

LA NUEVA «CULTURA DE LA RESPONSABILIDAD»

En la democracia española

Esther González-Hernández *(Dir.)*



COMARES

LA NUEVA «CULTURA DE LA RESPONSABILIDAD»
en la democracia española

ESTHER GONZÁLEZ–HERNÁNDEZ

(DIR.)

LA NUEVA «CULTURA
DE LA RESPONSABILIDAD»
en la democracia española

Granada, 2019

BIBLIOTECA COMARES DE CIENCIA JURÍDICA

Investigación y publicación financiada por la Comunidad de Madrid y el Fondo Social Europeo en el marco del Programa S2015/HUM-3466 NEW TRUST-CM. *Programa interuniversitario en Cultura de la Legalidad*, IP: José María Sauca, dentro del Grupo GI FIIE/URJC. FCCJJ y SS sobre *Fortalecimiento institucional y estructura ética*, IP: Esther González-Hernández.

© Los autores

© Editorial Comares, S.L.
Polígono Juncaril
C/ Baza, parcela 208
18220 Albolote (Granada)
Tlf.: 958 465 382

<https://www.comares.com> • E-mail: libreriacomares@comares.com
<https://www.facebook.com/Comares> • <https://twitter.com/comareseditor>
<https://www.instagram.com/editorialcomares>

ISBN: 978-84-9045-920-1 • Depósito legal: Gr. 1657/2019

FOTOCOMPOSICIÓN, IMPRESIÓN Y ENCUADERNACIÓN: COMARES

SUMARIO

PRESENTACIÓN <i>por Esther González-Hernández</i>	1
1.—VARIACIONES SOBRE EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA <i>Antonio Torres del Moral</i>	5
2.—UNA GESTIÓN PÚBLICA POR VALORES ORIENTADA A LA INNOVACIÓN Y LA AGENDA 2030 <i>Manuel Arenilla Sáez</i>	25
3.—¡NO ES LA SENTENCIA ES EL CONTEXTO! LA DIFÍCIL CONVIVENCIA DE LA RESPONSA- BILIDAD POLÍTICA CON LA RESPONSABILIDAD CRIMINAL O NUEVOS ESCENARIOS DE LA CUADRATURA DEL CÍRCULO <i>Esther González-Hernández</i>	53
4.—EL VALOR DE UNA CONSTITUCIÓN DEMOCRÁTICA EN ¿TIEMPOS CONVULSOS? <i>María Acracia Núñez Martínez</i>	81
5.—BUEN GOBIERNO Y TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: CONFLICTOS DE INTERESES Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS RESPONSABLES PÚBLICOS <i>María Estrella Gutiérrez David</i>	111
6.—SEPARACIÓN DE PODERES Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN LOS NUEVOS CONFLICTOS GOBIERNO-PARLAMENTO <i>David Delgado Ramos</i>	151

PRESENTACIÓN

En los famosos *Federalist papers*, afirmaba Madison, casi como una profecía: «Si los hombres fueran ángeles, no se necesitaría ningún Gobierno. Si los ángeles gobernarán a los hombres, no se precisaría de ningún control interno o externo sobre el Gobierno». Es así como, en el momento de redacción de la primera Constitución en sentido moderno de la historia, ya se anticipaba de un modo ciertamente poético, el verdadero *leitmotiv* de eso que hemos dado en llamar «constitucionalismo» que no es otro que el de articular correctamente la forma en que los gobernantes deben ser controlados por los gobernados y rendir cuentas o responder de su actuación ante estos.

En el fondo, gran parte de la historia constitucional, responde a este anhelo. Decía Mellwain, en su conocida obra *Constitucionalismo antiguo y moderno*: «al constitucionalismo le es consustancial la idea de límite, se entienda esta en términos jurídicos, implicando la necesidad de que los poderes públicos se adecuen a la Ley Fundamental so pena de la nulidad de sus actuaciones controlables jurisdiccionalmente, o se haga en términos políticos, de modo que los poderes asuman las diferentes tareas del Estado controlándose entre sí». A este permanente e inagotable debate sobre la responsabilidad gubernamental pretenden contribuir modestamente estas páginas. Debate que en la democracia española ha vuelto a revitalizarse en los últimos dos años hasta el punto de suponer algunos significativos cambios en el análisis y valoración los cánones constitucionales y parlamentarios con los que veníamos operando en España desde que el 29 de diciembre de 1978 se aprobase el vigente Texto constitucional.

Ciertamente las previsiones constitucionales de 1978 supusieron un importante hito en la conformación de una «cultura de la responsabilidad» en una España, que carecía de los elementos más esenciales para construirla. Si bien, las insuficiencias del sistema constitucional pronto surgieron y fueron puestas de

manifiesto tanto en el plano teórico como en el práctico. Como consecuencias de estas insuficiencias, hace años que estamos enfrascados en un intenso debate que exige revisar y desarrollar esas prácticas para actualizarlas a los tiempos actuales. Es más, extenderlas a otros aspectos no solo el estrictamente constitucional, pues la generación de una verdadera «cultura de la responsabilidad gubernamental» no puede quedarse anclada estrictamente en la letra de la Constitución y la moción de censura. Requiere de más elementos y herramientas, así como de otros escenarios que recorrer, transitar o descubrir para poder erradicar esa idea de que los gobiernos, en España, solo responden en ocasiones excepcionales como la de mayo–junio de 2018.

