

CORRUPCIÓN DE LOS GOBERNANTES, RESPONSABILIDAD POLÍTICA Y CONTROL PARLAMENTARIO

RAFAEL BUSTOS GISBERT.
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Salamanca

Sumario:

- I. Planteamiento.
- II. La corrupción de los gobernantes: premisas conceptuales:
- III. Los instrumentos clásicos de prevención y sanción de la corrupción: La responsabilidad de los gobernantes por los fenómenos de corrupción.
- IV. Desde la crisis de la responsabilidad de los gobernantes hasta la confusión entre responsabilidad política y responsabilidad penal.
- V. Una vía abierta para afrontar los problemas: la redefinición de la responsabilidad política y la acorde modificación de los instrumentos de control parlamentario.

I. PLANTEAMIENTO

Indudablemente una de las preocupaciones más sentidas en las modernas sociedades democráticas de nuestro entorno es la aparentemente creciente corrupción de la vida pública. Es, del mismo modo, indiscutible que una de las formas de corrupción más generadoras de alarma en tales sociedades es la que afecta a la política. En este trabajo hemos optado por el estudio de una de las formas de corrupción política, la de los gobernantes. Examinaremos, pues, en

primer lugar qué entendemos por corrupción de los gobernantes, tarea en absoluto baladí, y los motivos por los que debe ser una prioridad el combate contra este tipo de comportamientos (1). A continuación examinaremos el instrumento básico de prevención y sanción de los comportamientos corruptos de los gobernantes: la responsabilidad política y la responsabilidad penal (2), para estudiar, después, las razones de la crisis de estas nociones que ha conducido a su inaceptable identificación (3). La lucha frente a los fenómenos de corrupción política requiere, a nuestro juicio, la recuperación, mediante su reformulación, del principio de responsabilidad política como obligación gubernamental de rendición de cuentas. Reformulación que requiere ineludiblemente la revitalización del control parlamentario sobre el ejecutivo (4) para lo cual examinaremos la experiencia británica y española de los últimos años, proponiendo las, a nuestro juicio, necesarias reformas de algunos de los instrumentos de control parlamentario con la finalidad de devolver al *noble arte de la política* el papel esencial que le corresponde en la lucha contra estos fenómenos.

II. LA CORRUPCIÓN DE LOS GOBERNANTES: PREMISAS CONCEPTUALES

A) ¿QUÉ ENTENDEMOS POR CORRUPCIÓN DE LOS GOBERNANTES?

Desde un punto de vista subjetivo, al hablar de corrupción nos estamos refiriendo, fundamentalmente, a tres tipos de sujetos capaces de realizar conductas corruptas. Podemos hablar, por una parte, de los funcionarios o servidores públicos y, por la otra, de los políticos electos (directa o indirectamente). Pero, con esta perspectiva el ámbito de sujetos resultaría incompleto. En efecto, para que exista corrupción no basta con la predisposición de algunos sujetos a ser corrompidos, sino que es también necesaria la presencia del sujeto corruptor, que, normalmente, será un sujeto privado que obtiene beneficios de la actividad de los primeros. El corruptor es el sujeto habitualmente olvidado en los estudios sobre la corrupción, pero su presencia resulta condición habitualmente necesaria, aunque no suficiente, para que el fenómeno de corrupción aparezca. En tal sentido no conviene olvidar, con el profesor NIETO¹, que el contexto social en el que se produce la corrupción es determinante de la gravedad y extensión de ésta. En una sociedad corrupta existirán corruptores, normalmente agentes privados, y corruptos.

Sin embargo, desde una aproximación centrada en el control parlamentario, los sujetos que nos interesan son los gobernantes, entendiendo por tales a los sujetos que ocupan cargos en el poder ejecutivo². Decimos que estudiamos el

1 A. NIETO, «¿Es inevitable la corrupción?», en *Responsa Iurispetitorum Digesta*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2003, pp. 106-107.

2 Adoptamos, pues, un ámbito subjetivo idéntico al utilizado por L.M. DÍEZ-PICAZO (a quien seguiremos a menudo en estas páginas) incluyendo a todos aquellos sujetos que ocupen puestos a

asunto desde la perspectiva de los políticos *elegidos* porque ésta debe ser una segunda línea de delimitación de estas páginas. No se pretende realizar un análisis de la corrupción política en general, en cualesquiera formas de Estado. Para que el estudio se mantenga en unos límites razonables requiere que se refiera exclusivamente a una determinada forma de Estado; en nuestro caso: la propia del Estado democrático en el que, por otra parte, como ha destacado acertadamente DIEZ-PICAZO, «la sujeción de los gobernantes a la legalidad constituye un valor esencial que el fenómeno de la criminalidad gubernativa pone en entredicho»³.

Vamos, pues, a perfilar, como no podía ser de otra forma, algunos aspectos de la corrupción política o, más concretamente, de la corrupción de los gobernantes en sistemas democráticos. Excluimos por tanto de nuestro estudio el otro gran aspecto de la corrupción en el ámbito político: la derivada de la ilegítima actuación de los partidos políticos. Las relaciones entre corrupción política y partidos exigiría un estudio específico de bastante complejidad que no podemos afrontar en estas breves reflexiones y que podría desenfocar la naturaleza de los problemas que ahora pretendemos examinar.

Determinados qué sujetos son objeto de nuestro estudio (los gobernantes elegidos a través de mecanismos democráticos) conviene definir qué entendemos por corrupción a los efectos de estas líneas. Esta no es una tarea fácil, pues conviven diversas aproximaciones al tema que encuentran como problema fundamental la dificultad de encontrar parámetros suficientemente determinados para definir un fenómeno que varía sustancialmente según el ámbito cultural en que lo analicemos. Esto es, determinadas actividades pueden considerarse claramente como corruptas en algunos países y/o culturas y simultáneamente entenderse como prácticas perfectamente legítimas en otras. Ello implica en ocasiones un excesivo reduccionismo (entender como corruptas sólo las actividades que así estén tipificadas por la ley) y en otras una acentuada inseguridad respecto a los conceptos que se están utilizando (actividades consideradas corruptas en un determinado tiempo y lugar, son consideradas legítimas en otros momentos o países). Evitar ambos extremos, reduccionismo e inseguridad, exigirá, como tendremos oportunidad de apuntar a continuación, que tomemos como referencia parámetros variables para enjuiciar cuándo los comportamientos pueden considerarse como ejemplos de corrupción política.

En tal sentido han destacado BULL y NEWELL⁴ que conviven tres conceptos de corrupción política entre los estudiosos de la cuestión:

Aquellos que vinculan la corrupción a actos que infringen el *interés público* o el *bien común*. El problema en este tipo de aproximaciones es que los valores concretos del investigador (lo que el propio investigador entienda por in-

los que se accede en virtud de las relaciones verticales de confianza política en el seno del ejecutivo: secretarios de Estado, subsecretarios, directores generales, etc. Véase, L.M. DIEZ-PICAZO, *La criminalidad de los Gobernantes*, Crítica, Barcelona, 1999, pp. 11 y ss.

3 L.M. DIEZ-PICAZO, *La criminalidad de los gobernantes*, citado, pag. 71.

4 M.J. BULL y J.L. NEWELL, «Introduction», en el libro colectivo por ellos editado, *Corruption in Contemporary Politics*, Palgrave MacMillan, Londres, 2003, pp. 2-3.

terés público o por bien común) condicionan la posterior investigación de modo que existe una suerte de *prejuicio* o *precomprensión* individual del objeto de estudio que desvirtúa, o puede desvirtuar, las conclusiones que se pretenden alcanzar.

Otros autores pretenden resolver los problemas planteados por las anteriores aproximaciones mediante la remisión no a los valores individuales del investigador, sino a los de la concreta sociedad en la que la corrupción tiene lugar. Aunque esta aproximación supera el excesivo subjetivismo de la anterior nos encontramos con el problema de que los valores sociales son variables en lugares y momentos diferentes. Por otra parte, el subjetivismo puede reaparecer en la definición de cuáles son los concretos valores vigentes en una determinada sociedad por lo que podemos caer en el riesgo de acabar identificando tales valores con aquellos fijados de manera taxativa en las normas jurídicas (y fundamentalmente en el Código Penal) reduciendo el asunto de la corrupción política a una cuestión de cumplimiento de tales normas cosa que, como apuntaremos más adelante, resulta de todo punto inaceptable.

Finalmente, los autores citados recogen como tercera opción las de aquellos investigadores que toman como referencia los modelos *agente-principal* para explicar la corrupción. En tal sentido consideran que la corrupción no es más que la violación de un contrato, en virtud del cual se produjo la transmisión del ejercicio de determinados poderes con un cierto margen de discrecionalidad, por parte del *agente* que, contra los intereses y las preferencias de su *principal*, actúa a favor de un tercero de quien recibe una recompensa. Evidentemente en tal análisis, el agente es el político elegido, el principal los ciudadanos y el contrato está constituido por la relación de representación política⁵. Este es el concepto que nos parece más útil desde la perspectiva de su análisis constitucional. No sólo permite adaptar el análisis a situaciones y momentos históricos diversos sin caer en una excesiva restricción, sino que también permite establecer los parámetros a partir de los cuales la actuación del gobernante puede ser considerada corrupta (actuación a favor de un tercero que entrega una recompensa —sin especificar el tipo de ésta—; actuación en contra de los intereses y preferencias de los representados —que se expresan periódicamente en elecciones libres—; e incumplimiento con ello de una relación que nos es bien conocida —la representación política—).

