

# RESPONSABILIDADES POLÍTICAS Y RAZÓN DE ESTADO

ANDRÉS OLLERO TASSARA

Catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad de Granada.

Debería exigir alguna explicación previa que, dentro de un curso sobre “La criminalidad organizada ante la Justicia”, haya parecido obligado ocuparse de la actividad política. Desgraciadamente resulta superfluo. Lo que sí parece, como consecuencia, inexcusable es abordar las preguntas que en seguida nos salen al paso.

¿Están los políticos, por activa o por pasiva, sometidos a una ética peculiar? Este sería quizá el modo más directo de abordar el problema propuesto. ¿Tienen los políticos las mismas, más o menos responsabilidades que el resto de los ciudadanos? Cabría entender que hay razones –de Estado– que el corazón –ciudadano– no puede entender; esto podría situar a los políticos, o a algunos de ellos, como a los dioses mitológicos: por encima del bien y del mal. Quizá, por el contrario, el político no tenga por razón de su cargo menos responsabilidades que cualquier otro mortal. Últimamente se viene incluso recordando que no faltan países, bien cultos por cierto, donde la conducta de los políticos se considera gravada por adicionales responsabilidades. Sólo a ellos tendría sentido reclamar que asumieran una *responsabilidad política*, que no afectaría al ciudadano de a pie.

Históricamente, la doctrina de la *razón de Estado* puede situarse en la ruptura de la Modernidad con el marco de la teoría política clásica. La ética deja de ser el obligado punto de referencia de cualquier conducta desarrollada por un ser humano, al darse paso al reconocimiento de legalidades peculiares –económica, política...– que establecerían la racionalidad propia de ámbitos de comportamiento diversos. La alusión a Maquiavelo parece obligada, aun a riesgo de concitar el aire peyorativo que al “maquiavelismo” ha atribuido el lenguaje popular.

Lo que, a fin de cuentas, se sugiere es que, así como podría resultar poco “racional” –incluso científicamente– subordinar el análisis de la conducta económica a pautas éticas –valga como ejemplo la polémica sobre la usura y el interés del dinero– tampoco tendría mucho sentido empeñarse en desconocer leyes del comportamiento político capaces de conferirle particular eficacia, para limitarse a asumir arraigados juicios de valor, plausibles sin duda fuera del ámbito de lo público.

Tanto el Estado como el Mercado tendrían sus “razones” y en torno a ellas habrían de girar en lo sucesivo la Economía o la Política como nuevas ciencias, capaces de suministrar sugerencias objetivamente eficaces, sin perjuicio del contraste que cada cual quiera luego establecer entre ellas y sus legítimas convicciones subjetivas. El maquiavélico no pasaría de ser alguien lo suficientemente ilustrado como para haber descubierto las razones efectivas de la política, hasta dominar su peculiar dinámica sin dejarse cohibir por tabúes (al menos políticamente) irracionales, muy respetables en campos de juego diversos.

Lo de Maquiavelo, no obstante, parece tener mal arreglo; aunque sólo sea porque invita bien pronto a evocar a Hobbes, que tampoco ha merecido mejor prensa. La supuesta *razón* de Estado se convierte en su Leviatán en *voluntad* de poder sin mayores disimulos. Bien lo refleja su expeditiva frontera entre derecho y moral: los consejos de ésta serán o no tenidos en cuenta, en *razón* de su contenido, mientras los mandatos del primero deberán ser siempre obedecidos, en función de la *voluntad* de que emanan; lo importante en el primer caso sería *qué* se nos aconseja, en el segundo *quién* nos manda. La Política no sería sino el diseño de un calculado mecanismo de supervivencia, que nos permitiría aparcar la inevitable lucha de todos contra todos propia del instintivo estado de naturaleza pre-civil. Por ese derrotero voluntarista el individuo acaba convertido más en súbdito, sometido a un poder absoluto, que en ciudadano titular de derechos. Para Hobbes, el derecho reviste un carácter residual: es la cuota de libertad que nos queda una vez que el Estado ha expropiado la considerada oportuna para garantizar la paz social, imponiendo –sentimentalismos aparte– su aparato de poder.

No tardará en plantearse un enojoso problema, al que se mostrarán sensibles personajes tan diferentes como San Agustín y Kelsen. Qué es lo que acaba diferenciando a una ley de la orden impuesta por una banda de ladrones, o de cualquiera de las variantes de criminalidad organizada –narcotráfico, impuesto revolucionario...– tan eficaces hoy como para llegar a sugerir la existencia de “un Estado dentro del Estado”. Mientras el primero sugería que, de espaldas a la ética, no habría mayor diferencia entre una y otra, el segundo –coherente con su no cognitivismo ético– acaba concediendo implícitamente que será la eficacia, por su capacidad condicionadora de la legitimidad, quién acabará diciendo la última palabra.

Bien pronto, sin embargo, acaba poniéndose en duda que nuestros lógicos afanes de supervivencia exijan necesariamente tan alto costo. Se pasa a pensar en unos derechos pre-estatales, capaces de actuar como diques de contención del poder, hasta llegar a plantear la posibilidad de hacer entrar en razón al Estado. Surge así, como contrapunto a la razón de Estado, otra figura no menos heredera de la Modernidad: la del Estado de Derecho.

Nos encontramos ante un problema en eterno retorno. A nadie sorprenderá, pues, que los atropellos institucionalizados a los derechos humanos sometidos a juicio en la última postguerra mundial invitaran a diseñar textos constitucionales (de los que nuestra propia norma suprema es deudora) en los que, lejos de concebirse a los derechos como mero resultado de lo establecido por la ley, se entiende que la validez de cualquier ley estará subordinada a que respete aquellos derechos previos. Todo ello invita a asumir con mayor moderación cualquier alusión a presuntas “razones” peculiares. A estas alturas, resultaría suicida descuidar el esfuerzo por hacer entrar en razón a un Estado que, falto de controles, degenera en bárbaro Leviatán.