La cuestión sigue siendo la misma: como evitar los abusos de los políticos, ya sean abusos en la gestión de los asuntos públicos o en la discrecionalidad política de sus decisiones. Pero ya no se tratará de analizarla desde elementos o institutos aislados o independientes sino de generar una estrategia, un conjunto de instrumentos que nos permitan hablar de una verdadera «cultura de la responsabilidad» o «cultura de la rendición de cuentas», si se prefiere. Como se denomine es lo de menos, pues, a la larga, es lo mismo. Recordemos que etimológicamente, el término «responsabilidad» proviene de la voz latina *respondere*, esto es, dar una respuesta, que según el Diccionario de la Real Academia Española se define como «deuda u obligación de reparar, satisfacer por sí o por otro la consecuencia de delito, de una culpa o de cualquier otra causa legal o cargo u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa o asunto determinado». Por tanto, el término «responsabilidad» siempre hace referencia a la respuesta concreta y efectiva que se da a causa de la mala conducta, comúnmente propia, que ha producido resultados negativos, es decir, a la reacción ante un estado de cosas que requiere una explicación, en definitiva, una rendición de cuentas entre dos sujetos, dado que el prefijo «re» indica siempre dos actores.

Por otra parte, será un error analizar esta «cultura de la responsabilidad» desde el estricto prisma constitucional. Las normas constitucionales han demostrado ser insuficientes por sí solas para conseguir una verdadera y auténtica rendición de cuentas. A menudo, el debate se centra en criticar las normas sobre rendición de cuentas contenidas en los textos constitucionales, desde planteamientos que ponen el acento en lo desfasado de instrumentos que nacieron en el siglo XVIII, cuando el mundo era bien diferente. Lo curioso es que pretenden encontrar la solución nuevamente *ad intra* de la institución parlamentaria. Que la vida parlamentaria haya permitido y permita desarrollar nuevas vías de control y rendición de cuentas del Gobierno en su seno, no significa que la solución a nuestros problemas esté, única y exclusivamente, en el desarrollo de nuevos instrumentos de control en sede legislativa. Es necesario e imprescindible ampliar ese espectro y escudriñar lugares insospechados o erróneamente descartados, pero importantes para comprender e intentar construir

una nueva etapa en el desarrollo paulatino de esa «cultura de la responsabilidad» tan necesaria como imprescindible en la democracia española, que arroja ciertos déficits preocupantes.

Es por eso por lo que en estas breves líneas las aportaciones van desde lo más general a lo más concreto, desde el Derecho constitucional al administrativo, pasando por la Ciencia política. De ahí que se traten las últimas variaciones en el general principio de responsabilidad política, tanto desde el análisis valorativo de los cambios producidos por la última moción de censura como desde otras latitudes que también ayudan a la conformación y maduración de una «cultura de la responsabilidad». Así, desde ese marco general de la defensa de la superioridad de la Constitución, es decir, de la «cultura de la supremacía de la Constitución», se analizan los elementos propios de la macro–responsabilidad, esto es, del instituto de la «rendición de cuentas a gran escala» moción de censura, y sus interacciones con otras formas de responsabilidad como la criminal. Pero también se ofrece el análisis de las micro–responsabilidades ya sea bajo la perspectiva de la censura individual de los Ministros u otras formas de parlamentarias de que el Gobierno rinda cuentas (el control del gobierno en funciones o el veto presupuestario) como del régimen de responsabilidad de los alcaldes o de la gestión y organización administrativa desde los valores orientados a la innovación y los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 y, por supuesto desde la cultura del buen gobierno y transparencia en la contratación pública.

De estas estrategias más concretas tratan estas páginas que analizan las cuestiones más generales del cambio de modelo, pero también dinámicas más específicas desarrolladas en el último lustro desde la perspectiva jurídica, pero también de la Ciencia política. El Derecho constitucional es insuficiente para aprehender una realidad tan compleja. De ahí, que en estas cuestiones (como en otras tantas) Derecho constitucional y Ciencia política se complementen, pero también Derecho constitucional y otras ramas jurídicas como el Derecho administrativo. Desarrollamos y ofrecemos, pues, las conclusiones de las Jornadas que bajo el título «La cultura de la responsabilidad como medio de fortalecimiento institucional» se desarrollaron el 28 de mayo de 2019 en Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales la Universidad Rey Juan Carlos por los integrantes del grupo de investigación GI FIIIE/URJC. FC-CJJ y SS sobre *Fortalecimiento institucional y estructura ética*, dirigido por Esther González–Hernández, dentro del marco del Programa S2015/HUM–3466 NEW TRUST–CM. *Programa interuniversitario en Cultura de la Legalidad*, financiado por la Comunidad de Madrid y el Fondo Social Europeo. Si bien con la colaboración adicional de otros especialistas y expertos en estas materias.

No pretendemos dar con la solución definitiva al déficit de la rendición gubernamental de cuentas en la democracia española o a las carencias de la «cultura de la responsabilidad» después de cuarenta años de vigencia de un sistema constitucional, qui-

zás excesivamente centrado en la literalidad de la moción de censura del art. 113 CE. Nuestro objetivo es más modesto, pero no por ello menos relevante. Con estas breves reflexiones pretendemos aportar algún elemento que ayude en la comprensión de esa lección paradójica a la que nos llevamos dedicando casi desde que el mundo es mundo, esto es, cómo debe ser la relación entre gobernantes y gobernados, cómo unos deben responder ante los otros, cómo se debe articular, desde el punto de vista práctico, ese mandato, esa delegación y, en definitiva, esa obligación de responder de lo que de todos es y por todos debe ser decidido.

En Madrid, a 6 de diciembre de 2019

Esther González–Hernández



ISBN 978-84-9045-920-1



9 788490 459201