Por ello podemos afirmar, tomando como referencia, aunque con matices, el modelo apuntado por Holmes⁶, que la corrupción de los gobernantes debe reunir cuatro caracteres básicos.

- a) La actividad ha de ser realizada por personas o grupos que ocupan un cargo público de naturaleza representativa.

⁵ Sobre este modelo véase, recientemente, J.M. MARAVALL, *El Control de los Políticos*, Taurus, Madrid, 2003, especialmente, pp. 15 y ss.

⁶ L. HOLMES, «Corruption in Center and Eastern Europe», en el libro ya citado de BULL y NEWELL, *Corruption in Contemporary Politics*, pag. 193.

- b) El cargo público ocupado ha de implicar el ejercicio de autoridad pública y de un cierto margen de decisión libre.
- c) Entre las razones de la comisión del acto, u omisión, reputado como corrupto debe concurrir un interés personal del sujeto. Dicho interés puede ser directo o indirecto y, al menos, debe concurrir la conciencia de que tal interés concurre.
- d) El cargo público ha de ser consciente de que sus acciones y omisiones son o pueden ser consideradas *ilegales* o *impropias*. Entendiendo como impropias aquellas que se oponen frontal y directamente a los intereses y preferencias expresadas por los ciudadanos a través de los mecanismos electorales.

B) ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA CORRUPCIÓN DE LOS GOBERNANTES?

Cabe preguntarse cuál es el motivo por el que la corrupción política se ha convertido en una preocupación cada vez más creciente en los sistemas democráticos, especialmente en los últimos 15 ó 20 años dado que la corrupción no es, ni mucho menos, un fenómeno reciente. En cierta medida, la historia de las formas de organización política ha venido siempre acompañada de un mayor o menor grado de corrupción. Si la corrupción ha sido una constante en la vida política, cabe preguntarse por las causas de la mayor preocupación actual por este tipo de problemas. Dos razones parecen justificar esta creciente preocupación. Por una parte, las profundas transformaciones sufridas por los modernos sistemas democráticos: la aparición de los grandes partidos (y sus mayores necesidades financieras), la interiorización de los valores relacionados con el gobierno popular, el crecimiento en importancia de los medios de comunicación, etc. Por la otra, la transformación de la posición de los poderes públicos en las formas de producción lo que ha ampliado las posibilidades de utilizar torticeramente el poder para obtener beneficios económicos personales. Tales razones, dignas de ser tenidas en cuenta, deben completarse con otras dos de índole, quizás, más teórica: el demoledor efecto de la corrupción sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas y la naturaleza retroalimentativa de la corrupción⁷.

La corrupción supone el quebrantamiento de los principios esenciales sobre los que se asienta todo régimen democrático, especialmente la idea de que toda actividad pública debe perseguir el interés conjunto de los ciudadanos. Esto es, en el proceso de decisión los intereses de los representados son los únicos que han de ser tenidos en cuenta. Por ello, el sistema se estructura sobre la base de que en toda decisión pública es, de un modo u otro, adoptada por los ciudadanos buscándose alcanzar el ideal de la plena identificación entre representantes y representados, entre gobernantes y gobernados. La presencia de co-

⁷ Ambos motivos han sido destacados, junto a otros, por BULL y NEWELL, *op. cit.* Pag. 5.

rrupción implica la sustitución de los deseos de los ciudadanos por los intereses concretos del representante, y de otros sujetos ajenos, a la hora de tomar una decisión. Ello no sólo puede generar mayores costes para los representados, sino que sobre todo implica el desprecio frontal y absoluto a los intereses, deseos y opiniones de los ciudadanos que de este modo se sienten totalmente ajenos a las decisiones públicas.

Este alejamiento entre ciudadano (principal) y representante (agente) genera la profunda desconfianza del primero respecto del segundo y su abstencionismo (o al menos su incredulidad) en los procesos de decisión política y, muy singularmente, de los procesos electorales en los que ha de seleccionar «buenos dirigentes» a partir de juicios retrospectivos sobre la corrección con la que aquéllos han desarrollado las funciones públicas que les habían sido encomendadas⁸. De este modo se acaba generando o un absoluto desinterés en participar de forma activa en la vida política de un país o una descalificación general de los representantes políticos o, lo que es peor, se instaura un absoluto cinismo, derivado del desprecio generado por unos representantes que buscan sólo su interés personal, en el que el ciudadano sólo pretende la satisfacción de sus necesidades más inmediatas sin importar la catadura moral o ética de sus representantes. De este modo la base teórica de legitimación del sistema democrático-representativo, la participación ciudadana en las decisiones públicas y la consiguiente presunción de que presta su consentimiento a las mismas, se ve claramente amenazada pues requiere para su realización la intervención activa, crítica y responsable de los ciudadanos⁹.

El fenómeno descrito se ve acrecentado por el carácter retroalimentativo de la corrupción política que ha sido gráficamente descrito por NEWELL y BULL¹⁰ en las conclusiones de un trabajo comparativo. A su juicio la razón del proceso de retroalimentación estriba en la relación inversa existente entre la cantidad de corrupción existente y el riesgo de verse involucrado. Donde hay poca corrupción hay pocos *compinches* fiables, el riesgo de ser apresado es mucho más alto, es más difícilmente defendible ante la opinión pública y las probabilidades de una sanción grave son también mucho mayores. Sin embargo, cuanto mayor corrupción exista, más compañeros se encuentran, el riesgo de ser apresado es mucho menor, la opinión pública se convierte en inmune frente a los escándalos que se entienden como inevitables en el mejor de los casos, y como *normales* en el peor, y por último las probabilidades de una sanción grave no sólo son menores, sino que pueden ser incluso prácticamente inexistentes. De esta forma, continúan los autores citados, la corrupción se convierte en un cáncer que puede llegar a ser sistémico resultando irracional que un individuo se sitúe

8 Véase al respecto los interesantes trabajos recogidos en A. PRZEWORSKI, S. C. STOKES y B. MANIN, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Nueva York, 1999.

9 Al respecto, véase B. MANIN, *Principios del Gobierno Representativo*, Alianza, Madrid, 1998, en especial, pp. 199 y ss.

10 Op. cit. pag. 240.

fuera del *círculo de la corrupción*, lo que, a su vez, generará una *espiral creciente de corrupción*.

El panorama puede ser, pues, muy desalentador. Si la corrupción genera cada vez más corrupción en una suerte de círculo vicioso y si cuanto mayor sea ésta, más general es el desentendimiento del ciudadano de los asuntos públicos (incluidas las denuncias de corrupción), el riesgo para un sistema democrático es evidente. Pese a todo, el sistema no está totalmente inerte frente a la corrupción política. Conviene pues, que examinemos, brevemente, cuáles son los instrumentos de defensa de los sistemas representativos frente a estos fenómenos.

III. LOS INSTRUMENTOS DE PREVENCIÓN Y SANCIÓN DE LA CORRUPCIÓN: LA RESPONSABILIDAD DE LOS GOBERNANTES POR LOS FENÓMENOS DE CORRUPCIÓN

A) GOBIERNO REPRESENTATIVO Y GOBIERNO RESPONSABLE: LA NOCIÓN DE RESPONSABILIDAD

Con carácter muy general las formas de control de la corrupción política podrían clasificarse, siguiendo a Rose-Ackerman¹¹, en cuatro grandes grupos: los *checks and balances* en el procedimiento legislativo (que permite la legislación más adecuada imaginable para evitar estos fenómenos); el control de la Administración en la ejecución de las leyes (para asegurar que los poderes públicos respeten escrupulosamente su contenido); el control judicial (que evidentemente es el que mayor eficacia ha tenido); y la transparencia y responsabilidad de los gobernantes (con el subsiguiente control por el Parlamento y por la opinión pública). De estas cuatro formas de control conviene detenernos en las dos últimas porque son las que mayor relevancia presentan desde una perspectiva constitucional y porque se aprecian graves disfuncionalidades en la actualidad¹².

11 S. ROSE-ACKERMAN, *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*. Cambridge University Press, Nueva York, 1999, pags. 142 y ss.

12 Las otras dos cuestiones nos alejarían en demasía del objeto de estas líneas. Las dificultades para el control de la Administración en la actualidad nos conducirían al campo del Derecho administrativo. Nos limitaremos, más adelante, al examen de algún aspecto concreto del control parlamentario de la actuación de la Administración. Por otra parte, el estudio de los problemas de la comprensión de la ley como instrumento ideal y casi infalible en la lucha contra la corrupción también nos conduciría demasiado lejos en el análisis. Baste por tanto, apuntar que hoy no cabe entender la ley como expresión de la razón intrínseca de las cosas y por ello, por definición, como la mejor de las soluciones posibles a todos los problemas. Hoy la ley es la expresión de la mayoría. Mayoría obtenida fuera del Parlamento y al margen de la libre discusión (bien por imposición de la mayoría gubernamental en los sistemas parlamentarios, bien como consecuencia de pactos adoptados al margen del propio parlamento en los sistemas presidenciales). Ello no implica una pérdida de *auctoritas* de la ley (que se mantiene gracias a su origen —parlamentario mayoritariamente— y al procedimiento de elaboración y aprobación), pero sí de su entendimiento como el mejor de los

Para la comprensión de estas formas de represión o sanción de la corrupción debemos partir de un término plenamente democrático y nada desconocido en el campo jurídico: la noción de responsabilidad. Esta noción significa, básicamente, la *obligación de responder*, esto es, la obligación de todo ciudadano, pero especialmente todo cargo público de *rendir cuentas de su actuación* en el ejercicio de su cargo¹³.