La transparencia, y con ella la posibilidad de someter a control las tareas del Ejecutivo, se va a convertir en pieza clave del Estado de Derecho. Desde Kant, la publicidad se convierte redundantemente en exigencia ética peculiar de la vida pública. La división de poderes, e incluso su desconcentración territorial, aspirará a evitar cualquier abuso absolutista. No cabrá regular los derechos sin que entre en juego (reserva de Ley) el Parlamento, como institución pública por excelencia, donde cada fuerza política aporta sus razones para que de ellas quede constancia. No será posible tampoco limitarlos en su ejercicio sin la entrada en juego de garantías judiciales. Todo un sistema de contrapesos que parte

de una maquiavélica obvedad: en política todo aquello que no ha de hacerse presente acaba, tarde o temprano, resultando impresentable.

Ejemplo arquetípico de estas exigencias adicionales de publicidad, que gravan toda conducta política, será la peculiar repercusión sobre sus protagonistas –considerados como hombres “públicos”– del juego de la libertad de expresión y el derecho a la información frente a sus derechos a la intimidad o al honor. Informaciones que, de referirse a un ciudadano normal, se considerarían inconstitucionales, habrán de estimarse admisibles si tienen por objeto la conducta de un hombre público y versan sobre cuestiones de interés general.

Que el juego de razón de Estado y Estado de Derecho dista de ser pacífico queda de relieve al irse institucionalizando figuras excepcionales que contemplan conductas a la vez “oficiales” y “secretas” –*secretos oficiales*–, o autorizan un manejo de fondos públicos exento del obligado control –*fondos reservados*–. Se trata con ello, sin duda, de descartar todo puritanismo utópico de difícil cumplimiento; parece preferible institucionalizar determinadas conductas –sin renunciar totalmente a algún tipo de control– antes que favorecer su asilvestrada proliferación práctica.

El planteamiento hobbesiano no deja de contar con algún respaldo empírico, como deja en evidencia la frecuente asimetría de comportamiento de los aparatos estatales, según operen dentro de su territorio o en el ámbito internacional, aparentemente sumido aún en pleno “estado de naturaleza”. Sólo con indudable lentitud avanza la lucha por ir “civilizando” ese ámbito, al menos con alcance regional. Sirva de reciente ejemplo al respecto la sonada sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos contra el Reino Unido a raíz de la eliminación expeditiva de presuntos terroristas en Gibraltar.

Huyendo una vez más de la utopía, se contempla también en los textos constitucionales la posibilidad de declarar *estados de excepción*, durante los que la garantía de determinados derechos puede verse notablemente relajada. A cambio de dicha merma se asegura, como mal menor, la necesidad de que medie una declaración formal al respecto –con lo que la publicidad vuelve a entrar en juego– así como la fijación de un plazo determinado de vigencia. Todo antes de que supuestas “razones de Estado” puedan convertir el Estado de Derecho en papel mojado, sometiendo a los ciudadanos –o a una muestra arbitraria de ellos– a indefinidos estados de excepción sin previa declaración formal.

Reconocida la publicidad como criterio básico de legitimación política, la necesidad de mantener ámbitos de reserva y secreto –en beneficio de un presunto interés no menos “público”– podría convertirse en peligro latente, si se pretendiera entenderlos como algo más que límites excepcionales al derecho a la información. Tal ocurriría si, en la práctica, se acabaran convirtiendo en ámbitos de impunidad, planteados como una paradójica ‘reserva’ frente a la ley, que excluiría a determinadas actividades de todo público control.

El secreto oficial, en efecto, se deslegitima cuando se lo convierte en vía para facilitar el todo vale, así como los fondos reservados pierden todo sentido cuando se convierten en método expeditivo para poder apropiarse fondos. De ahí que flote siempre el riesgo de que el razonamiento se acabe invirtiendo: la autorización para no hacer presentes determinados aspectos puede acabar siendo asumida como un tácito visto bueno para llevar a cabo lo impresentable.

Para que esto no acabe ocurriendo, parece obvio aplicar un principio vigente a la hora de juzgar otro tipo de conductas condicionadas por el interés público: las sujetas a “obediencia debida”. Con motivo del más grave atentado sufrido por nuestro orden constitucional, felizmente superado, quedó netamente establecido que nunca podrá

invocarse dicha cláusula para imponer o admitir conductas contrarias a la Constitución. Tampoco podría nunca entenderse comparable el alcance de los secretos oficiales con el del sigilo sacramental. En el ámbito civil, una cosa es compartir secretos y otra bien distinta corresponsabilizarse de encubrimientos, dada la obligación de todo ciudadano –y más si ha asumido públicas responsabilidades– de poner en conocimiento de los órganos correspondientes cualquier lesión de derechos constitucionalmente protegidos.

Lo contrario llevaría a una paradójica conclusión. Ya vimos cómo la *intimidación de los políticos* se encuentra sometida a un peculiar “canon de visibilidad”, que convierte su intimidación en blanco particularmente traslúcido de cualquier actividad informativa. Por el contrario aquéllos que –por sus especiales responsabilidades políticas– encarnan la *intimidación del Estado*, por tener acceso a sus secretos, no sólo podrían blindar pudorosamente su actuación a toda mirada indiscreta sino que gozarían de práctica impunidad. Mientras el político de a pie ve convertida en plaza pública buena parte de su privacidad, el político de altura podría paradójicamente convertir en íntimas decisiones que, por su grueso calado, repercutirán de modo especial sobre los bienes y derechos de no pocos ciudadanos.

