilidades públicas como es España los mecanismos de sanción tales como las dimisiones de los Ministros o los ceses fulminantes no son por lo común una moneda corriente de la cultura política.

En cualquier caso, Rafael Bustos vuelve, una vez más, sobre el dato de que el punto relevante de la construcción de la responsabilidad política en el momento actual no reside tanto en la dimisión como en la rendición de cuentas. Aún así, en la última parte del capítulo segundo del libro se detiene en un somero examen de lo que denomina como «consecuencias de una responsabilidad graduada», y entre las que examina, por lo que ahora importa, *las mociones de reprobación*.

Las denominadas como mociones de reprobación han intentado sustituir en nuestro sistema constitucional la inexistencia de una *responsabilidad política individual constitucionalmente exigible de los ministros en el ejercicio de sus funciones*. Sin embargo, pese a ser ejercidas en varias ocasiones, y pese a que sus resultados siempre han sido negativos (esto es, no ha triunfado ni una sola de las mociones interpuestas), lo cierto es que no cabe predicar de las mismas, caso de que la Cámara adoptara una decisión reprobadora, unas consecuencias jurídicas obligatorias; esto es, que conlleven la dimisión del ministro. Pero que ello sea así no quiere decir, en ningún caso, que las mociones de reprobación a los ministros no sean un *instrumento de responsabilidad política* más, puesto

que exigen, principalmente, una rendición de cuentas del Ministro ante la Cámara (o Cámaras) por una determinada política departamental. Pero las *sanciones más traumáticas*, como es la obligación de cese o dimisión, no pueden ser impuestas por la Cámara, puesto que *la confianza* se entabla exclusivamente entre el Congreso de los Diputados y el Presidente del Gobierno. Y es a éste, en suma, a quien compete el cese en última instancia: el Ministro reprobado no tiene ninguna obligación jurídica de dimitir ni el Presidente del Gobierno la tiene de cesarlo.

La responsabilidad política de los Ministros se puede suscitar ante cualquiera de las dos Cámaras, lo que rompe el viejo esquema de que sólo es exigible ante el Congreso de los Diputados. Ciertamente, la posición institucional del Congreso de los Diputados, en clave sobre todo de establecimiento de la relación de confianza entre Parlamento y Presidente del Gobierno, es cualitativamente superior a la del Senado, puesto que tanto el procedimiento de investidura parlamentaria como la ruptura del vínculo de confianza se entabla con la Cámara de la Carrera de San Jerónimo. Pero ello no impide, en ningún caso, que la exigencia de responsabilidad política, sobre todo en la dimensión dominante en toda la obra, cual es la de rendición de cuentas, no sea también exigible ante el Senado.

Más polémica puede resultar *la solución* que el autor da a un fenómeno de gran complejidad y de notable crecimiento en los últimos años: las denominadas *entidades administrativas independientes* y la exigencia de responsabilidad política. Reducido el análisis de lo que hoy en día es un amplio fenómeno a dos únicos casos (Radiotelevisión Española y Banco de España), el autor pone de relieve que se trata de «modelos de gestión de sectores de la Administración pública alejados de la tradicional dependencia de los departamentos ministeriales». Y que, al fin y a la postre, tales modelos se encuadran —a su juicio— dentro del fenómeno calificado como *agencias*, distantes de los centros de decisión política y guiadas por los principios de eficiencia y economía en su funcionamiento. En este punto, Bustos Gisbert detecta efectivamente que existe un problema de control y, por tanto, de responsabilidad política, pues donde hay dirección política debe existir ésta, pero lo resuelve a través de poner el acento en las formas débiles de responsabilidad política, esto es, a través de la responsabilidad informativa y, tal vez, explicativa, por medio de intentar deslindar (cosa harto difícil) *qué funciones corresponden al ministro y cuáles al jefe de la agencia*, y, en fin, estableciendo un control parlamentario especializado y pormenorizado, «similar al de radiotelevisión española». El problema es, en verdad, de una envergadura notable y posiblemente su correcto tratamiento hubiese requerido un mayor espacio y una atención más precisa. Pues si se parte de un concepto tan amplio de responsabilidad política como el que