El sistema de Gobierno representativo es un sistema de Gobierno responsable. Allá donde existe representación, existe responsabilidad. *En términos modernos*, sostuvo Friedrich, *el Gobierno responsable y el representativo han llegado, pues a ser casi cosas sinónimas*¹⁴. Por tanto, sea cual sea la forma concreta de articulación de poderes del sistema representativo (separación orgánica estricta, derivación parlamentaria del ejecutivo o sistemas mixtos), siempre existirá responsabilidad en el sentido apuntado en el texto. La representación política presupone que los representantes han de rendir cuentas de alguna forma ante el pueblo en tanto sujeto legitimador del ejercicio del poder. Por tanto, la responsabilidad adoptará multitud de formas.

Así, Oliver considera que más que de una responsabilidad debemos hablar de una *red de responsabilidades* con multitud de hilos y que se plasman en diversos tipos de relaciones y de consecuencias¹⁵. Este tejido de hilos sólo tendría en común el crear un proceso de rendición de cuentas de los gobernantes por sus actos. Pueden, por tanto, diferenciarse distintas responsabilidades que constriñen la actividad de los gobernantes: ante el Parlamento, ante el Jefe del ejecutivo, ante el grupo parlamentario del Partido, ante el Partido en general, ante la sección territorial del partido a la que pertenece; ante el Ombudsman, ante los medios de comunicación, ante el pueblo, ante el electorado de su circunscripción, ante los tribunales, etc. En fin, la red de responsabilidades tendrá diferentes componentes y el peso relativo de cada uno de ellos dentro del conjunto será también distinto según cuál sea la forma de gobierno adoptada, según sea la cultura política de cada pueblo, el sistema de partidos, la independencia de los medios de comunicación y de la judicatura, etc.

En lo que a nosotros nos interesa en este trabajo dos líneas de responsabilidad (dos hilos de la red) deben ser objeto de examen. La responsabilidad política y la responsabilidad jurídica, especialmente la penal. La primera se sus-

remedios para todos los problemas que afronte. Evidentemente se trata de una cuestión de enorme complejidad de la que nos hemos ocupado en otro lugar, a partir, sobre todo en este tema de los trabajos de I. DE OTTO, «La función política del procedimiento legislativo», en M.A. APARICIO (ed), *Parlamento y Sociedad civil*, Barcelona, 1980 y P. DE VEGA, «La función legitimadora del Parlamento», en F. PAU (coord), *Parlamento y Opinión Pública*, Madrid, 1995. Véase, R. BUSTOS GISBERT, «El procedimiento legislativo», en M.A. MARTÍNEZ (coord), *El Congreso de los Diputados: funciones y rendimiento*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

13 De este tema nos hemos ocupado con detenimiento en *La responsabilidad política del Gobierno: ¿realidad o ficción?*. Colex. Madrid, 2001, especialmente, pp. 11 y ss.

14 C.J. FRIEDRICH, *Gobierno Constitucional y Democracia*, Madrid, 1975, vol. II, pag. 23.

15 D. OLIVER, «Ministerial Accountability: what and where are the Parameters», en D. BUTLER, V. BOGDANOR y R. SUMMERS (editores), *The Law, Politics and the Constitution: Essays in Honour of Geoffrey Marshall*, Oxford university Press, Oxford, 1999, pp. 78 y ss.

tancia ante el Parlamento y la segunda ante los jueces y tribunales. La primera es una exigencia del Estado democrático y la segunda es una consecuencia natural del Estado de Derecho.

B) LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Tradicionalmente la corrupción política ha tenido su propio ámbito de sanción en el marco de las relaciones inter e intraorgánicas del Estado democrático. Tomando como modelo de referencia las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento en un sistema parlamentario de gobierno podríamos describir el funcionamiento del sistema como sigue. Ante un fenómeno de corrupción el procedimiento era aproximadamente el mismo: denuncia de los afectados ante sus representantes parlamentarios o ante los medios de comunicación social; puesta en marcha de los instrumentos de control político del Parlamento sobre el ejecutivo según la entidad del problema: preguntas parlamentarias, interpe-laciones o comisiones de investigación; debate parlamentario con explicaciones del responsable del Departamento afectado, acompañado de la presión sobre el ejecutivo para que cese no sólo a los directa y personalmente responsables de los hechos denunciados, sino también al encargado del Departamento afectado; ante la denuncia y prueba de la corrupción política el jefe del ejecutivo acepta la dimisión o cesa al jefe del Departamento ministerial afectado aunque éste no estuviera personalmente involucrado puesto que sobre él pesa una obligación de asegurar que el Departamento esté organizado de tal manera que el Ministro pueda evitar, controlar y corregir cualquier actividad que se desvíe de la pura persecución del interés público¹⁶.

Con este sistema se obtenían dos objetivos primordiales. Por una parte, prevenir comportamientos inadecuados en el seno de los estratos dirigentes de la Administración pública, pues ningún ministro desea ser sustituido y establecerá sistemas internos de control sobre el Departamento que prevengan o corrijan a tiempo las desviaciones de poder. Por la otra, permite el establecimiento de sanciones *políticas* para comportamientos *políticos* en tanto se produzcan errores graves en la gestión pública; obviamente la mayor sanción será la desaparición política del responsable. Una vez producida ésta se da por terminado el proceso de responsabilidad en la medida en que el comportamiento no fuera excesivamente grave, si lo fuere se pasaría a la segunda de las formas de represión: la judicial.

¹⁶ Paradigmático es el caso de *Cribel Down* («la granja más famosa de la historia constitucional de Inglaterra») como quizás el último supuesto en el que este sistema de responsabilidad funcionó según la intervención parlamentaria de sir Douglas Maxwell-Fyfe (durante muchos años la interpretación auténtica del concepto de responsabilidad política), H.C. Deb. Vol. 530, cols. 1285-88, 10 de junio de 1954. Para una demoledora crítica véase, S.E. FINER, «The individual responsibility of Ministers», en *Public Administration*, 34, 1956.

C) LA RESPONSABILIDAD PENAL

El sometimiento de los gobernantes al ordenamiento jurídico, y específicamente al Derecho penal, es una exigencia evidente del constitucionalismo democrático ya que éste exige el acatamiento del poder al derecho y la igualdad de todos ante la ley. Sin embargo, la forma de articulación de este tipo de responsabilidad no es uniforme, pues, como ha señalado Diez Picazo¹⁷, las Constituciones no desconocen las consecuencias políticas de la criminalidad de los gobernantes. Por ello existen, básicamente, tres modelos¹⁸. El *sistema legislativo* en el que el juicio al gobernante, sea miembro del ejecutivo o del legislativo, es realizado por las cámaras legislativas, siendo el caso más conocido el del *impeachment* presidencial norteamericano. El *sistema judicial puro* en el que el enjuiciamiento corresponde a un órgano jurisdiccional ordinario de acuerdo con las normas procesales generales tal y como ocurría, por ejemplo, en la Constitución de Cádiz. Finalmente, el *sistema judicial especial* en el que se atribuye el conocimiento del caso a un órgano que siendo jurisdiccional no sería el competente en virtud de las normas procesales generales.

Lo más habitual es que se diferencie con claridad los distintos estratos de gobernantes estableciendo diversas especialidades según la posición de los implicados. Así en el caso de los estratos más altos del organigrama gubernamental estatal puede existir una intervención parlamentaria obligatoria (caso de los sistemas presidenciales o de la acusación por traición o contra la seguridad del Estado contra el presidente del gobierno en España según el art. 102.2 CE) pudiendo corresponder el enjuiciamiento al propio parlamento o a los órganos del poder judicial. En el primer caso, lógicamente, nos encontraremos con un juicio político y en el segundo con un verdadero juicio penal.

Según se va descendiendo en la pirámide gubernamental los requisitos para el procesamiento de los gobernantes van, a su vez, siendo menos gravosos. Así todos los miembros del gobierno, en sentido estricto (esto es, Presidente, Vicepresidentes y ministros) en España han de ser juzgados por la Sala 2.^a del Tribunal Supremo, mientras que los sujetos que ocupan cargos inferiores (Secretarios de Estado, Subsecretarios, Directores Generales, etc) carecen de fuero especial alguno.

Igualmente, consecuencia de las repercusiones políticas de la criminalidad de los gobernantes es la particular posición de los parlamentarios. Efectivamente, para garantizar la absoluta independencia de las Cámaras en el ejercicio de sus funciones los miembros del Parlamento disponen de una serie de

17 L.M. DIEZ PICAZO, *La criminalidad de los gobernantes*, citado, pp. 31 y ss. Merecen ser destacadas las interesantes reflexiones realizadas por el autor respecto a los diferentes problemas generados por la tensión existente entre las ideas de democracia y de sometimiento al Derecho que subyace al problema de las consecuencias políticas del enjuiciamiento de la criminalidad de los gobernantes.

18 Ibid. pp.149 y ss. En este punto el autor adopta expresamente la construcción de Nicolás PÉREZ SERRANO en *Tratado de Derecho Político*, Civitas Madrid, 1976.

privilegios que les defienden frente a eventuales persecuciones políticas y que aseguran la máxima imparcialidad de la instancia que les ha de juzgar. De nuevo tomando como referencia nuestro país, tales privilegios se plasman, fundamentalmente, en el aforamiento y en la inmunidad parlamentaria.

En definitiva, la sustanciación de la responsabilidad jurídico penal de los políticos electos presenta algunas peculiaridades. Pero ello, no impide en modo alguno que los gobernantes, sean del nivel que sean, puedan ser enjuiciados y condenados por la comisión de los delitos relacionados con la corrupción.