Hay que alejar, por tanto, cualquier recurso involucionista a una presunta “razón de Estado” capaz de tomarse a beneficio de inventario los derechos de los ciudadanos. No en vano Max Weber se refería al Estado como monopolizador de la “violencia legítima”; dando por hecho que la ilegítima le ha de resultar ajena por definición. Pero no porque toda la que emplee deba considerarse “*iuris et de iure*” admitida, sino porque no hay Estado alguno –ni con razón ni sin ella– al margen de la Constitución. Es ésta la que marca la más neta frontera entre los Estados y las bandas de ladrones. Sería grave tachar de ingenuos a quienes estén convencidos de que los primeros podrán siempre cumplir sus cometidos sin necesidad de verse ocultamente escoltados por algún esporádico refuerzo de las segundas.

El carácter secreto de una conducta política no puede convertirse en patente de corso, hasta liberar de todo límite jurídico sus posibles contenidos. Es lógico que el destino de los fondos reservados no sea de público y general conocimiento; lo que sería abusivo es entender que ello permite destinarlos arbitrariamente a cualquier finalidad. De existir fundados indicios sobre recursos a estas figuras como cobertura de conductas de posible carácter delictivo, resultará obligado a los órganos competentes inquirir al respecto. La política es un continuo ejercicio de “responsabilidad” y por eso, en su ámbito, preguntar nunca es ofender. No en vano la mayor parte del control parlamentario de las tareas del Ejecutivo acaba teniendo, por vía oral o escrita, forma interrogativa.

Resulta preocupante la falta de sensibilidad ciudadana a la hora de calificar adecuadamente estas conductas, lo que amenaza con reimplantar dentro de nuestras fronteras dosis clandestinas de estado de naturaleza. Se ha venido hablando con profusión de “guerra sucia”, hasta convertir el manejo del término en obligado tópico. La guerra es, por definición, la práctica negación del orden jurídico; poco más puede éste hacer que declararla, pese al ya mencionado intento de civilizar tan penoso estado de naturaleza. No parece muy coherente que en un país como el nuestro, que ha descartado por ley la aplicación la pena de muerte aun declarado el estado de guerra, se admita su posible aplicación sumaria sin garantías judiciales en tiempo de paz, al amparo de secretos oficiales y financiada con fondos reservados.

Similar atmósfera bélica –ahora como “guerra fría”– llevaba a dar por justificado el espionaje, en defensa de los intereses del Estado y en perjuicio de sus enemigos, localizados

por definición en el extranjero. Dentro del propio territorio se daba por aceptado –como conquista elemental del Estado de Derecho– que, salvo expresa declaración de estado de excepción, no cabría sin garantía judicial espiar a los ciudadanos; asunto ya también, desgraciadamente, dudoso por estos pagos.

Todo parece indicar incluso que entre nosotros la llamada “guerra sucia” haya podido llegar a convertirse en un negociado más de la función pública, al ser llevada a la práctica por funcionarios en cumplimiento de órdenes emanadas de superiores, con conocimiento de las autoridades del ramo.

Se trata, por lo demás, de una curiosa “guerra” limpia de toda enojosa consecuencia, que hace recordar a ratos la de Miguel Gila. En las guerras sucias de verdad el mercenario de turno sabe que si llega a ser descubierto se la juega; porque no podrá acudir a amparo jurídico o político alguno capaz de legitimar su acción. Por eso un pistolero suele cobrar más que un albañil. En ésta, por el contrario, los sorprendidos “in fraganti” reciben banquetes de homenaje y aspiran a lucrar méritos y recompensas, cumplimiento abnegado de su misión. Al final, incluso las fianzas judiciales correspondientes pueden estar pagándose con fondos públicos, al ser bien conocido cómo se financian –legalmente– nuestros partidos políticos.

Quizá venga bien hacer una autopsia de la situación, hasta ir disecando en ella planos diversos. Nos puede ayudar un curioso tríptico cuasimarmóreo patentado por un antiguo responsable de estas tareas, al preguntársele si “alguna vez recurrió a la guerra sucia”: “le responderé con una máxima: en la lucha contraterrorista, hay cosas que no se deben hacer. Si se hacen, no se debe decir. Si se dicen, hay que negarlas”. Sigamos el hilo propuesto...

No deja de resultar reconfortante que se comience admitiendo que hay cosas que no se deben hacer. Excluido, por tanto, el todo vale. Siguen en pie problemas como si podrán, sin embargo, acabar haciéndolas altos cargos o funcionarios públicos en su condición de tal, o si una vez descubiertos será permisible pagar sus fianzas, de modo siquiera indirecto, con fondos públicos. El mismo entrevistado, pretendiendo quizá ilustrar su posición, habría ofrecido un nuevo tríptico sin desperdicio: “claro que el fin justifica los medios, aunque no los asesinatos, a ser posible”. Si bien es cierto que lo primero contradice lo que acababa de dejar establecido, no lo es menos que se veía a su vez negado por la adversativa; para, al final, acabar reconociendo lo que se veía venir: la frontera con la banda de ladrones se hace enormemente problemática.

Pero volvamos al hilo: “si se hacen, no se deben decir”. Aquí, inesperadamente, el uso de fondos reservados pierde toda dimensión bélica para enlazar con el más atávico caciquismo político. No se está protegiendo ya al ciudadano del terrorista sino al gobernante de su electorado. Se utilizan para que no hable quien protagonizó los hechos, permitiendo así la continuidad en el poder de quienes, amparados en el secreto, diseñaron la operación. Se les libera así pacíficamente –con fondos públicos– de su más elemental obligación política: asumir públicamente las responsabilidades correspondientes a toda vulneración constitucional.