el autor promueve, nada impediría a mi juicio extender la responsabilidad política con todas sus consecuencias a los Directores o Presidentes de esas administraciones independientes; aunque tal afirmación se topa de inmediato con la imposibilidad que tiene por lo común la autoridad designante para cesar discrecionalmente al cargo público en cuestión, un tema que ha sido estudiado atentamente entre nosotros por Artemi Rallo en una monografía reciente (5). El caso «Gescartera», por traer a colación un ejemplo reciente, bien nos ilustra precisamente de lo que son unas consecuencias políticas que terminan salpicando a la Presidenta de la Comisión Nacional del Mercado de Valores y al Secretario de Estado de Hacienda.

Más acertadas son las breves reflexiones que sobre las relaciones entre responsabilidad política y responsabilidad penal lleva a cabo el autor. Ese traslado de la responsabilidad política al espacio de los tribunales es convenientemente denunciada como una práctica perversa, por lo que tiene de incorporar una suerte de *prejudicialidad penal* al sistema de responsabilidad política. Se trata, como bien afirma Bustos Gisbert, de *dos conceptos radicalmente distintos*, puesto que «la responsabilidad política es necesariamente inmediata al descubrimiento de los hechos objeto de rendición de cuentas». La responsabilidad política, muy a pesar de las prácticas *dilatorias y perversas* del pasado político español, requiere *inmediatez*; esto es, frente a unos hechos denunciados el ministro debe rendir cuentas lo más rápido posible. Más adelante, si se advierte que los citados hechos pueden ser constitutivos de delito se producirá la intervención de los tribunales de justicia. Y aquí, efectivamente, se plantea un grave problema, pues la carencia de tradición constitucional en España junto a la débil cultura política de los medios de comunicación y de los ciudadanos, ha producido la proliferación entre nosotros de los denominados como *juicios paralelos*, donde, previo al conocimiento del caso por los jueces, el responsable o responsables es objeto de una suerte de *condena anticipada de naturaleza mediática o política* que hace muy difícil el trabajo en condiciones normales de nuestros tribunales de justicia. El autor denuncia alguna de estas prácticas, y pone de manifiesto cómo se confunde a menudo lo que es *una condena política con una condena penal*. Es más, como bien apuntara en su día Luis María Díez-Picazo, la responsabilidad política se ha visto actualmente hasta cierto punto absorbida por la responsabilidad penal, invirtiendo los términos del problema y dando lugar a un enfoque reduccionista del mismo: así se afirma —dice este autor— «que la responsabilidad penal constituye una cuestión pre-

(5) Ver su monografía *La constitucionalidad de las administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 2002, págs. 279 y sigs. Allí, aunque utilizando «el viejo» concepto de responsabilidad política, trata exhaustivamente este tema.

liminar con respecto a la responsabilidad política (dejando) la depuración de esta última a merced de la administración de justicia» (6).

IV

El capítulo tercero de la obra tiene por objeto examinar la *responsabilidad política colectiva o solidaria* del Gobierno. Y en este punto el profesor Bustos echa mano de la construcción de Marshall para centrar el foco de atención de la responsabilidad colectiva en tres dimensiones: la regla de la unidad; la regla de la confidencialidad; y la regla de la confianza. Partiendo de este esquema, defiende que la responsabilidad política se proyecta sobre *el interior* del Gobierno (en lo que llama *faceta intraorgánica*) y sobre *el exterior* del Gobierno (a lo que denomina *faceta interorgánica*). Veamos brevemente cuál es el desarrollo de estas cuestiones.