Cabría pensar, por tanto, que el sistema democrático disfruta de un doble sistema de protección para los supuestos de quebrantamiento de la relación *principal-agente* en que consiste la corrupción en los términos en que los hemos definido al comienzo de estas páginas. Así, y retomando el último punto del modelo de HOLMES ya expuesto, tanto las conductas impropias como las ilegales reciben una respuesta individualizada. Las conductas impropias y las conductas ilegales de los gobernantes recibirían una primera respuesta política, la separación del cargo y el ostracismo. Por su parte las conductas ilegales recibirían, además, una respuesta judicial y, eventualmente, una sanción penal. En el asunto que nos ocupa, la corrupción política, nos encontraríamos ante un comportamiento *impropio* en tanto el miembro del gobierno tiene la obligación de diseñar y vigilar el funcionamiento del departamento para evitar este tipo de actuaciones. Si el fenómeno de corrupción no le afecta personalmente no habrá responsabilidad judicial, pero sí existirá responsabilidad política puesto que cometió graves errores de juicio *in eligendo* o *in vigilando*. Si, además está involucrado personalmente, deberá también rendir cuentas de sus actos ante los tribunales. Se trataría, por tanto, de un sistema de prevención y de sanción suficientemente elaborado. Sin embargo, el marco teórico hasta aquí desarrollado poco tiene que ver con la realidad.

IV. DESDE LA CRISIS DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS GOBERNANTES HASTA LA CONFUSIÓN ENTRE RESPONSABILIDAD POLÍTICA Y RESPONSABILIDAD PENAL

Efectivamente no podemos sostener con seriedad que la responsabilidad política funcione correctamente. La crisis de la responsabilidad política se resume en que el procedimiento descrito más arriba (denuncia, debate y explicación, sanción en su caso) hoy no es real¹⁹ y si lo fuera tampoco sería suficiente. Los motivos son numerosos por lo que baste apuntar aquí algunos tomando como referencia la situación en un sistema parlamentario²⁰.

19 Ya apuntado, por FINER en 1956 en su trabajo recién citado.

20 Sobre la crisis de la responsabilidad política son de obligada lectura los trabajos de G. MARSHALL, *Constitutional Conventions, the Rules and Forms of Political Accountability*, Oxford, 1986 y D. WOODHOUSE *Ministers and Parliament. Accountability in Theory and Practice*,

En primer lugar, el crecimiento de la administración ha hecho imposible que el jefe del departamento controle todo lo ocurrido en su seno, por lo que parece excesivo hacerle responsable, obligándole a dimitir, por actuaciones que no conocía, ni podía conocer en modo alguno. En segundo lugar, las nuevas formas de corrupción son tan sutiles que resulta políticamente muy difícil demostrar el grado de implicación de los distintos niveles de decisión. De este modo si ninguno asume su responsabilidad resultará costoso y tremendamente largo establecer los sujetos responsables. Así, cuando se logran demostrar las responsabilidades, los afectados ya no están en la política activa y, por tanto, será demasiado tarde. En tercer lugar, debe destacarse la ausencia de control político gubernamental sobre importantes sectores de la actuación administrativa como consecuencia de la adopción de modelos de gestión administrativa que pretenden, precisamente, obtener ese alejamiento. Si el ejecutivo no controla sectores relevantes de la administración, ¿quién responde por el funcionamiento de esas agencias o administraciones independientes?. No, desde luego, el ministro del ramo que nada puede hacer para controlar lo que ocurre en su seno, tampoco los funcionarios (que son responsables penalmente pero nunca políticamente), ni tampoco los directores de las agencias que disfrutaban de unas enormes garantías de estabilidad en su cargo, cosa inevitable si lo que se pretende es alejar las decisiones de gestión administrativa de la lucha política.

Sin embargo, el factor que más claramente ha provocado la inutilidad práctica de la responsabilidad política de los miembros del gobierno ha sido el uso de la responsabilidad colectiva o solidaria apoyada en una estructura partidocrática fuertemente jerarquizada para proteger a los Ministros de los ataques parlamentarios de la oposición política. Mediante este instrumento el Ejecutivo confiere su apoyo incondicional al Ministro afectado por un asunto de corrupción colocando a su partido o coalición de gobierno ante la disyuntiva de abandonar la crítica al Ministro o proseguir con ella poniendo en peligro la propia estabilidad del Gobierno y, eventualmente, a sí mismos en la medida en que aquél puede acordar la disolución de la cámara²¹

En fin, podría describirse hoy el funcionamiento de la responsabilidad política mediante el siguiente ejemplo: obligar a un ministro a dimitir por una acusación de corrupción cometida por él o por alguien en el seno del ministerio genera un enorme coste político. Por ello, el ministro o jefe de departamento

Oxford, 1994. De este concepto y de su evolución nos hemos ocupado en el trabajo ya citado *La responsabilidad política del Gobierno*, especialmente, pp. 19 a 23.

21 Sobre el tema véase especialmente S.E. FINER, «Ministerial...» citado, pags. 386 a 391; D. WOODHOUSE, *Ministers and Parliament*, Oxford, 1994, pags 15 a 23; J.P. MacKINTOSH, *The British Cabinet*, Londres, 1977, pp. 529 a 531. En España ha destacado la tendencia la disolución de la responsabilidad individual en la colectiva A. SAIZ ARNAIZ, *La forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca*, 2.ª edición, Oñate, 1995, pag. 127. De igual manera ya en 1978 F. RUBIO adelantaba que la estructura de los partidos explicaba una nueva forma de relaciones entre gobierno y parlamento; «Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes», en *Gobierno y Administración en la Constitución*, Madrid, 1978, pags. 154 y ss.

será mantenido en el ejecutivo mientras el coste político de forzar su dimisión sea menor que el de mantenerlo. Se tratará por tanto, de un mero juicio de oportunidad política que poco o nada tiene que ver con las fundamentales funciones desarrolladas por la noción de responsabilidad política propias de todo Estado democrático. Ahora bien, como tampoco se desea que la crítica al ejecutivo alcance niveles excesivos, el ejecutivo tratará de impedir por todos los medios las investigaciones parlamentarias. Dado que, además, en un sistema parlamentario de gobierno, el ejecutivo cuenta, por definición, con el apoyo de la mayoría parlamentaria, tratará de evitar rendir cuentas de sus actos, ocultándose en el silencio, las medias verdades o, incluso, la pura mentira. Los instrumentos para ello son bien conocidos: contestaciones parlamentarias que no aclaran nada, constante alegación de desconocimiento personal de los hechos, negativa a constituir comisiones de investigación, bloqueo o incluso cierre en falso de las creadas, calendarios de trabajo inasumibles, ocultación de información o manipulación de documentos, negativas a las solicitudes de comparecientes y otros comportamientos igualmente inaceptables, pero bien conocidos no sólo en nuestro país sino en todos los de nuestro entorno.

El problema es que el declive progresivo de la asunción de la responsabilidad política por lo ocurrido en los estratos dirigentes de la Administración ha provocado una descompensación entre las formas de prevención de la corrupción. En efecto, si el grado de responsabilidad de los diferentes niveles de decisión gubernamental no es establecido en sede parlamentaria, a los denunciantes de irregularidades (y a la oposición política) sólo le queda un camino para corregir y criticar tal comportamiento: la responsabilidad jurídico-penal²². Se pretenderá obtener en el estrado de los tribunales lo que no se ha obtenido en la arena parlamentaria. La oposición desgastará a los gobernantes mediante continuas demandas ante los tribunales de forma que una condena penal a un miembro del ejecutivo tenga réditos electorales inmediatos. Por otra parte, los gobernantes pretenderán salvaguardar su posición política en virtud de una *perversa especie de prejudicialidad penal*²³. En tanto el asunto esté en los tribunales, no cabe asumir responsabilidad política. Si la condena penal se produce se alegrará un desconocimiento de los hechos, una traición o un en-

22 Sobre las relaciones entre responsabilidad política y responsabilidad penal nos hemos ocupado en *La responsabilidad política del Gobierno*, citado, p. 75 y ss. Entre nosotros se han ocupado de este tema, J.GARCIA MORILLO, *Responsabilidad política y responsabilidad penal*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 52, 1998, pp. 81 y ss., también en *La responsabilidad política*, en *CLAVES*, 45, 1994, pp. 32 y ss. L.M. DIEZ PICAZO, *La criminalidad de los Gobernantes*, citado, pp. 76 y ss. Sobre la ineficacia de la responsabilidad penal como sistema paliativo de la responsabilidad política, vid. P. SÉGUR, *La Responsabilité Politique*, París, 1998, pp. 120 y ss. Respecto a la interdependencia entre la ausencia de asunción de la responsabilidad política y el aumento de la exigencia de responsabilidades penales, véase, J.M MARAVALL, *El control de los políticos*, citado, pp. 196 y 202 y, desde una perspectiva más jurídica, J.L. CASCAJO CASTRO, «El Congreso de los Diputados y la forma de gobierno en España», en *Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 5, pag. 157

23 Sobre los escenarios, estrategias y ventajas para los actores políticos de una judicialización de la política, véase, J.M. MARAVALL, *El Control de los Políticos*, citado, especialmente, pp. 183 y ss.

gaño. Si no se produce se realizará la crítica a la oposición por injuriar o calumniar a un inocente²⁴.