Como colofón, “si se dicen, hay que negarlas”. El problema es cómo actuar cuando, como entre nosotros, son ya innegables, al haber llegado a público conocimiento en sus más nimios detalles. Pretender aparentar que no ha pasado nada favorecería ese grave deslizamiento de la indulgencia tácita respecto a la guerra sucia hasta considerarla como un rutinario ejercicio de la función pública.

Tan originales consejos han contribuido a dotar de peculiar actualidad al concepto, para algunos novedoso, de *responsabilidad política*, hasta hacer girar en su torno buena parte de nuestra opinión más ilustrada.

Sin duda uno de los más notables fracasos de la Modernidad –por eso nos consideramos postmodernos...– fue su intento de sustituir la pretensión clásica de que la ética personal sirviera de control a la actividad política; entraron en juego, como presunta alternativa, refinados mecanismos procedimentales. No dejaba de ser loable el intento de que, para que el ciudadano no acabara dependiendo del talante ético y del sentido de la justicia del gobernante de turno, se le asegurara en sus derechos mediante garantías formales.

La realidad acaba demostrando que los mecanismos formales de la Modernidad –sin duda nada despreciables– sólo se muestran eficaces en la medida en que perduran en la sociedad determinados hábitos éticos. No dejan de ser, por ejemplo, ilustrativas las dificultades experimentadas hoy a la hora de intentar hacer funcionar el Mercado en países del Este europeo. Los años de socialismo real parecen haber esquilado esas virtudes públicas sin las que el juego de tales mecanismos económicos resulta absolutamente inviable.

No muy diversa es la situación, en otros contextos sociales, en lo que a los mecanismos políticos se refiere. Los meros esquemas formales, si no se ven vivificados institucionalmente por la savia del efectivo respeto a la persona, son insuficientes para garantizar una convivencia humana. RUBIO LLORENTE ha llegado a decir, muy expresivamente, que “el Estado de Derecho es ampliamente compatible, como la práctica enseña, con una sociedad de bribones”; es dudoso que en ella sus esquemas formales puedan cumplir las funciones que les dan sentido.

El concepto de “responsabilidad política”, que nos recuerda –entre otras– esa obviedad, no goza entre nosotros de especial arraigo. Resulta comprensible que así sea, porque –para empezar– tendemos insensiblemente a confundir política y mecanismos estatales. Se entiende por “entrar en política” tener acceso a ellos; como “hacer política” sería poder utilizarlos de algún modo, adentrándose o progresando así en la esfera del Estado. A nadie debe extrañar que buen número de nuestros políticos sean funcionarios; o que la mayor parte de los que aún no lo eran se preocupen de convertirse en tales (parentela incluida) antes de abandonar la política. Desde esta perspectiva, la política, más que llevar consigo adicionales obligaciones, parece brindar todo un patrimonio de prerrogativas y derechos, capaz de convertir al político en usuario privilegiado de los medios existentes a disposición del Estado.

Sería preciso, por tanto, comenzar por replantear el sentido mismo de la actividad “política”, hasta entender por tal aquella que lleva a asumir responsabilidades ante el público, como consecuencia de la gestión de problemas de interés general. Con ella surgirían de inmediato compromisos peculiares, de los que derivar deberes y obligaciones diversos de los que gravan a los demás ciudadanos. Aparte de estar sujeto a las obligaciones que para todo ciudadano establece el Código Penal, el político habrá de asumir otras muchas, derivadas de los aludidos imperativos de publicidad que su tarea lleva consigo y –sobre todo– de este nuevo deber de mantener la pública confianza.

El político ha de ser un ciudadano “de fiar”, lo cual le exige obviamente mucho más que no comportarse como un criminal. De ahí que, si intentara hacer coincidir la frontera de sus responsabilidades con las del Código Penal, estaría falsificando del modo más tajante el sentido de su tarea. El ciudadano no se conforma con saber que su representante no tiene cuentas pendientes con la Justicia; tiene especial interés en comprobar que dispone de motivos

para mantener la confianza que en él había depositado. De ahí que el político deba, en cuanto surja cualquier circunstancia que pueda empañar su fiabilidad para el ciudadano, asumir su responsabilidad, o sea: adelantarse a responder detalladamente hasta disipar la más mínima duda sobre su propia conducta, restableciendo la pública confianza.

Cuando asume su responsabilidad política, lo que está en juego no es su inocencia, de la que podrá quizá sentirse bien tranquilo en el santuario de su conciencia, sino esa confianza ajena que depende de apariencias nunca sustituibles por convicciones tan personales como intransferibles. Si no consigue aclarar la situación, por más que el juicio de su conciencia sea claro, deberá abandonar el ámbito de lo público y pasar a disfrutar privadamente de la confianza que a sí mismo se siga mereciendo.

El caso de Willy Brandt resultó arquetípico al respecto. Es obvio que el entonces canciller no eligió de modo deliberado a un “topo” de la otra Alemania como hombre de confianza. Se vio traicionado por él, pero con su confianza resultaba a la vez traicionada, sin respuesta plausible, la confianza que los ciudadanos habían depositado en su buen criterio a la hora de decidir quién asumiría funciones de tanta transcendencia para el interés general. Su dimisión, que no implicaba confesión alguna de culpabilidad, le permitió ser reconocido hasta su muerte como un estadista íntegro; saber marcharse a tiempo sigue siendo de los más difíciles lances que han de asumir los políticos llamados a hacer historia.

