

LAS RESPONSABILIDADES DE UN JEFE DE ESTADO

Por ROSARIO SERRA CRISTÓBAL

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.—2. EL ROL DEL JEFE DEL ESTADO.—3. LA IRRESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL JEFE DEL ESTADO: 3.1. *Razones históricas que justifican tal irresponsabilidad*. 3.2. *El refrendo*. 3.2.1. El refrendo de los actos del Monarca; 3.2.2. El refrendo de los actos del Presidente de la República. 3.3. *La simple ausencia de mecanismos para exigir la responsabilidad política del Jefe del Estado*.—4. LA RESPONSABILIDAD FRENTE AL CUERPO ELECTORAL.—5. LA RESPONSABILIDAD PENAL DEL JEFE DEL ESTADO: 5.1. *Algunos supuestos de irresponsabilidad penal*: 5.1.1. La irresponsabilidad penal del Rey de España. 5.1.2. La irresponsabilidad penal de algunos Presidentes de la República. 5.2. *El conocimiento de la responsabilidad penal del Presidente por el Parlamento*. 5.3. *El conocimiento por el Tribunal Supremo de la responsabilidad criminal del Jefe del Estado*. 5.4. *La responsabilidad penal del Jefe del Estado ante un tribunal ajeno a la jurisdicción ordinaria*. 5.5. *Una fórmula mixta: la responsabilidad del Presidente de la República austriaca ante el Tribunal Constitucional y ante el cuerpo electoral*.—6. CONCLUSIÓN.

1. INTRODUCCIÓN (1)

En el ámbito de las responsabilidades de un Jefe de Estado, pocas o ninguna son las responsabilidades que se derivan del ejercicio de su cargo. La irresponsabilidad política y la escasamente llevada a la práctica responsabilidad penal son características que acompañan a la figura del Jefe del Estado en todos los sistemas actuales. Esto es así, tanto si nos referimos al Presidente de un sistema presidencialista, como si lo hacemos a los Presidentes de distintas Repúblicas que podrían tildarse de semipresidencialistas, o a los Presidentes de Repúblicas de carácter parlamentario, o a los Jefes de Estado-Monarcas.

(1) Para lo relativo a los sistemas presidencialistas y semipresidencialistas ha servido de ayuda el trabajo realizado por mí: «Une vision comparée de l'irresponsabilité présidentielle», *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, núm. 4, 1998, págs. 385-401.

No obstante, el que, de un modo generalizado, se establezca esa irresponsabilidad para los Jefes de Estados no significa que ésta pueda predicarse de un modo homogéneo. Las razones históricas que justifican la falta de responsabilidad no son las mismas en todos los sistemas políticos, como tampoco lo son las funciones que desempeñan los distintos Jefes de Estado. De hecho, la exención de responsabilidad para el Jefe del Estado resulta menos razonable en aquellos lugares donde tiene importantes funciones propias. En este sentido, no está de más recordar ciertos elementos que definen las relaciones entre los poderes del Estado en los distintos sistemas políticos para entender los diferentes roles que pueden desempeñar los Jefes de Estado.

En primer lugar, hay que referirse al sistema presidencialista, cuyo paradigma es EEUU. Por todos es sabido que en éste el Presidente es Jefe del Estado y Jefe del ejecutivo, y que el principio de separación de poderes alcanza su cota más alta de aplicación, en cuanto que ejecutivo y legislativo mantienen una estricta separación entre ellos: el Presidente no puede disolver el Parlamento, y el Parlamento no puede cesar al Presidente. Ello es así, entre otras cosas, porque éste no es elegido de entre los parlamentarios, o por el Parlamento, sino por el pueblo, bien sea directamente, bien a través de un colegio elegido por aquél con tal finalidad. Como consecuencia, el Presidente en el presidencialismo es irresponsable políticamente ante el Parlamento, y no cesa en su cargo más que en contadas excepciones, como es el caso del *impeachment* en EEUU.

En segundo lugar se encuentran los denominados sistemas semipresidencialistas, que podrían definirse, en sentido amplio, como sistemas de gobierno específico de los regímenes democráticos, donde existe un Jefe del Estado (Presidente de la República) elegido directamente por sufragio universal, investido de unas prerrogativas propias, y que coexiste con un gobierno responsable políticamente ante el Parlamento (2) y, a veces, ante el mismo Presidente de la República. Además, y de ahí procede el interés en estos sistemas, el Presidente de la República es irresponsable políticamente por los actos realizados en el ejercicio de su cargo, al igual que lo es el Presidente de EEUU. En este sentido, Duverger ha calificado como regímenes semipresidencialistas al de la República de Weimar (1919-1933), Finlandia (a partir de 1919), Austria (a partir de 1929), Irlanda (a partir de 1937), Islandia (a partir de 1945), Francia (a partir de 1962) y Portugal (a partir de 1976) (3). Lógicamente, entre los sistemas semipresidencialistas pueden encontrarse aquellos que se asemejan más a un sistema parlamentario (Austria, Irlanda, o Islandia) y aquellos donde la figura del Presidente de la República alcanza tal significado entre los poderes del Estado que se acercan bastante a un sistema presidencialista (Portugal, Francia, o Finlandia). Desde luego, no se pretende abordar la ardua tarea de justificar en qué Estados y por qué motivos puede decirse que existe un régimen semipresidencialis-

(2) MAURICE DUVERGER: *Les Régimes semi-présidentiels*, Presses Universitaires de France, Paris, 1986, pág. 7.