Los efectos de este planeamiento son demoledores sobre el conjunto del sistema. El enfrentamiento y discusión política se traslada de la sede parlamentaria a los tribunales y, por ende, a la opinión pública a través de los medios de comunicación. Pero, sobre todo se confunden dos conceptos radicalmente diferentes: la responsabilidad política y la penal. El segundo es una responsabilidad subjetiva, por culpa o dolo, y la primera es una responsabilidad objetiva que además de culpa y dolo incluye la responsabilidad *in vigilando* e *in eligendo*. El proceso de exigencia es diferente, la responsabilidad penal requiere la fijación nítida y firme de los hechos hasta conducir a un convencimiento judicial de la culpabilidad, mientras que la responsabilidad política requiere sólo el convencimiento político-moral de tal culpabilidad. El parámetro de juicio es diverso, el de la responsabilidad judicial es el ordenamiento jurídico penal (que incluye únicamente las conductas que merecen el máximo desvalor por parte de la sociedad), mientras que en la política el parámetro de juicio es un código de conducta más vinculado a la moral y ética públicas. En fin, tras esta construcción subyace una identificación absolutamente inaceptable y que no resiste el más mínimo juicio desde una perspectiva democrática: la identificación entre inocencia política e inocencia penal. Esta identificación lleva a la aberrante conclusión de que los responsables políticos pueden desempeñar su cargo como quieran siempre que sus conductas no signifiquen la comisión de un delito.

El panorama es, pues, muy desalentador. Si deseamos emprender una lucha eficaz contra la corrupción ésta sólo será posible en el ámbito de la actuación judicial y no con otras formas democráticas de *checks and balances*. Pero, en el campo de la actuación judicial no se podrán resolver los problemas derivados de la ausencia de control y vigilancia de los responsables políticos, de su inexcusable deber de evitar el uso incorrecto de los cargos públicos. Las conductas *impropias* de los políticos electos quedan así sin sanción y los fuertes incentivos (evitar ser cesado) para elegir a los colaboradores adecuados y vigilar eficazmente su comportamiento desaparecen. La prevención de la corrupción conatural al sistema representativo, por tanto, se resiente.

Pero también desde el punto de vista de la sanción la situación es inadecuada. La presión política y mediática en que se desarrollan los juicios contra los responsables políticos hacen difícil asegurar las garantías mínimas del inculpado e impiden que la judicatura realice su trabajo con tranquilidad, sosiego e independencia. La *judicialización de la política* no conduce más que a una indeseable, y probablemente irreparable, *politización de la justicia*. Al final el poder judicial puede verse cuestionado directamente por su indudable posición de inferioridad, en lo que a legitimidad democrática se refiere, frente al poder

²⁴ Sobre esta actitud, y en especial sobre la opacidad voluntaria del ejecutivo en determinadas cuestiones, resultan esclarecedoras las consideraciones de J.M. MARAVALL, *El control de los políticos*, citado, pp 38 a 44.

ejecutivo y al legislativo. Por otra parte, el poder judicial siempre llegará tarde frente a la capacidad de maniobra del poder ejecutivo. En última instancia, y esta es la peor de las situaciones posibles, puede plantearse el problema, mucho más real de lo que hubiéramos pensado hace unos años como lo ha mostrado la situación en Italia o los casos de alcaldes condenados penalmente que siguen ganando elecciones, del sujeto condenado por los tribunales que continúa contando con el apoyo popular. Ha sido responsable de sus actos judicialmente, pero su responsabilidad política no ha sido nunca totalmente esclarecida porque, realmente, nunca ha explicado lo ocurrido durante su gestión pública. Al final sólo queda el desprestigio popular del poder judicial, la reducción de los controles sobre los gobernantes y el desapego ciudadano hacia toda forma de participación política.

V. UNA VÍA ABIERTA PARA AFRONTAR LOS PROBLEMAS: LA REDEFINICIÓN DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA Y LA ACORDE MODIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL PARLAMENTARIO

A) EL EJEMPLO BRITÁNICO DE REDEFINICIÓN DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA: LA RENDICIÓN DE CUENTAS GUBERNAMENTAL. UNA NUEVA FORMA DE REGULACIÓN: LA COMBINACIÓN DE DOCUMENTOS PARLAMENTARIOS Y CÓDIGOS DE CONDUCTA GUBERNAMENTALES

Este es el arriesgado diagnóstico de la situación. Pocas soluciones pueden ofrecerse en estas breves líneas. Sin embargo, es posible que en aquellos países con una tradición democrática y de control del poder más asentadas se hayan dado los primeros pasos en la dirección adecuada. En concreto es de especial interés la experiencia parlamentaria británica de finales del siglo xx. Tres ejemplos son dignos de atención: el informe Nolan sobre parámetros de conducta en la administración pública; las normas internas del gobierno británico sobre el comportamiento moral de sus miembros; y el informe sobre responsabilidad política y la obligación ministerial de rendir cuentas al Parlamento. Estos documentos pretenden obtener un necesario renacimiento de la responsabilidad política que pueda paliar la descompensación actualmente existente entre ésta y la más espectacular políticamente, pero también más peligrosa e ineficaz, responsabilidad penal.

El planteamiento británico podría resumirse en que debe cambiarse la comprensión de la responsabilidad política de los gobernantes como fórmula para recuperar el control parlamentario de la actividad gubernamental en ejercicio de su poder de dirección política y de la administración. Así, en la segunda mitad del siglo xx se ha venido abriendo una nueva concepción de la responsabilidad de los gobernantes como consecuencia de la inutilidad práctica (y de los graves efectos derivados de esta inutilidad) de la identificación entre aquélla y la obli-

gación de dimitir de los ministros individuales o del gobierno en conjunto como consecuencia de derrotas parlamentarias. Tal evolución que comienza con el trabajo de Finer en 1956, pero que es continuada por multitud de autores, especialmente, Marshall y Woodhouse²⁵, culmina con la aceptación de las tesis principales de ésta última autora en el informe parlamentario sobre responsabilidad política aprobado en 1996²⁶ tras la publicación del informe Scott²⁷ en el que se mostraría con descarnada evidencia los efectos perniciosos de la pervivencia del anterior concepto de responsabilidad política.

En esencia el nuevo concepto de responsabilidad política defendido primero por la doctrina británica y asumido posteriormente por el Parlamento en el citado documento consiste en su comprensión como un principio de relación entre gobierno y parlamento consustancial al principio representativo en virtud del cual el ejecutivo está obligado a *rendir cuentas (to account)* por su gestión ante el Parlamento. De esta forma no se deduce del principio necesariamente, aunque continúa siendo una posibilidad más o menos real, que deban producirse dimisiones gubernamentales. Sólo consiste en la obligación gubernamental de ser absolutamente transparente en sus relaciones con el parlamento.

25 La cita de los trabajos sobre la cuestión desde 1956, fecha del estudio de FINER, sería interminable, por lo que baste recordar aquí los trabajos de G. MARSHALL (*Constitutional Conventions*, citado, y «The evolving practice of Parliamentary accountability: writing down the rules», en *Parliamentary Affairs*, 44/4, 1991 y sus ediciones junto a G.C. MOODIE, *Some Problems of the Constitution*, Londres, 1971 y en solitario *Ministerial Responsibility*, Oxford, 1989) y D. WOODHOUSE (*Ministers and Parliament*, citado y «Ministerial responsibility in the 90s: when do ministers resign?», en *Parliamentary Affairs* 46/2, 1993). Son también particularmente interesantes los estudios de A.H. BIRCH, *Representative and Responsible Government. An Essay on the British Constitution*, Toronto, 1969; G.K. FRY, «Thoughts on the present state of the convention of ministerial responsibility», en *Parliamentary Affairs*, 23, 1969-1970; D. JUDGE, *Ministerial Responsibility: life in the strawman yet?*, Glasgow, 1984;

26 PUBLIC SERVICE COMMITTEE, *Second Report: Ministerial Accountability and Responsibility*, House of Commons, 313, tres volúmenes, 1996.

27 En este informe (HOUSE OF COMMONS, *Report of the Inquiry into the Export of Defence Equipment and Dual-use Goods to Iraq and Related Prosecutions*, HC 115, HMSO, 1996), realizado por un juez independiente, se demostró que el gobierno británico había engañado durante años a la opinión pública y al Parlamento en un tema tan sensible como el embargo de armas a Irak durante y después de la guerra que le enfrentó a Irán. En concreto se vendieron con autorización ministerial, materiales susceptibles de uso militar pese a la existencia de un embargo decretado por Naciones Unidas y a que la posición oficial del gobierno y de los ministros afectados era el pleno respeto al citado embargo. La aprobación y discusión del informe fue uno de los últimos escándalos del gobierno conservador antes de perder las elecciones, sin embargo desde el punto de vista de la responsabilidad política significó el descubrimiento de la ocultación intencionada de información durante años y de la reiteración de mentiras en las respuestas gubernamentales. Aún más grave resultó el hecho de que el asunto no se esclareciera hasta que hubieron transcurrido más de diez años desde los hechos cuando ninguno de los responsables seguía en política por lo que nadie fue considerado políticamente responsable de los hechos. A raíz del informe SCOTT se produjo la encuesta parlamentaria que culminaría con la aprobación del informe sobre responsabilidad política recién citado. Sobre el tema pueden verse los números monográficos de *Parliamentary Affairs*, 50/1, 1997: *Under the Scout-light: british Government seen through the Scout Report*, y de *Public Law*, otoño, 1996. *The Scott Report*. Es igualmente interesante el trabajo de A. TOMKINS, *The Constitution after Scott: Government Unwrapped*, Oxford, 1998.