El político que, a la primeras de cambio, se atrinchera en el burladero de la presunción de inocencia encarna la más neta negación de la responsabilidad política. A los titulares de los poderes públicos no se les permite presumir de inocentes, sino que han de asumir de continuo las consecuencias de una presunción de responsabilidad. Cuando el interpelado exige pruebas, o pronostica incluso que no se encontrarán, deja en evidencia su decidida voluntad de asumir responsabilidades. SOTELO ha invitado a releer “los muchos sumarios de Alfonso Capote, de los que siempre salió absuelto; con el mayor desparpajo negaba la evidencia seguro de que no existían ni podían existir pruebas. Bien conocía el precio que había pagado por destruirlas”.

Cuando se exigen responsabilidades políticas nadie está sugiriendo que el aludido deba ser procesado; lo que se plantea es algo menos trágico: si no sería mejor para todos que volviera a sus quehaceres, como tantos y tantos ciudadanos, que no se consideran atropellados por ello. Cuando desaparece distinción tan elemental la crítica política se enrarece, porque el único modo concebible de que un hombre público asuma sus responsabilidades es que acabe entre rejas. La información política –basta recordar más de un informativo del pasado año– se acaba haciendo en la puerta de los Juzgados o de Alcalá-Meco.

La responsabilidad política va, por supuesto, *más allá* de la responsabilidades penales, por ser más exigente que éstas: más de una vez se olvida que, en toda situación no patológica, debe asumirse también *mucho antes* de que se plantee siquiera la posibilidad de depurar aquéllas. Queda así el descubierta el sinsentido que supondría aplazar la exigencia de responsabilidad política hasta que se diriman responsabilidades penales, que no harían sino certificar que aquélla, pasada de fecha, ha entrado ya en pleno proceso de putrefacción. Convertir la responsabilidad política en una de las medidas accesorias a la sanción penal supondría confundirla con la inhabilitación que es asunto bien distinto. No parece muy lógico, cuando se discute si un político debe irse a su casa, señalar como fecha más indicada su salida de la cárcel.

Menos sentido tendría aún considerar que la exigencia de responsabilidades políticas pueda resultar procedimentalmente perturbadora. La *división de poderes* supone, por

definición, que cada uno de ellos se mueve en ámbitos distintos. El Parlamento sirve de audiencia pública a la hora de exigir la responsabilidad política, mientras que el Poder Judicial cumplirá función similar cuando se trate de solventar las de índole penal. Aunque la conducta sea la misma, los aspectos relevantes serán distintos en cada caso.

Que la posible simultaneidad de estos controles pueda resultar embarazosa es tan obvio como que quien deberá derivar de ello las obligadas consecuencias será el político de turno y no las instituciones obligadas a intervenir. Si para alguien llega a convertirse en sumamente engorrosa su doble condición de político responsable y de ciudadano presuntamente inocente, nadie podrá con más facilidad que él mismo poner fin al dilema. Apuntarse a político y blindarse a toda responsabilidad recordando que uno también es ciudadano parece en exceso oportunista.

Más de una vez, dicha simultaneidad será por lo demás imputable al propio político, por haber provocado forzosamente tal retraso en la aclaración de su responsabilidad política como para permitir que los lentos mecanismos procesales le den alcance. De ocurrir así, deberá valorar si no será aconsejable una dimisión que –convirtiéndole en ciudadano de a pie– ponga fin a la embarazosa duplicidad. Lo que no tiene sentido es que pretenda enrocarse en su inminente condición de inculpado hasta convertirla en motivo para que se paralicen mecanismos parlamentarios de obligado juego previo.

La ya señalada falta de una cultura de la responsabilidad política puede acabar además desviándola hacia el propio ciudadano, con ocasión o excusa de su condición de elector. Este verá cómo se niega, por una parte, toda permanente relación de dependencia del representante respecto al representado, cuya confianza debería mantener día a día. Un Gobierno acuciado por responsabilidades políticas, muy especialmente si “de facto” se encuentra en minoría, está políticamente obligado a recurrir a una moción de confianza; en vez de trasladar la carga de la prueba a la oposición, desafiando a alguno de sus grupos a que se muestre capaz de encabezar una moción de censura de alcance “constructivo”.

Del mismo modo, un político ha de reaccionar ante cualquier situación de *desconfianza sobrevenida* que pueda surgir entre su electorado. No es, sin embargo, infrecuente que intente imitar –en paralelo– el mismo proceso anterior. Tal ocurre cuando la carga de la prueba acaba revirtiéndose sobre el sufrido ciudadano mediante la curiosa teoría de la dimensión bautismal de los procesos electorales, que convertiría cada convocatoria en obligada ocasión de jubileo. De acuerdo con ello, bastaría que una fuerza política hubiera superado con éxito unas elecciones para que todas las responsabilidades políticas previas deban darse por perdonadas. A la hora de votar, suficientes problemas tiene el ciudadano a los que atender; de ver por añadidura sometido su voto a tan onerosa consecuencia, es fácil que se considerara condenado a la abstención.

Este intento de equiparación de resultado electoral y veredicto popular olvida, por demás, que el de “opinión pública” es un concepto ideal, que no cabe identificar con estados de opinión fácticos, sea cual sea su vía de expresión. También después de la comisión de crímenes que hieren especialmente la sensibilidad pública se incrementa la petición de que se instaure la pena de muerte, sin que a nadie se le ocurra considerarla por ello menos éticamente rechazable. No cabría tampoco considerar política ni éticamente como “opinión pública” a fenómenos episódicos rayanos en el linchamiento.