(3) *Ibidem*.

ta. Simplemente se analizará la figura del Presidente de la República de aquellos países que, a tenor de la doctrina, participan de elementos del presidencialismo y donde la figura del Presidente, por sus funciones y modo de elección, se sitúa en un nivel superior al de un Jefe del Estado en un sistema parlamentario como puede ser, por ejemplo, el nuestro, el alemán o el inglés.

Por último, se encuentran los sistemas parlamentarios. Tanto los de corte monárquico, como los de corte republicano, reservan al Jefe del Estado un papel más modesto de moderador o de representación. En la mayoría de estos supuestos, la irresponsabilidad política del Jefe del Estado está más que justificada, precisamente por el carácter puramente formal de las funciones que desempeña.

2. EL ROL DEL JEFE DEL ESTADO

No es posible hablar de responsabilidad del Jefe del Estado sin determinar, en primer lugar, cuáles son las principales funciones que realiza, y por lo tanto, en su caso, de qué se le puede exigir responsabilidad.

Obviamente, y como se adelantaba, el rol que ocupa un Presidente en un régimen presidencial no es comparable con el que desempeña el Presidente de una República en un sistema semipresidencialista o en un sistema parlamentario, o el que desempeña un Monarca. En el primer caso el Presidente es Jefe de gobierno y Jefe de Estado, mientras que en el resto de los regímenes el Presidente de la República o el Monarca lo son sólo del Estado. Naturalmente, ello se traduce en una preponderancia mayor del Presidente de un régimen Presidencial de la que disfrutaban los Jefes de Estado en el resto de sistemas. No obstante, ello no debe llevarnos a pensar que uno de los elementos originarios de un régimen presidencial es la preponderancia del ejecutivo frente a los otros poderes. De hecho, de la estricta literalidad de la Constitución norteamericana no parece que los poderes del Presidente sean tantos como pueda creerse. Es más, los constituyentes de 1787 quisieron restringir claramente sus poderes frente al legislativo, pues no deseaban que el Presidente fuese lo que había sido el Rey de Inglaterra. Lo que sucede es que, con el tiempo, la Presidencia fue adquiriendo funciones que no estaban otorgadas a nadie en la Constitución hasta alcanzar el protagonismo que todos conocemos (4). Una de las mejores formas de describir la posición que ha ocupado el Presidente norteamericano se encuentra en las palabras expresadas por el Juez Jackson en 1952: «El poder ejecutivo, tiene la ventaja de estar concentrado en una sola persona, elegida por toda la nación y convertido así en el centro de las esperanzas de todos. Sus decisiones son tan importantes y decisivas que eclipsan las de todas las otras instituciones. Nadie puede ensombrecer la atención pública puesta sobre él. Por su prestigio de Jefe del Estado

(4) Sobre ello puede verse, DAVID MERVIN: *The President of the United States*, Harvester Wheatsheaf, New York, 1993; RICHARD E. NEUSTADT: *Presidential power and the modern president: the politics of leadership from Roosevelt to Reagan*. Free Press, New York, 1990.

y su influencia en la opinión pública, ejerce tal influencia sobre aquellos que están obligados a controlar su poder y hacer de contrapeso, que los convierte en totalmente ineficaces» (5).

Precisamente ese papel preponderante del Presidente, entendido como una preponderancia del Jefe del ejecutivo frente al resto de poderes del Estado, es lo que caracteriza a muchos de los regímenes de corte presidencialista existentes en los países latinoamericanos (6). Ciertas Constituciones de esta área han llegado incluso a otorgar al Presidente más funciones de las que ostenta el Presidente de EEUU, como puede ser la potestad de disolver el Parlamento (ej. en Chile antes de la reforma constitucional de 1989) o el poder actuar en materia presupuestaria a pesar de contar con la oposición del Parlamento (7). Es más, muchos de estos regímenes, denominados también presidencialistas, carecen, o al menos así ha sido durante muchos tiempo, de un elemento fundamental de un régimen presidencial como el de EEUU, esto es, el elemento democrático. Piénsese en Venezuela, Chile, Colombia, Argentina, etcétera, donde se han conocido muchos períodos de ausencia de democracia (8). De

(5) *Youngstown Sheet & Tube Co. vs. Sawyer*, 343 US 579 (1952).