La regla de *la unidad* se deriva del mandato constitucional de que el Gobierno *responde solidariamente*, contemplado en el artículo 108 CE. Pero el autor explica cabalmente la regla de la unidad del Gobierno partiendo del origen histórico y de que los ministros debían mantener una posición común frente al monarca. En todo caso, la regla tiene una lectura muy clara: todo gobierno que se precie debe mantener una política común para la solución concreta de los problemas de los ciudadanos. Sin embargo, el Gobierno es un órgano de naturaleza compleja, y la adopción de políticas comunes requiere unas altas dosis de coordinación. Todo ello obliga a que los ministros no exterioricen sus posibles desavenencias y a que cualquier discrepancia manifestada públicamente deba obtener una respuesta expeditiva por parte de quien tiene «la sartén por el mango», esto es, del Presidente del Gobierno.

Por su parte, la regla *de la confidencialidad*, que encuentra su apoyo normativo en nuestro Derecho interno en el carácter secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros (aunque Rafael Bustos critica la escasa densidad normativa de los postulados recogidos en la vigente Ley del Gobierno), halla su fundamento en la *libertad de discusión* que debe inspirar el funcionamiento del gabinete. El autor se interroga, partiendo una vez más de la experiencia constitucional británica, sobre el contenido de la regla de confidencialidad en cuanto a la adopción de acuerdos y a la documentación que sirve de base a esos acuerdos, así como, en segundo plano, sobre los límites al acceso a la documenta-

(6) L. M. DIEZ-PICAZO: *La criminalidad de los gobernantes*, Crítica, Barcelona, págs. 82 y sigs. Ver, asimismo, J. GARCÍA MORILLO: «Responsabilidad política y responsabilidad penal», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 52, 1998, págs. 81 y sigs.

ción de gobiernos anteriores. Sin duda, la práctica constitucional británica no es comparable con nuestra escasa tradición constitucional. La regla de confidencialidad deriva, asimismo, de la responsabilidad solidaria del Gobierno, y pretende en última instancia salvaguardar la libertad de adopción de acuerdos, poniendo al abrigo de la crítica a las posturas que se puedan mantener por parte de los diferentes Ministros en el seno del Gabinete.

Y la tercera regla es *la de la confianza*, que ha sido definida como el verdadero corazón de la doctrina de la responsabilidad política. Esta regla se refiere, en efecto, a *cuáles son las condiciones que se deben producir para que el Gobierno permanezca en su cargo*. También esta regla se anuda con la responsabilidad solidaria del Gobierno, y se encuadra en el proceso de racionalización parlamentaria que ha encontrado reflejo en el texto constitucional español. La tesis del autor se asienta de nuevo sobre la demostración de que confianza y responsabilidad política caminan por diferentes vías, puesto que la responsabilidad política colectiva no debe identificarse con las expresiones más traumáticas del cese del gobierno sino con la *rendición de cuentas* por su propia actuación. El hecho además de que los mecanismos de racionalización parlamentaria impidan por lo común su puesta en práctica, refuerza la tesis de que la confianza parlamentaria no debe vincularse necesariamente con la responsabilidad política como si una y otra fueran fenómenos u expresiones de una misma moneda.

Para ello el profesor Bustos insiste en una *relectura* de la regla de confianza como una manifestación más, que no exclusiva, de la responsabilidad solidaria del Gobierno y en la defensa de que el núcleo duro de la responsabilidad política se encuentra en la rendición de cuentas. Partiendo del esquema diseñado para examinar la responsabilidad individual de los Ministros, el autor pasa revista a los tres niveles superiores de responsabilidad (la explicativa, la enmendadora o rectificadora, y la sacrificadora), puesto que, de forma un tanto opaca, excluye las dos manifestaciones más débiles (encauzadora e informadora) del radio de acción de la responsabilidad solidaria. El centro de su atención se sitúa, no obstante, en la responsabilidad *sacrificadora*, pues la *pérdida de confianza del gobierno acarrea una serie de consecuencias jurídicas y políticas* de primera magnitud. Los supuestos de aprobación de una moción de censura, pérdida de una cuestión de confianza, dimisión y disolución de las cámaras, son los casos más extremos de rendición de cuentas, donde el sistema político constitucional ofrece las soluciones más traumáticas para garantizar el funcionamiento regular de las instituciones. La pérdida de la mayoría parlamentaria no tiene, sin embargo, unas consecuencias unilaterales de cese del gobierno, pues ante la imposibilidad de formalizar una mayoría alternativa (y ejemplos los hay muchos en nuestro teatro institucional) el gobierno puede se-