Con tan curiosa teoría, capaz de convertir al mismísimo Hitler en un paladín de la pureza política, las inevitables deficiencias prácticas de los mecanismos democráticos –y de los presupuestos sociales, tanto culturales como éticos, que les sirven de soporte– se

utilizan como coartada para legitimar precisamente sus más graves amenazas. Que no siempre la voz del pueblo es voz de Dios, lejos de ser hipótesis irrespetuosa, es el abecedario del Estado de Derecho. No sólo se distingue entre Justicia y linchamiento, sino que nuestra Constitución (en su artículo 87.3) excluye sin rebozo que todo lo relativo a regulación de derechos fundamentales o a cuestiones tributarias pueda ser objeto de iniciativas legislativas populares, aun avaladas por medio millón de firmas.

De ahí que no haya cabida para versión alguna de una “ética de la comprensión”. La discutible posibilidad de que buena parte de los ciudadanos se hayan mostrado comprensivos con un desafuero, o hayan al menos mirado castamente hacia otro lado, no modifica ni un ápice la responsabilidad política; por el contrario, la convierte en más exigible al recordar la escasa capacidad que esa sociedad muestra para hacerla efectiva.

Cuando el político sienta la urgencia de acogerse a la *presunción de inocencia* debe considerar si no ha llegado el momento de dejar de serlo. No hay duda de que, como cualquier ciudadano, a ella tiene derecho; como tampoco la hay de que, para ejercerla, nada mejor que convertirse en mero ciudadano. Quedaría así eximido de la costosa fatiga de asumir el proceso de *convalidación de la confianza* de sus representados, claramente amenazada. De lo contrario, deberá renunciar a apelar a una garantía para él tan disponible como debilitada, como vimos le ocurría con la que tutela su intimidad.

Habrà, pues, de esforzarse por disipar trabajosamente toda apariencia que esté jugando en su contra; porque, como ha recordado el mismo RUBIO LLORENTE, “si esas deficiencias han existido o no es cosa que se verá después, y, hasta cierto punto, secundaria. Políticamente las cosas son, en primer lugar, lo que parecen”.

Los cánones rectores de la responsabilidad política serán, por otra parte, variables de una a otra sociedad. En cualquier caso, el político debe someterse al peculiar código de valores socialmente vigentes, sea cual sea el grado de su plasmación jurídica. No basta con que lo que haga sea honesto, tiene además que parecerlo; no basta que a él en conciencia le parezca admisible, es preciso que también la conciencia social lo admita. Puede resultar llamativo, por ejemplo, en sociedades latinas la relevancia que se concede en los países anglosajones a la conducta sexual o familiar de los hombres públicos. Lo importante es que los políticos se muestren sensibles a ellos por discutibles que fuera de ese contexto social puedan resultar.

Como todo código no escrito, mostrará límites imprecisos y poco adecuados para garantizar seguridad alguna. Esto, lejos de suponer una tragedia, recuerda que la política es una actividad de alto riesgo. Sirva como respuesta a tal evidencia la que los parlamentarios suelen darse entre sí, cada vez que alguno de ellos se queja de las mil penalidades que orlarían su labor: “a ninguno de nosotros nos ha traído aquí la Guardia Civil”...

Una de las diferencias entre sistemas democráticos más y menos consolidados radica precisamente en la mayor nitidez de ese código de la responsabilidad política. Pretender sustituirlo por una normativa jurídico-penal casuística equivaldría a intentar matar moscas a cañonazos. Los novedosos tipos penales (como el ahora inventado de “uso de despacho oficial”) sólo acabarían sirviendo –dada su irretroactividad– como lápidas conmemorativas de desafueros impunes; algo así como “hasta aquí llegó la corrupción con motivo del caso...”. Por otra parte, este tipo de casuismos a toro pasado es muy dado a engendrar normas puritanas de imposible cumplimiento, de las que tienden a derivarse los más variados efectos perversos.

En las democracias consolidadas el juego de la responsabilidad política es expeditivo y se traduce en un nada despreciable número de dimisiones al año. Estas, lejos de indicar un especial índice de contaminación, sirven de prueba del buen funcionamiento del sistema. Sería absurdo soñar con un sistema político en el que no anide la corrupción; de lo que hay que huir es de uno que se permita no evacuarla. Todo organismo vivo medianamente desarrollado –si se nos permite la licencia poética– está dotado de aparato excretor; no sería razonable escandalizarse de que funcione, mientras si sería obligado motivo de preocupación el mínimo síntoma de parálisis intestinal.

Entre nosotros, la adecuada delimitación del alcance de la responsabilidad política es tarea ardua, a juzgar por la perplejidad manifestada por alguna experta en Ética que ha llegado a asumir pasajeramente –bajo la alba túnica de la independencia– compromisos políticos. Mientras que en la responsabilidad jurídica “el compromiso es nítido: lo marca la ley y el delito está tipificado”, ha escrito, “la responsabilidad política es más subjetiva” y ello le lleva a plantear “de qué forma el político demuestra que asume su responsabilidad política”, para aventurar que la dimisión no es la única respuesta”; al final sugiere que “lo que es imprescindible es que haya alguna respuesta y que sea convincente”. Acierta, sin duda, al recordar que la responsabilidad política ha de circular decididamente al margen de todo concepto de culpa; así como a la hora de señalar que lo que tal responsabilidad exige es –tautologías aparte– una respuesta. Lo que ya no está tan claro es que valga cualquiera; a no ser que queramos convertir en realidad la viñeta de Máximo que atribuía al mismísimo Zaratustra un grueso volumen con el sugestivo título “Cómo asumir responsabilidades impunemente”. Hoy por hoy, en todo país civilizado no se conoce otra forma de asumir responsabilidades políticas –si la desconfianza no consigue disiparse– que la dimisión.