(6) Hay que señalar que ha habido intentos para limitar el exceso de poder del que han gozado mucho de los Presidentes latinoamericanos. El primer intento en este sentido se produjo en Uruguay a principios del s. XX, momento en el que se pensaba que todos los problemas del país derivaban del excesivo poder que la Constitución otorgaba al Presidente. Así la Constitución de 1919 dividió los poderes del Presidente en asuntos políticos y asuntos no políticos. Los primeros eran los relativos a la política exterior, defensa nacional, agricultura, etc., que quedaban en manos del Presidente, mientras que los segundos, lo relativo a la administración de la educación, salud, funcionariado, industria y previsión de los presupuestos, sería controlado por un Consejo Nacional de Administración, formado por 6 miembros. Pero en 1933, el Presidente usó de su poder sobre las fuerzas armadas para establecer una dictadura, quedando derogada la Constitución de 1919. En 1952 se volvió a establecer un ejecutivo plural o colegiado de 9 miembros, sin ningún Ministro a la cabeza. Sin embargo, este nuevo sistema sólo duró hasta 1959, volviéndose a un régimen presidencial. (HARRY KANTOR: «Efforts Made by Various Latin American Countries to Limit the Power of the President», en AREND LIJPHART (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, Oxford, 1992, págs. 101-110, en particular *vid.* págs. 102-104.)

(7) Éstos son algunos de los poderes que ostentan los Presidentes de varios países latinoamericanos: Por ejemplo, la Constitución colombiana de 1991 dota al Presidente de tantos poderes que se le ha comparado a un «semidios» (puede ejercer el derecho de veto sobre las leyes; nombra y cesa discrecionalmente a todos los ministros, altos cargos, embajadores, directores de instituciones públicas, etc.; puede dictar decretos legislativos; puede establecer las áreas a las que va a afectar una ley aprobada por el Congreso; tiene poderes excepcionales en caso de declaración de estado de alarma o estado de emergencia económica, etc.). En México, el Presidente ocupa el lugar central en el sistema político, ostenta el derecho de iniciativa legislativa, puede ejercer el derecho de veto sobre la legislación, puede convocar al Congreso en sesión extraordinaria, ostenta amplios poderes en materia de presupuesto, etc. El Presidente argentino posee también el derecho de veto, la exclusiva en materia de presupuestos, la posibilidad de dictar decretos en caso de urgente necesidad (posibilidad que tiene mayores limitaciones tras la reforma constitucional de 1994), etc.

Sobre todo ello puede verse, SCOTT MAINWARING y MATTHEW SHUGART (eds.): *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

(8) Sobre ello puede verse D. V. VERNEY: «Estructuras de gobierno», en J. BLONDEL, M. DUVERGER, S. FINER y OTROS: *El Gobierno: Estudios comparados*, Alianza Universidad, Madrid, 1981,

entre los actuales regímenes presidencialistas latinoamericanos con una duración superior a 25 años se ha apuntado a los de Chile, Costa Rica y Uruguay como los más cercanos al presidencialismo norteamericano (9).

Por el contrario, el Jefe de Estado en un sistema parlamentario no desempeña en la actualidad más que un papel de una importancia secundaria. Su función es principalmente de representación, tanto en una monarquía como en un sistema republicano parlamentario. Así, en España el Rey desempeña un papel de moderador, y sus intervenciones son de carácter formal. Por ejemplo, en las relaciones internacionales le corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de Tratados (art. 63.2 Const.); sanciona y promulga las leyes [art. 62.a) Const.]; pone fin a las funciones del Presidente del Gobierno [art. 62.e) Const.]; etc. (10). Si nos referimos a la Monarca británica, se puede decir, igualmente, que sus prerrogativas reales, como conjunto de todos aquellos atributos personales de la Corona, se mantienen únicamente de un modo formal (11). Los poderes de la Reina son generalmente ejercidos por los Ministros, o por ella misma previo consejo de aquéllos, aunque, indudablemente, su poder de influencia es importante.

Una función un tanto similar desempeñan los Presidentes de las Repúblicas de Alemania e Italia. En el primer caso, el Presidente federal tiene funciones esencialmente formales como representar a la Federación en las relaciones internacionales, nombrar y relevar a los jueces federales, funcionarios civiles federales y miembros de las Fuerzas armadas, ejercer el derecho de gracia, nombramiento del Canciller federal, tras su elección por el Consejo Nacional, etc. (arts. 59, 60 y 63 de la Ley Fundamental alemana). De igual modo, el Presidente de la República Italiana realiza las funciones ordinarias de todo Jefe de Estado, a las que cabe añadir alguna otra como la autorización de los proyectos introducidos por el gobierno delante de las Cámaras, o la aceptación de la dimisión del gobierno, que no es obligatoria (art. 87

pág. 217; PHILIPPE LAVAUX: *Les grandes démocraties contemporaines*, Presses Universitaires de France, Paris, 1990, pág. 154.