guir gobernando en situación de minoría, eludiendo la cuestión de confianza y simplemente gobernando en precario (ya sea mediante la formación de mayorías *ad hoc*, ya sea eludiendo en la medida de lo posible el Parlamento, esto es, a través de un *gobierno débil* sin apoyo del legislativo, y, en consecuencia, *normando* —con las limitaciones inherentes— *a través de reglamento*). Los mayores problemas, no obstante, se suscitan en el terreno de la aprobación anual de las leyes de presupuestos; pero aún así, como varios ejemplos lo atestiguan, se puede gobernar al menos durante un período de tiempo más o menos largo prorrogando los presupuestos de ejercicios anteriores.

Como juicio crítico, se puede decir que éste capítulo tercero es posiblemente el menos atractivo de la obra, pues se encuentra un tanto descompensado en su tratamiento ya que dedica muy poco espacio a la responsabilidad solidaria o colectiva del gobierno frente al buen número de páginas que se dedican a la responsabilidad ministerial. Tal vez la explicación cabal de este modo de proceder se halle en que, de acuerdo con su construcción, la auténtica responsabilidad política no se manifiesta tanto en su vertiente colectiva como en la individual, sin perjuicio de que las consecuencias más visibles de la responsabilidad individual insuficientemente afrontada se trasladen al colegio gubernamental. Asimismo, el recurso a la experiencia constitucional británica en este terreno parece condicionar demasiado el tono del discurso y alejarlo un tanto de nuestra propia realidad institucional. En fin, en este capítulo también hubiese sido oportuno centrar algo la atención sobre otros modelos comparados u otras experiencias constitucionales más próximas al modelo constitucional español de gobierno.

V

Y, ya por último, el Capítulo IV del libro, mucho más breve que el anterior, pretende ser una suerte de cierre conclusivo de todo lo expuesto con anterioridad, pero abordando finalmente una cuestión que hasta ese momento no había merecido una atención detenida en la obra: *la responsabilidad del Presidente del Gobierno*. Es en este punto donde se advierte un claro sesgo personal del estudio que se comenta, pues, sin duda, se invierten los términos habituales del problema (lo común en nuestra doctrina es que a la hora de examinar la responsabilidad política se haga hincapié especial en la figura del Presidente del Gobierno como personalización de esa responsabilidad; sin embargo, en la obra del profesor Bustos esta es una cuestión que se torna hasta cierto punto adjetiva).

Este capítulo final reúne, por tanto, *las ideas fuerza* que se han manejado durante todo el libro, y que en síntesis se pueden esbozar del siguiente modo:

— Se debe *redefinir* el concepto de responsabilidad política, en cuanto

que no puede ser limitado a la ecuación responsabilidad/obligación de dimisión o cese.

— La confianza es presupuesto del concepto de responsabilidad, pero no agota su contenido.

— La responsabilidad política se manifiesta de forma plural; esto es, en todas las funciones parlamentarias.

— El principio de responsabilidad se manifiesta tanto individual como colectivamente.

— En la graduación de la responsabilidad se establecen dos grandes ejes. A saber:

a) La responsabilidad *encauzadora e informadora* compete al ministro (o, en su caso, a los titulares de los órganos superiores o directivos del Departamento).

b) La responsabilidad *explicativa, enmendadora o rectificadora, e inmoladora* compete a los Ministros o, en su caso, al Gobierno de forma solidaria.

— A esa graduación de sistemas de responsabilidad corresponde una diversificación de sanciones que se pueden imponer, que son siempre sanciones políticas y cuya manifestación más traumática es la dimisión o el cese (sea del titular del órgano superior o directivo, sea del Ministro o sea del Gobierno).