La práctica de la responsabilidad política ha de dar paso a lo que se ha calificado como “cultura de la dimisión”, para alejarnos de situaciones más propias del circo romano que de un sistema democrático. Esto puede aconsejar el desarrollo de una cierta casuística. SOTELLO ha sugerido hasta “tres tipos de dimisión”: la que deriva de responsabilidades surgidas al verse “cogido con las manos en la masa; la que se deriva de aceptar las responsabilidades políticas por decisiones equivocadas, aunque de ningún modo culposas” y las que “resultan de consideraciones personales o éticas, al no poder asumir la política que se hace desde el Gobierno”.

No se trata, sin duda, de que el político acabe dimitiendo a las primeras de cambio; fenómeno, por lo demás, claramente impensable entre nosotros. Puestos a diseñar una tipología propia, señalaría tres supuestos: cuando su conducta haya traicionado la confianza de los ciudadanos, cuando haya ocurrido lo propio con la de un subordinado cuya actividad estuviera obligado a controlar, o cuando se dé idéntica circunstancia a cargo de persona por él elegida para compartir responsabilidades propias.

El primer caso sirve de antesala a la responsabilidad penal, reproduciendo simétricamente sus esquemas básicos, salvo el de mínima intervención. Los otros dos reproducen figuras bien conocidas en el ámbito jurídico-civil: la responsabilidad “in vigilando”, que complica la vida de los profesionales de la docencia por conductas de los alumnos a su cargo, y la “in eligendo”, que hace repercutir sobre el empresario –incluso con técnicas de responsabilidad “objetiva”, ajenas a toda intención, negligencia o culpa– las consecuencias de la actividad de sus empleados.

No hay duda de lo procedente del traslado de estas últimas al ámbito político. Para TOMAS Y VALIENTE, “el político es responsable por omisiones o negligencias cometidas ‘in eligendo’ o ‘in vigilando’”. En democracia no es sólo penalmente culpable el autor, sino que también es políticamente responsable quien confió en él, quien pudiendo y debiendo vigilarlo no lo vigiló”. Sólo podría eximirse de responsabilidad en el caso de conductas sobre las que no fuera razonable exigirle vigilancia.

No parece que ello ocurra, con un mínimo de credibilidad, cuando se titula a tres columnas que la secretaria particular “decidía los pagos que se hacían con fondos reservados sin consultar al Presidente” del Gobierno; por más que la aludida afirmara que ello ocurría porque el Presidente “tenía plena confianza en ella y así se lo manifestó”. La situación parece tan astracanesca como si, interpelado un catedrático sobre la escabechina de junio, pretendiera escurrir el bulto aduciendo que las notas las puso la secretaria... Tampoco parecen, desde luego, cumplirse las condiciones establecidas cuando, una vez que se ha hecho público que los fondos reservados para la lucha contra el crimen han acabado siendo repartidos a prorrata entre los funcionarios de un Ministerio, se pone en duda si alguien debería asumir responsabilidades políticas por ello.

La responsabilidad “in eligendo” recuerda algo tan elemental como ignorado en nuestro ambiente político. Se tiende a identificar “tener poder” con disponer de la oportunidad de colocar –dedo mediante– a unos y otros en tales o cuales puestos. Cada una de estas operaciones implica un endoso de la confianza que el ciudadano había depositada en el designante, que ha de sentirse en consecuencia comprometido por la conducta de aquél a quien eligió. Si éste no se muestra merecedor de su confianza, lejos de servirle de excusa, deja en evidencia que él –a su vez– no estuvo a la hora de nombrarlo a la altura de la confianza en él depositada a tal fin.

Esto en nuestra práctica política tiende a ser desconocido incluso dentro de los partidos. Cuando llega el inefable ritual de la confección de listas, se desata la rivalidad para ver quién consigue colocar a más protegidos o patrocinados; cuando éstos acaban dando el espectáculo, abandonando incluso el partido que los cobijó, nadie suele preguntar quién fue el padrino para invitarle a acompañarle...

¿Qué alcance político debe cobrar la exigencia de responsabilidades? Todos los objetivamente concernidos deben responder, en vez de dar paso a ese lamentable ritual en que el máximo responsable, autosituado por encima del bien y del mal, va haciendo girar su pulgar hasta que el griterío de la pública opinión amaine por fatiga o ronquera. Obviamente la responsabilidad llegará a afectar a todos los obligados, por razón de su cargo, a conocer las circunstancias que las han generado. Que, de hecho, las conociera realmente o no resulta irrelevante, ya que precisamente ese desconocimiento serviría de principal indicio de responsabilidad. Ningún político más irresponsable que aquél que, por confianza –que no sería de hecho sino escaso aprecio de la confianza ciudadana– ignora lo que por razón de su cargo debe muy a fondo conocer.

La dinámica de la asunción de responsabilidades políticas tiende a tropezar entre nosotros, no sólo con el ya analizado recurso a presuntas razones de Estado, sino también con el bloqueo derivado de la ausencia de su efectiva demanda. Para que alguien responda tiene que haber quien pregunte. En este sentido se va haciendo especialmente sensible la clara *pérdida de sentido institucional*, o sea de conciencia del alcance efectivo de las funciones a cada cual encomendadas.

En los Estados Unidos –con códigos de responsabilidad política de clara vigencia– unos magistrados, nombrados prácticamente a dedo por el Presidente, se mostraron capaces de acabar con su carrera política en circunstancias particularmente dramáticas; algo entre nosotros difícilmente pensable.