De esta forma el principio de responsabilidad política se manifiesta en el aseguramiento de un determinado *proceso* (de información, explicación, rectificación y corrección) y no en la consecución de un concreto resultado (la dimisión o el cese). Sólo en un supuesto se expresa con claridad la consecución de aquél viejo resultado característico de la responsabilidad política. Cuando un miembro del gobierno engañe o mienta a la cámara (sin haber rectificado en la primera ocasión en que hubiera podido si el engaño es consecuencia de un error) deberá dimitir puesto que con ello traiciona la misma esencia del concepto de responsabilidad.

Esta reconstrucción de la responsabilidad política requiere sin embargo que se establezcan de alguna forma los parámetros últimos de juicio del comportamiento gubernamental tras el proceso de rendición de cuentas. Esto es, resulta necesario que una vez concluido dicho proceso existan reglas capaces de establecer si el comportamiento gubernamental ha sido correcto o no. Reglas que no pueden estar exclusivamente en normas jurídicas so pena de identificar la *ilegalidad* con la *incorrección* o, centrándonos en el tema de la corrupción, confundir las conductas *ilegales* con las conductas *impropias*. El proceso de fijación de este tipo de normas comenzó con el importantísimo informe NOLAN²⁸ en el que, entre otras cosas, se fijarían con claridad los parámetros de comportamiento en el seno de la administración, originando unos profundos cambios en los modos de actuación del sector público británico que no podemos examinar aquí, que en gran medida serán extendidos a la actuación de los políticos electos. Sin embargo, el efecto del informe NOLAN que más nos interesa en estas páginas es el generado sobre las reglas reguladoras del comportamiento y funcionamiento del ejecutivo británico.

Tales reglas comenzaron con un código de conducta para los miembros del gobierno en 1997²⁹, reelaborado en el año 2001 y modificado en 2005³⁰, donde se abordan cuestiones de comportamiento ético, pero también los procesos de adopción de decisiones en lo referido al nombramiento de altos cargos gubernamentales. Complementariamente se han elaborado los códigos de comportamiento de los funcionarios (Civil Service Code); de la dirección de los asuntos públicos (Civil Service Management Code); y códigos específicos para los viajes ministeriales (Travel by Ministres) y para el nombramiento de Consejeros especiales (Code of Conduct for Special Advisers)³¹.

No podemos afrontar en el presente estudio todas las cuestiones planteadas por estos documentos de carácter ético (no jurídico) sobre el comportamiento

28 COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE, *First Report: Standards in Public Life*, House of Commons, Cmnd. 2850, 1995. Hay traducción al castellano, *Informe Nolan: Normas de conducta para la vida pública*, Madrid, 1996.

29 CABINET OFFICE, *Code of Conduct and Guidance On Procedures for Ministres*, Londres 1997.

30 *Ministerial Code. A code of Ethics and Procedural Guidance for Ministres*, Cabinet Office, Julio 2005.

31 Todos estos códigos, así como los citados en la nota anterior, pueden consultarse en <http://www.cabinetoffice.gov.uk/conduct/>

ministerial y, en general, del ejecutivo. Baste sólo apuntar que los principios del informe NOLAN y del informe sobre responsabilidad política son desarrollados con extremado detalle. Pueden así encontrarse desde las normas relativas al comportamiento ético de los ministros a la transparencia en el seno del gobierno (no en las relaciones con la opinión pública) de las declaraciones de bienes de los ministros (incluyendo cónyuges e hijos), pasando por los procedimientos para realizar la elección de los altos cargos de cada ministerio, la transparencia de los regalos recibidos; las cantidades utilizadas para viajes, la contratación de consejeros técnicos, las relaciones con sus circunscripciones y un largo etcétera.

Todas estas normas vienen inspiradas por el principio de rendición de cuentas (esto es, de responsabilidad política) en un doble sentido. Por una parte, porque se establece con toda claridad la obligatoria transparencia en las relaciones entre Ministros y Parlamento³², de modo que el ministro que cometa un error en la información al parlamento debe corregirla en la primera oportunidad que tenga para ello de modo que si miente intencionadamente al Parlamento debe dejar su puesto³³. Como sostiene, con la habitual ironía británica, el párrafo 1.5 del citado documento, «se espera» de un Ministro que conscientemente miente al Parlamento que dimita de su cargo. Por la otra, porque si bien el juez último de la correcta o impropia actuación del Ministro individual es el Primer Ministro³⁴, el comportamiento del Ministro ha de poder justificarse ante el Parlamento y ante la opinión pública³⁵. Es decir, todo comportamiento ministerial debe ser susceptible de ser suficientemente justificado ante la instancia parlamentaria si ello fuera necesario.

Desde el punto de vista abordado en estas páginas, la lucha contra la corrupción política mediante el ejercicio de la función de control parlamentario, los desarrollos británicos son particularmente interesantes en varios sentidos. En primer lugar, se evita la confusión entre responsabilidad política y responsabilidad penal. En segundo lugar, se devuelve a la sede parlamentaria su función de debate sobre el comportamiento personal y público de los responsables políticos. En tercer lugar, se asegura la transparencia gubernamental en la rendi-

32 «Ministers have a duty to Parliament to account, and be held to account, for the policies, decisions and actions of their departments and agencies», Parágrafo 1.5.b) *Ministers Code*, citado.

33 «it is of paramount importance that Ministers give accurate and truthful information to Parliament, correcting any inadvertent error at the earliest opportunity. Ministers who knowingly mislead Parliament will be expected to offer their resignation to the Prime Minister», Parágrafo 1.5.c) del *Ministers Code*, citado.

34 Sobre esta evolución de la responsabilidad política individual desde la sola responsabilidad ante el Parlamento hasta la responsabilidad ante el jefe del ejecutivo véase nuestro trabajo, *La responsabilidad Política del Gobierno*, citado.

35 Por todos pueden verse el párrafo 1.3 (*Ministers are personally responsible for deciding how to act and conduct themselves in the light of the Code and for justifying their actions and conduct in Parliament*) y el párrafo 5.2 respecto a la presencia de conflictos de intereses (*It is the personal responsibility of each Minister to decide whether and what action is needed to avoid a conflict or the perception of a conflict, and to defend that decision, if necessary by accounting for it in Parliament*).

ción de cuentas o, al menos, se prevén sanciones políticas automáticas de especial gravedad cuando tal transparencia no es realizada. En cuarto lugar, y quizás el más importante, se fija por escrito el contenido del contrato entre *agente y principal* que permita juzgar cuando un comportamiento político es *impropio* desde el punto de vista ético. Las reglas y los parámetros de juicio están mucho más claros aunque, como es evidente, exista un enorme margen para el juego y el debate político³⁶. Pero, desde luego, no cabrá ya decir que una persona no es políticamente responsable hasta que se haya establecido su culpabilidad penal para evitar que se debata su comportamiento en la sede representativa.

B) LA SITUACIÓN EN ESPAÑA: ALGUNOS PASOS ESPERANZADORES, PERO UN LARGO CAMINO POR DELANTE

En el comienzo de la presente legislatura se dieron pasos esperanzadores en la dirección apuntada en el apartado anterior. Por una parte la Vicepresidenta política del gobierno aceptó expresamente la noción de responsabilidad política como principio de relación entre ejecutivo y parlamento y con ello la obligación de absoluta transparencia en las relaciones entre ambos órganos constitucionales³⁷ y, por la otra, el gobierno adoptó, en el Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, un Programa de Actuaciones para el Buen Gobierno, plasmado en un «Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración del Estado» (BOE de 7 de marzo de 2005) y en un proyecto de ley que acabaría convirtiéndose en la ley 5/2006, de 5 de abril, de regulación de los Conflictos de Intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la administración General del Estado. Tras este inicio esperanzador sólo se ha insistido en aspectos jurídico-penales³⁸ y no

³⁶ No debe esperarse, sin embargo, del funcionamiento de estos nuevos parámetros unos resultados inmediatos y espectaculares. Puede consultarse en tal sentido D. WOODHOUSE, «Ministerial responsibility», en V. Bogdanor (editor), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 281 y ss.

³⁷ M.T. FERNÁNDEZ DE LA VEGA, *Gobierno, Parlamento y Medios de Comunicación: control político y colaboración*, Intervención en los Cursos de Verano del Escorial, 26 de julio de 2004. El texto se encuentra accesible en la página web de la Vicepresidencia del Gobierno (<http://www.mpr.es/centro+de+prensa/intervenciones/ui-20040726-escorial.htm>), en cuya página 5 se recoge el concepto de responsabilidad política manejado en el presente estudio y en otros anteriores: «coincido en que la responsabilidad política es el principio regulador de las relaciones entre Ejecutivo y el Legislativo, a través del cual aquél está obligado a rendir cuentas a éste, de modo que la responsabilidad aparece o se manifiesta en todas las funciones parlamentarias (...), la responsabilidad política no es una consecuencia del control parlamentario del Gobierno sino más bien su presupuesto lógico (...), si llega a tener eficacia es porque el sujeto controlado está obligado a responder (en el sentido de «rendir cuentas») de su actuación en un acto público y reglado que, normalmente, tiene la forma de debate racional».

³⁸ Entre los que se incluirían desde el relanzamiento de la fiscalía anticorrupción o la creación de una nueva fiscalía especial para delitos urbanísticos, hasta el reciente proyecto de ley de modificación del Estatuto del Ministerio Fiscal que regula de manera diferente la participación del Fiscal General del Estado en los supuestos de imputaciones delictivas a miembros del gobierno.

en el desarrollo de nuevos instrumentos para fijar los parámetros de conducta ante los gobernantes.