El estudio se cierra finalmente con unas consideraciones un tanto telegráficas sobre lo que se denomina como un «aspecto esencial» para examinar la institución: *la responsabilidad del Presidente del Gobierno*. Sin duda, el Presidente del Gobierno resulta una pieza clave de todo el entramado de la responsabilidad, sobre todo porque sobre él se edifica todo el sistema de confianza y, en suma, la legitimidad democrática del Gobierno. Por eso sorprende sobremanera que una cuestión tan nuclear merezca una atención tan reducida en espacio en relación con otros aspectos del trabajo. Sin embargo, ello tiene una explicación (convinciente o no es otro tema): rota la simetría entre confianza y responsabilidad, quebrada la identificación entre responsabilidad política y cese o dimisión, y despejada asimismo la asimilación entre responsabilidad política presidencial y responsabilidad solidaria del Gobierno, la figura y el papel del Presidente del Gobierno tiene, sin duda, importancia para examinar lo que sea la responsabilidad política pero sobre todo en una de sus manifestaciones más fuertes (y menos transitadas), que no es otra que la caída del Gobierno por la pérdida de confianza parlamentaria.

No obstante, si bien es cierto todo lo anterior, no lo es menos que nuestro sistema constitucional sigue girando (y en la práctica cada vez más) sobre el papel preeminente de la Presidencia del Gobierno en todo lo que afecta a las relaciones entre Gobierno y Parlamento. Las facultades de nombramiento y

cese de los Ministros, la determinación de la estructura departamental y de las Secretarías de Estado, así como la resolución de las controversias competenciales entre departamentos, dotan a la Presidencia de un papel central en el terreno de la responsabilidad política en sentido amplio; es decir, como bien apunta el profesor Bustos, la culpa *in eligendo* recae principalmente sobre el Presidente del Gobierno. Y ello no es baladí, puesto que al Presidente del Gobierno (y no al Parlamento) le pertenece la competencia de cese (o de obligar a dimitir) a los Ministros (inclusive a los altos cargos de los departamentos de forma indirecta). Asimismo, al Presidente del Gobierno le pertenece la atribución de hacer efectiva *la responsabilidad diferida* de sus Ministros a través de una remodelación del Gobierno (como por lo demás se ha visto de forma gráfica en la resolución de la crisis de gobierno de julio de 2002).

Estos datos, sumariamente enunciados, hubiesen requerido una mayor atención al papel de la Presidencia del Gobierno en el estudio de la institución de la responsabilidad política. En todo caso, se puede estar de acuerdo con la tesis del profesor Bustos de que la responsabilidad política es sobre todo y ante todo *rendición de cuentas* ante el Parlamento; se puede también compartir su punto de vista de que la noción de responsabilidad política es *plurifuncional* y que se expresa a través de todas las funciones del Parlamento; asimismo, se puede inclusive participar del punto de vista de que la responsabilidad solidaria del Gobierno tiene una autonomía propia en la economía del texto constitucional diferente a los mecanismos de cese y dimisión del Presidente del Gobierno constitucionalmente previstos. Pero de todos modos, siendo cierto lo anterior, pienso que se debería haber prestado más atención al análisis de la figura del Presidente del Gobierno en una forma parlamentaria de gobierno inspirada en el *modelo de canceller*, que tanto con la presidencia de González como con la de Aznar (por sólo citar las dos más recientes y de mayor duración) ha tenido una importancia fuera de lo común en el proceso dialéctico de exigencia de la responsabilidad política en su sentido más amplio.

En suma, la obra del profesor Rafael Bustos representa una contribución extraordinaria al debate doctrinal en España sobre un tema trascendente y tratado en reiterados momentos por la doctrina como es la responsabilidad política. Su documentado análisis del modelo británico y su depurado estudio de la realidad española lo transforman en un libro de referencia para cualquier estudioso de la forma parlamentaria de gobierno en el sistema constitucional español. Sus innovadoras y valientes tesis lo convierten, asimismo, en un estudio provocador y sugerente, que despertará de su cómodo letargo a no pocos estudiosos del Derecho Constitucional español. La responsabilidad política del gobierno ya no será tratada como antes por la doctrina española a partir de la obra del profesor Bustos. Esa es fundamentalmente su gran aportación al debate. Que no es poco.

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