Durante el franquismo, los felizmente puritanos miembros de “Justicia Democrática” exhibían como el no va más de las inaceptables corruptelas de un régimen, donde no faltaba nunca alguien dispuesto a ser ministro “aunque sea de Marina”, que un mismo personaje pudiera ser hoy Presidente del Supremo, encabezando el Poder Judicial, y mañana Fiscal del Reino, en directa dependencia del Ejecutivo. Nuestro “Estado de partidos” permitiría hoy a cualquier de ellos (¿hace falta dar nombres?) consolidar un macizo currículum de político absolutamente fungible que puede hoy ser juez apolítico, mañana cabeza de lista en una circunscripción electoral, pasado mañana Presidente del Tribunal Supremo y al otro Consejero de Estado o Magistrado constitucional.

Sometida a tan vertiginoso travestismo, la teórica división de poderes puede acabar dando paso a un curioso guñol. Al final es muy probable que nuestro hombre público, incapaz de escenificar tan variados papeles, termine representando a poco que se descuide siempre el mismo: el de fiel servidor de los intereses de su señor. Nos estaríamos adentrando en una curiosa democracia vicaria, donde cada cargo público acabaría representando, con ejemplar fidelidad, sólo a quien para dicho cargo lo nombró.

Pretender en estas circunstancias trasladar a nuestro escenario político sistemas de designación que se han mostrado positivos en otros de muy diverso contexto ético podría ser poco responsable. ¿Se imagina alguien a nuestro Presidente del Gobierno designando magistrados constitucionales vitalicios? Resulta incluso una hiriente hipocresía que se pretenda hacer creer que la elección por las Cámaras de uno u otros cargos institucionales pueda garantizar una mayor independencia en su ejercicio. Estos métodos de selección, presuntamente más abiertos, se demuestran condenados a convertirse en carne de cupo político y acaban garantizando únicamente lealtades personales o partidistas, sólo calculadamente quebrantables.

A la hora de exigir responsabilidades políticas sólo los medios de comunicación se han mostrado en España a la altura de las circunstancias. Bien es verdad que, al asumir en solitario la tarea, lo han hecho inevitablemente a costa de una excesiva sobrecarga, con el riesgo de llegar a convertirse en poder suplantador alternativo. Fenómeno similar ha ocurrido con el Poder Judicial en tierras italianas y podría estar ya incubándose entre nosotros. En el delicado juego de mecanismos institucionales de una democracia, si algunos resortes decisivos se oxidan, resulta muy difícil que el deterioro no acabe repercutiendo en toda la maquinaria.

Este control ha alimentado en más de un político cierta enfermiza suspicacia respecto a la actitud e intenciones de los medios. La ya tópica alusión al afán de “matar al mensajero” se ha quedado corta. Cuando han ido multiplicándose las espectaculares “revelaciones” cotidianas, ha llegado un momento en que grupos de políticos han desviado sin rebozo la atención pública hacia otro lado. En vez de asumir la responsabilidad política obligada, o de dejar al afectado que lo hiciera, o en vez de discutir si la información era o no veraz, se han dedicado a especular sobre quién o para qué la ha filtrado. Como si de la respuesta a cualquiera de esas preguntas dependieran, siquiera remotamente, las de las anteriores. Al final, ya no se aspira ni a matar al mensajero; con el que hay que acabar es con el que le proporciona el mensaje.

Llegamos, pues, al final de nuestras reflexiones y no vendrá mal resumir algunas de las conclusiones ya apuntadas:

- Cuando se atropellan fundamentales principios constitucionales, no solo no hay asomo alguno de razón, sino que nos hallamos inevitablemente al margen del Estado.
- Ninguna razón de interés público puede justificar el establecimiento de estados de excepción, no expresamente declarados y de duración indefinida.
- La necesaria reserva y el secreto suponen limitaciones al derecho a la información, pero en modo alguno justifican ámbitos de impunidad, planteados como autorizada reserva al control de la ley. El secreto no se legitima como vía para facilitar el todo vale, ni los fondos reservados como método expeditivo para poder reservarse fondos.
- Los recientes episodios de generación de criminalidad organizada desde el poder son la fatal consecuencia de la falta de una cultura de la responsabilidad política. El político convencido de que puede despreocuparse de si su actividad afecta a la confianza que en él depositaron los ciudadanos, se empeña en presumir de inocente y cargar con la prueba a quien dude de él; acaba fácilmente actuando de modo ilegítimo si piensa que su conducta no llegará a ser penalmente controlable. El problema radica en que quien así actúa debió ser expulsado de la vida política, por no merecer la confianza de los ciudadanos, mucho antes de verse obligado a pisar un Juzgado.
- La criminalidad organizada desde el poder no es sino síntoma de una situación de irresponsabilidad política que ha llegado a la descomposición.
- No cabrá generar una cultura de la responsabilidad política, sin una recuperación del sentido institucional de cada cargo público, evitando una fungibilidad política insensibilizadora.

Cualquier parecido entre lo aquí apuntado y nuestra realidad política no responde a coincidencia casual alguna. De que consigamos erradicar estas situaciones dependerá en buena medida la salud y el futuro de nuestro sistema democrático.

# La Criminalidad Organizada ante la Justicia

FAUSTINO GUTIÉRREZ-ALVIZ CONRADI

(DIRECTOR)



UNIVERSIDAD  
de SEVILLA



*Ayuntamiento de Sevilla*

**UIMP**

*Universidad Internacional  
Menéndez Pelayo*

Sevilla 1996

Serie: Derecho  
Número: 63

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transcribirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso escrito del Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla.

© SECRETARIADO DE PUBLICACIONES  
DE LA UNIVERSIDAD DE SEVILLA, 1996  
Porvenir, 27 - 41013 Sevilla.

Impreso en España - Printed in Spain  
I.S.B.N.: 84-472-0352-2  
Depósito Legal: SE-160-1997  
Impresión: Imprenta A. Pinelo  
Camas-Sevilla