

OTRAS VOCES

TRIBUNA | DERECHO La autora analiza las inmunidades de las que gozan los dirigentes de todos los países, monarquías o repúblicas, en el escenario internacional. Y subraya que la inviolabilidad del Rey no representa ningún problema institucional.

Inviolabilidad de un jefe de Estado

ARACELI MANGAS MARTÍN

UNA PROPUESTA del presidente del Gobierno –o quizá, de su otra dualidad, el ciudadano Sánchez– para dar gusto a la extrema izquierda populista y antisistema ha sido la relativa a una segunda reforma de la Constitución para eliminar la inviolabilidad del Rey. Sin matices y mezclada con la eliminación de aforamientos de naturaleza muy distinta.

La Carta Magna, al parecer, no tiene otros defectos urgentes. Para el PSOE es irrelevante si un desafortunado precepto menosprecia a los ciudadanos llamando a algunos de ellos «disminuidos» (art. 49 CE). En vez de enmendar ese término despectivo por el de personas con discapacidad o personas con diversidad funcional, el presidente pretende que España salga de los cauces internacionalistas y de habitual de protección a la jefatura del Estado, con variantes diversas en las constituciones de los estados.

Además, no se debería ignorar que el Derecho Internacional predetermina un conjunto de inviolabilidades personales para todo jefe de Estado en activo –monarquía o república, democracia o dictadura–. Son reglas consuetudinarias de gran raigambre en las relaciones internacionales y en la práctica judicial de todos los Estados.

¿Por qué esas inviolabilidades de Derecho internacional? Las relaciones internacionales (de Estado a Estado, al margen de ideologías) necesita finalmente de personas físicas que expresen la voluntad y actúen por cuenta de la nación a la que representan. Las protecciones son al jefe de Estado, primer ministro y ministro de Asuntos Exteriores (dejo aparte las convencionales para agentes diplomáticos y consulares). Me centro en el primero. Dada la naturaleza y trascendencia de sus funciones, la persona que ejerce la más alta magistratura en un Estado

tiene una protección internacional común basada en su inviolabilidad absoluta, sin condiciones. Un jefe de Estado es un ejemplo claro de desdoblamiento funcional al ser, de forma simultánea e indivisible,

órgano constitucional y órgano de Derecho Internacional. De ahí la dualidad de sus inviolabilidades con alcance territorial distinto.

El motivo de su inviolabilidad internacional no es la fantasía de los medios de comunicación sobre la extraterritorialidad –doctrina abandonada por los estados hace más de un siglo–. Algo más sencillo y lógico en Derecho: la reciprocidad que beneficia a todos y, sobre todo, el interés de la función. Difícilmente un jefe de Estado podría ejercer su función

con imparcialidad, neutralidad e independencia si estuviera sujeto a coacciones, amenazas, o a medidas policiales o judiciales instadas por cualquier persona en territorio nacional o fuera de él. Es la trascendencia de su función lo que se protege en el Derecho Internacional –también en el Derecho interno–, no su persona ni su carácter real o republicano, ni la diversidad de competencias, nada uniformes, entre jefes de Estado.

De ahí la protección especial interna (ciertamente variada) e internacional (uniforme) que tiene todo jefe de Estado, republicano o monárquico, para que no vea perturbadas las misiones y competencias que le reconozca su Constitución y el Derecho internacional. Estas importantes inmunidades –dice la Corte Internacional de Justicia– «no están acordadas para su ventaja personal, sino para permitirle cumplir libremente sus funciones por cuenta del Estado que representa» (sentencias Yerodia, 2002, y Alemania c. Italia, 2012).

Un punto de inflexión bien conocido fue el Estatuto que creó la Corte Penal Internacional (CPI, 1998) al establecer que «se aplica por igual a todos sin distinción alguna basada en el cargo oficial» y concreta que el cargo de jefe de Estado o de Gobierno «en ningún caso les eximirá de responsabilidad penal» (art. 27) si cometiesen cualquiera de los cuatro grandes tipos de crímenes que juzga la CPI. No era nuevo, cierto, pues en términos parecidos ya se había reconocido su responsabilidad en los Estatutos de los Tribunales Penales *específicos* para la antigua Yugoslavia, Ruanda y Sierra Leona.