El contenido de los dos textos no ha respondido, a nuestro juicio, a las expectativas regeneracionistas anunciadas en las declaraciones públicas de los miembros del gobierno³⁹. Por una parte, la ley 5/2006 afronta y resuelve algunos problemas relativos a las incompatibilidades y conflictos de intereses de los miembros del Gobierno introduciendo alguna regulación particularmente interesante en lo relativo a las sanciones por incumplimiento de los deberes en ella incluidos⁴⁰ o respecto a la transparencia de las declaraciones de bienes realizadas⁴¹. Sin embargo, no puede considerarse un avance de gran importancia en la medida en que se refiere a un aspecto muy concreto del comportamiento de los gobernantes (incompatibilidades y conflicto de intereses) y se mueve (como no puede ser de otra forma) en el campo exclusivamente de las obligaciones *legales* de los miembros del gobierno y no en el de sus deberes *éticos* lo que indudablemente limita de raíz un alcance mayor.

Mayor crítica merece el Código de Buen Gobierno. En sus escasas tres páginas este texto se limita a formular con carácter general los principios básicos, éticos y de conducta y a establecer que el Ministerio de Administraciones Públicas elevará un informe anual al Consejo de Ministros sobre su cumplimiento. La ausencia del más mínimo desarrollo de tales principios, de mecanismos de adopción de decisiones que aseguren la correcta selección de los cargos de confianza, de concreción en obligaciones y deberes específicos de esos *principios* auguran una triste andadura a este documento que no resiste la más mínima comparación con los documentos británicos sobre el tema. En particular resulta destacable la ausencia de mención alguna a las relaciones con el Parlamento, y en concreto a sus obligaciones de transparencia con las cámaras. Dado lo indeterminado de su contenido, la inexistencia de obligaciones concretas, la ausencia de un deber de transparencia con el Parlamento (y la sanción para los supuestos de incumplimiento) no parece que se trate de un instrumento adecuado para cumplir la función que el Ministro de Administraciones Públicas decía que iba a desarrollar: «mejoramos la democracia y la capacidad

39 Véase la respuesta del Ministro de Administraciones Públicas a una pregunta de su propio grupo pocos días antes de aprobarse el código, en la que se afirma creer ser el primer gobierno que adopta un texto de este tipo dirigido a establecer lo que «éticamente es correcto hacer o no» o que sirve «para que pueda ser exigible a los altos cargos el comportamiento de ese código de conducta». BOCG, Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones, Año 2005, VII Legislatura, núm 69, 9 de febrero de 2005, pp. 3275 y 3276.

40 En concreto que las infracciones muy graves o graves a las previsiones legales lleven aparejada la publicación en el BOE o, sobre todo, la previsión, quizás discutible desde alguna otra perspectiva, de que el sancionado por una infracción muy grave (entre la que se encuentra la falsedad en los documentos presentados en las declaraciones de actividades, bienes y derechos patrimoniales) será cesado de su puesto (art. 18.2.a) y será inhabilitado para ocupar determinados cargos durante un período de entre 5 y 10 años (art.18.5)

41 Si bien como principio general se mantiene el carácter reservado de las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales, tal principio se exceptúa respecto al Congreso y al Senado (art. 14.3.a).

de control de los ciudadanos respecto al Gobierno»⁴², o que pueda servir como un instrumento capaz de fijar con claridad los parámetros de conducta éticos de los miembros del gobierno.

La resistencia del sistema político español frente a estos intentos de racionalización y regeneración de la vida democrática resulta especialmente clara si tenemos en cuenta los recientes escándalos en materia urbanística con la implicación de altos cargos de los ejecutivos autonómicos (sin creación en las Comunidades Autónomas afectadas de ningún instrumento parlamentario de investigación) o los anteriores supuestos como el insólito y abusivo cierre de una comisión de investigación en otra Comunidad Autónoma por la mayoría (con una intervención correctora del Tribunal Constitucional sin precedentes), el escándalo en la Asamblea de Madrid y el penoso espectáculo dado por la Comisión de investigación creada en la citada Asamblea⁴³ o, incluso, la Comisión de investigación sobre los atentados del 11-M durante cuya actividad permanentemente se vertieron las acusaciones de obstruccionismo, ocultamiento de datos, negativas a solicitar comparencias, y un largo y penoso etcétera.

No podemos concluir estas páginas sin siquiera apuntar algunas posibles vías de mejora en esta materia. Es bien cierto que las consideraciones de política constitucional son siempre arriesgadas y pueden incurrir en un voluntarismo vacuo. Pero también es cierto que si la corrupción política subvierte las bases de legitimación del sistema democrático y genera un círculo vicioso de continuo crecimiento de las conductas impropias, es responsabilidad de todos, los estudiosos universitarios incluidos, aportar aquellas ideas que por descabelladas que puedan ser consideradas pretenden hacer frente a una situación más que indeseable.

En primer término, y premisa básica del resto de sugerencias, debe mantenerse la diferencia entre la responsabilidad política y la responsabilidad penal. No sólo por tratarse de conductas conceptualmente diferentes, sino porque en relación con la corrupción ambas fórmulas dan respuesta a situaciones radicalmente diferentes. En efecto, como se señalaba al principio de este trabajo, la corrupción no es más que una forma de ruptura de un contrato entre representantes y ciudadanos. Contrato en virtud del cual el representante no sólo se obliga al cumplimiento de la ley (obligación que pesa por igual sobre todos los ciudadanos), sino también a actuar a favor de los intereses de éstos y no en persecución de sus propios intereses. Esto es, siguiendo los modelos apuntados, por una parte nos encontraremos las conductas ilegales (cuyo parámetro de conducta viene constituido por las normas jurídicas) y por la otra las conductas impropias (cuyo parámetro de conducta viene constituido por el tipo de encargo representativo encargado/asumido por el político elegido y que puede estar ya formulado en textos sobre conducta ética). Las segundas, evidente-

⁴² en su citada intervención ante el Congreso, BOCG, Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones, Año 2005, VII Legislatura, núm 69, 9 de febrero de 2005, pag. 3276

⁴³ Para un relato de los hechos, véase, R. BLANCO VALDÉS, «Transfugismo en Madrid», *Claves de Razón Práctica*, Septiembre, 2003, n.º 135, pp. 44 a 47.

mente engloban a las primeras, pero los cauces de exigencia, las sanciones, y el sujeto que las impone son diferentes. Las primeras son exigibles en procedimientos jurídicos, las sanciones son penales y el sujeto que las impone son los tribunales. Las segundas son exigibles en el marco del proceso político y en las elecciones periódicas, la sanción es el ostracismo político y el sujeto que las impone es el cuerpo electoral. Ahora bien, la responsabilidad por el incumplimiento del contrato *principal-agente* se ha de producir en todos los casos, mientras que la responsabilidad penal sólo ha de actuar cuando la conducta por la que se rinde cuentas haya supuesto la infracción de una norma penal.

El mantenimiento de ambas responsabilidades como procesos diferentes exige el fortalecimiento del proceso político democrático. Para ello es necesario fortalecer, a su vez, el papel de los órganos representativos que actúan conforme al principio de publicidad, muy especialmente por tanto, los parlamentarios.

Es pues, necesario reflexionar largamente sobre los instrumentos parlamentarios que hagan efectivo el principio de rendición de cuentas del gobierno por sus actos y omisiones. En fin, es imprescindible que replanteemos algunos de los instrumentos de control parlamentario del gobierno en cuanto que estos instrumentos (aunque no sean los únicos) se dirigen directamente a la realización del principio de responsabilidad política⁴⁴. Debemos, por tanto, mostrar nuestra más absoluta disconformidad con las propuestas (algunas parece que consensuadas en la inacabable reforma del Reglamento del Congreso) que pretenden prohibir la existencia y funcionamiento de comisiones de investigación mientras existan procedimientos judiciales en marcha sobre la misma cuestión. La consagración de una previsión de este tipo en un reglamento parlamentario constituye una auténtica aberración jurídica desde la perspectiva adoptada en estas páginas. Supone la consagración de la confusión entre responsabilidad política y responsabilidad penal, la menor importancia de la primera frente a la segunda y, en el fondo, la renuncia parlamentaria a asegurar el control del comportamiento de los gobernantes destruyendo definitivamente la idea y el principio de responsabilidad política por los actos personales de los

⁴⁴ La concepción de la responsabilidad política como un principio jurídico de relación entre en el Gobierno y el Parlamento permite superar el debate en la doctrina española acerca de la diferenciación entre control parlamentario y responsabilidad política. Según el concepto aquí manejado (que es el formulado en nuestro trabajo *La responsabilidad política del Gobierno: ¿realidad o ficción?*, citado.) la responsabilidad política en cuanto principio de relación afecta a todas las funciones parlamentarias. Es un *prius* respecto a todas las funciones que, entre otras cosas, condiciona la posición de ambos órganos en sus relaciones. Todas las funciones parlamentarias pueden por tanto contemplarse desde el proceso de rendición de cuentas. Si, como se ha sostenido más arriba, tal proceso consiste en informar, justificar, explicar, corregir y, eventualmente, dimitir; en unas ocasiones nos encontraremos dentro de la función de información, en otras en la de control parlamentario, en otras en la de impulso político y, eventualmente, en la de otorgamiento y retirada de la confianza parlamentaria. Sobre las distintas posiciones respecto a las relaciones entre control político y responsabilidad política (en su concepto de dimisión o cese del ejecutivo) véase la clara sistematización realizada por L AGUIAR DE LUQUE, «La problemática del control en la actualidad», en M. RAMÍREZ, *El Parlamento a Debate*, Valladolid, 1997, pp. 74 y ss.

miembros del gobierno y cercenando una de las funciones más importantes que debe desarrollar el propio Parlamento en nuestros días: ¿quién aprobará una comisión de investigación una vez finalizado un juicio penal que puede durar varios años?; ¿a quién afectará varios años después?; ¿qué medidas correctoras se tomarán frente a un gobierno que, por el transcurso del tiempo, necesariamente no será el mismo?; ¿cómo se evitará que un gobernante corrupto siga siendo gobernante si le aplicamos la presunción de inocencia o la prejudicialidad penal?. Una previsión del tipo apuntado sólo puede explicarse desde el ciego deseo de evitar que las comisiones de investigación puedan sacar a la luz comportamientos impropios antes de que lo haga la investigación judicial. Es bien cierto que la coincidencia temporal de una investigación parlamentaria y una investigación penal puede generar problemas. Pero tales problemas no pueden resolverse con el sometimiento de la investigación parlamentaria a la penal. Son procesos radicalmente diferentes, no persiguen los mismos objetivos, no tienen los mismos *tempos*, no comparten los parámetros de juicio y las sanciones son distintas. En fin, se invierte, como hemos tratado de apuntar más arriba, el orden lógico de las responsabilidades. Primero la política, al calor del momento político, en el marco del libre enfrentamiento dialéctico de los distintos grupos *en el Parlamento* y sometidos al juicio de actores políticos. Después, y sólo en algunos casos, la responsabilidad penal; en la frialdad de los procedimientos judiciales, en el marco del enfrentamiento de actores jurídicos en el estrado judicial y sometido al juicio de los Tribunales de Justicia.

Lejos de debilitar los instrumentos de control parlamentario lo que debe hacerse es fortalecerlos y hacer posible que el ejecutivo verdaderamente rinda cuentas de sus actos ante el Parlamento. Varios instrumentos pueden ayudar en esta tarea:

- (i) La actual regulación de la creación de comisiones de investigación parlamentarias debe cambiar para permitir que las minorías puedan conseguir el examen de los asuntos que despiertan particular alarma social. Evidentemente no debe abusarse de esta figura para obtener un desgaste injustificado del ejecutivo, pero dejar la decisión acerca de su creación a la mayoría parlamentaria supone creer, ingenuamente, que el mismo sujeto (la mayoría parlamentaria que apoya al gobierno y que decide la creación de la comisión) va a asumir los papeles de controlante y controlado. Pueden buscarse, pues, puntos intermedios en los que la Comisión de investigación sea creada por una minoría *cualificada*. Es decir, que se pueda acordar la creación de una comisión de este tipo a instancia de, por ejemplo, dos o más Grupos parlamentarios. De este modo su creación no estaría en manos de la mayoría, pero se exigiría un cierto grado de acuerdo entre la oposición acerca de su necesidad. Del mismo modo, no resulta aceptable que las normas de funcionamiento de la Comisión (determinación de los comparecientes, documentación solicitada, régimen de las sesiones, etc) sean establecidas, sin más por la mayoría (que hará todo lo posible por obstaculizar

su funcionamiento para evitar poner en peligro al gobierno que apoya) por lo que pueden exigirse al respecto mayorías cualificadas o bien reconocer a las minorías una serie de derechos en la determinación de tales normas (fundamentalmente en materia de comparecientes y documentación solicitada). Las conclusiones de las Comisiones de este tipo seguirán siendo aprobadas por la mayoría del pleno, pues lo contrario repugna a la lógica en la toma de decisiones parlamentaria y democrática. Sin embargo, a la vista de los hechos que se hayan podido demostrar a lo largo de la investigación, tales conclusiones no podrán ser tan inocuas respecto a los ejecutivos como han venido siendo hasta la actualidad.

- (ii) Del mismo modo deben cambiar las normas reguladoras, hasta ahora de los derechos de los comparecientes ante las Comisiones parlamentarias. Debe tenerse en cuenta que una Comisión de este tipo persigue el esclarecimiento de asuntos que despiertan especial alarma social. Por ello, no cabe que en el curso de una investigación de este tipo se puedan alegar determinados derechos para evitar declarar. En tal sentido la alegación del secreto profesional o del derecho a la intimidad para evitar dar cuenta de las relaciones con sujetos eventualmente corruptos supone colocar en un nivel de protección inferior el interés público derivado de la investigación parlamentaria respecto de los intereses y derechos de los comparecientes cuando se pueden buscar soluciones intermedias que respeten todos los intereses en juego como pueden ser las sesiones secretas cuando se realicen tales tipos de alegaciones. Igualmente habitual es el uso del derecho a no declarar para no autoinculparse en un proceso penal simultáneo o posterior a la investigación parlamentaria. No parecería totalmente descabellado aceptar que las declaraciones realizadas en el curso de una comparecencia ante una comisión de investigación carezcan de relevancia como prueba en el marco de un procedimiento penal. Esto es, no parece totalmente absurdo crear una suerte de *arrepentido parlamentario* que a cambio de que sus declaraciones no puedan ser consideradas pruebas autoinculpatorias esté dispuesto a colaborar en el esclarecimiento político de unos hechos.
- (iii) También sería pertinente que se modifiquen diversos aspectos relativos al control parlamentario ordinario del gobierno. En tal sentido resulta particularmente interesante el modelo británico en virtud del cual una instancia independiente vigila la adecuación a la realidad de la información que el gobierno suministra al Parlamento. Así, podría crearse un comisionado parlamentario independiente que interviniera cuando los parlamentarios estuvieran insatisfechos o dudaran de la información suministrada por el Gobierno. Este comisionado podría acceder a toda la información gubernamental y comprobar la corrección de la transmitida al Parlamento. La sanción por mentir intencionadamente al Parlamento sólo podría ser en tal caso la dimisión del sujeto afectado.

- (iv) Resultaría también adecuada la importación de técnicas de otros países para la investigación de las actuaciones gubernamentales o de otros entes públicos. En tal sentido es interesante la incorporación de la práctica de creación de subcomisiones de estudio o encuesta que puedan esclarecer el funcionamiento de determinados sectores de la administración a lo largo de un período largo de tiempo (particularmente interesante cuando las competencias sobre la materia no corresponden a un único ente —central, autonómico o local— como en el campo del urbanismo). Igualmente el nombramiento de personalidades absolutamente independientes, normalmente procedentes de la judicatura, para la investigación de determinados asuntos e investidos con los poderes de investigación propios del Parlamento permitiría, en ciertas ocasiones, salvaguardar aspectos relativos a los secretos de Estado o a la seguridad nacional sin por ello impedir el esclarecimiento de cuestiones de interés público.
- (v) Por último deben modificarse las normas reguladoras de la transparencia de las declaraciones de bienes de todos los que ocupen cargos públicos de naturaleza electiva (directa e indirecta). En efecto, no sólo basta con la obligación de declaración de bienes que pesa sobre algunos de los miembros del ejecutivo y sobre los parlamentarios. Tales declaraciones han de ser necesariamente públicas y renovarse anualmente (incluso con copia de las concretas declaraciones de impuestos). Frente a ello no puede alegarse la concurrencia del derecho a la intimidad porque es bien conocido que quien decide arrojarse a la arena pública asume los costes de su proyección popular. Se trataría de permitir un seguimiento de la evolución de la riqueza personal de los políticos elegidos de modo que cualquier falta intencionada a la verdad o cualquier enriquecimiento no suficientemente justificado generase su inmediato cese o, en su caso, la declaración de su indignidad para ocupar un escaño parlamentario. Junto a estas declaraciones la obligatoriedad de transmitir confidencialmente a los órganos competentes del ejecutivo los datos relevantes de las personas más cercanas a los altos cargos como se hace en el Reino Unido (cónyuges e hijo) podría asegurar un cierto control centralizado dentro del gobierno del comportamiento de todos los miembros del gobierno y administración que se encuentran vinculados a su puesto por relaciones de confianza política.

Estas propuestas, que para muchos resultarán descabelladas y absolutamente impensables en la realidad política de nuestros días, sólo tienen, en el fondo una finalidad: recuperar el *noble arte de la política* en la búsqueda y persecución de los fenómenos de corrupción. En tal búsqueda éstas, u otras medidas, han de procurar que el Parlamento recupere su papel como sede de la libre discusión de la gestión gubernamental, porque sólo así, podrá reestablecerse el imprescindible control democrático de la corrupción. Realizado éste, serán los tribunales los que determinen, en su caso y ya sin la atenta

mirada de la opinión pública, las pertinentes sanciones penales. Sin embargo, su puesta en práctica, como señala Nieto⁴⁵, depende de la voluntad de los principales actores del drama de la corrupción, los partidos políticos, por lo que desgraciadamente no queda más que augurar un futuro muy pesimista. Pero, no debe olvidarse que la desidia política en la tarea de afrontar las necesarias reformas y la tolerancia con la corrupción llevan consigo, a largo plazo, una deslegitimación de los principales actores políticos y con ello de todo el sistema.

* * *

ABSTRACT. In this work the corruption of the politicians is defined through applying «Main-Agent» (Agente-Principal) models. From such definition the generated problems by applying the prevention and sanction instruments of the corruption are analysed. Furthermore the negative consequences of the identification between political accountability and criminal accountability are examined especially. The only possible solution to the created problems is the definition of the political accountability as a duty to account, and to encourage the use of the parliamentary accountability tools.

45 A. NIETO, «Es inevitable la corrupción», citado, pp. 105 y ss.