Hasta entonces, secularmente el Derecho internacional había protegido las funciones que asume todo jefe de Estado con la inmunidad de jurisdicción penal absoluta. La CIJ ha estimado, en las sentencias citadas, que es más importante proteger el bien jurídico de la independencia de los estados que el interés del respeto de las normas de las que se les pudiera acusar. Pero ha dejado la puerta abierta a que se pueda juzgar siempre que la Corte Penal Internacional sea competente de acuerdo a tratados concretos como el Estatuto de Roma.

La inviolabilidad e inmunidades personales de un jefe de Estado, monárquico o republicano, son absolutas y extensas en Derecho internacional hasta el punto de no permitirse distinción entre las actividades privadas (*iure gestionis*) y las públicas (*iure imperii*) del jefe de Estado. Por ello, cuando un mandatario extranjero se encuentra en España (viaje oficial o privado) estamos obligados a extender la inviolabilidad a su familia, séquito, residencia, propiedades, equipaje y correspondencia. Protecciones que aplican con corrección nuestros tribunales y de las que goza el Rey cuando está en el extranjero cualquiera que sea el motivo de su viaje. Es cierto que es algo discutida la inmunidad absoluta frente a la jurisdicción civil en asuntos privados, pero la CIJ no hace distinciones y protege la inmunidad civil sin excepción. Es más, un jefe de Estado, y sólo él, fuera de su país, puede seguir ejerciendo sus competencias y realizar los actos que le competen para la gobernación de su nación.

La gran mayoría de estados con forma republicana protegen con detalle el alcance de la inviolabilidad interna. Así, la Constitución francesa declara que su presidente «no será responsable de los actos realizados en calidad de tal», salvo lo dispuesto en el Estatuto de Roma; y «no podrá, durante su mandato y ante ninguna jurisdicción o autoridad administrativa francesa, ser requerido para testificar ni ser objeto de una acción o acto de información, instrucción o acusación. Quedarán suspendidos todos los plazos de prescripción o preclusión» (art. 67). En otras constituciones republicanas, cuando el jefe de Estado no tiene poderes ejecutivos, como sucede con el Rey en España, se establece que el presidente de la República «no será responsable de los actos realizados en ejercicio de sus funciones», estableciendo algunas excepciones por alta traición o violación de la Constitución que suelen constatar las dos Cámaras parlamentarias (Italia).

PRECISAMENTE, cuando España decidió ser parte del Estatuto de Roma se abordó la aparente incompatibilidad entre la inviolabilidad del Rey (art. 56.3 de la Constitución española) y el Estatuto que excluye exenciones por cargo. Y se dio una solución aceptable en el Dictamen del Consejo de Estado (22.7.1999). Como el Rey de España no tiene poder ejecutivo, no asume responsabilidad y nada puede hacer sin refrendo del Gobierno (art. 56.3). No hay laguna de irresponsabilidad, pues quien responde y debe ser controlado es el Gobierno que



LPO

No hay laguna de irresponsabilidad pues quien responde por el Rey y debe ser controlado es el Gobierno

refrenda. Decía bien el Consejo de Estado que «la irresponsabilidad personal de Monarca no se concibe sin su corolario esencial, esto es, la responsabilidad de quien refrenda y que, por ello, es el que incurriría en la eventual responsabilidad penal individual». La misma solución que en las constituciones republicanas.

La inviolabilidad del Rey no es el problema constitucional de España. Amén de que conllevaría el procedimiento agravado de reforma de la Constitución (art. 168) que si merecería ser activado para otras reformas, como la igualdad en la sucesión a la Corona.

Araceli Mangas Martín es catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la UCM.