(9) SCOTT MAINWARING: «Presidencialism in Latin America», en AREND LIPHART (ed.): *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, Oxford, 1992, págs. 111-112.

(10) Véase entre otros los siguientes trabajos: JAVIER ALVARADO PLANAS: «La corona como símbolo», en ANTONIO TORRES DEL MORAL y YOLANDA GÓMEZ SÁNCHEZ (coords.): *Estudios sobre la Monarquía*, UNED, Madrid, 1995, págs. 77-100; JOSÉ LUIS CASCAJO CASTRO: «Materiales para un estudio de la figura del Jefe del Estado en el sistema político español», en *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, núm. 5, 1993, págs. 43-60; MANUEL JIMÉNEZ DE PARGA: «Le Roi d'Espagne: symbole et arbitre», *Res Publica*, vol. XXXIII, núm. 1, 1991, págs. 61-70; JOSÉ MARÍA MARTÍNEZ VAL: «Algunas reflexiones sobre el arbitraje regio», *Revista General del Derecho*, núm. 594, 1994, págs. 1895-1900; ANTONIO TORRES DEL MORAL: «La Corona», *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1992, págs. 303-319.

(11) Sus funciones son: Proponer al Primer Ministro, sancionar las leyes, destituir al Gobierno en el caso de que insistiera en continuar en el ejercicio de sus funciones a pesar de haber perdido la confianza de la Cámara de los comunes, disolver el Parlamento, aunque sólo tras contar con el acuerdo del Primer Ministro, conceder honores, nombrar a los miembros de la Casa Real, etc. Véase M. JOSÉ CANDO SOMOANO: «La prerrogativa real británica», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núms. 18-19, 1997, págs. 131-160.

Const.). Lo cierto es que el Presidente de la República italiana es uno de los Jefes de Estado, dentro del parlamentarismo, que disfruta de mayores poderes, tanto de derecho como de hecho.

Por último, hay que señalar que precisamente la posición que han alcanzado los Presidentes de algunas Repúblicas ha sido uno de los detonantes que ha llevado a la doctrina a calificar a dichos regímenes, que partían de un parlamentarismo, como semipresidencialistas. Así, por ejemplo, se ha discutido sobre si el sistema francés instaurado por la V República constituye un régimen semipresidencialista o es un parlamentarismo presidencialista (12), pues participa de elementos típicamente presidencialistas, sin abandonar características propias del parlamentarismo. El Presidente de la República dispone de las atribuciones tradicionales de todo Jefe de Estado en un sistema parlamentario (13) y de otras más, como el derecho de disolución de la Asamblea Nacional que le confiere el art. 12 de la Constitución (14), los amplios poderes que le corresponden en la política de relaciones exteriores (art. 52 Const.) y de defensa (art. 15 Const.), o la posibilidad de solicitar al Parlamento una nueva deliberación de una ley o de alguno de sus artículos, deliberación que no podrá ser denegada (art. 10 Const.).

Lo mismo puede decirse del régimen de Portugal, con clara influencia francesa, que participa también, desde la reforma constitucional de 1982 (y sus revisiones posteriores de 1989 y 1992), de elementos fundamentales de un sistema presidencialista (15): El ejercicio de las funciones ejecutivas es objeto de un reparto entre el Presidente de la República, de un lado, y el Gobierno, de otro; el primero dispone de la competencia de nombrar al Primer Ministro y el resto del Gobierno y tiene la facultad de disolverlo cuando sea necesario para asegurar el funcionamiento regular

(12) MARYSE BAUDEZ y BRUNO RAVAZ: «La quinta República: Régimen semi-presidenziale o Parlamentarismo presidencialista?», en LUCIO PEGORARO y ANGELO RINELLA (coords.): *Semipresidenzialismi. Quaderni Giuridici*, núm. 3, 1997, págs. 45-59.

(13) El Presidente de la República francesa nombra al Gobierno, responsable ante la Asamblea Nacional (art. 7 Constitución francesa: «El Presidente de la República nombra al Primer Ministro. Pone fin a sus funciones cuando presenta este último la dimisión del Gobierno. El Presidente de la República nombra, a propuesta del Primer ministro, a los otros miembros del Gobierno y, de la misma forma, pone fin a sus funciones»); preside el Consejo de Ministros (art. 9 Const. francesa); promulga las leyes (art. 10 Const. francesa); firma las ordenanzas y decretos deliberados en el Consejo de Ministros (art. 13 Const. francesa); asegura el funcionamiento regular de los poderes públicos y la continuidad del Estado (El art. 5 Constitución francesa señala que: «El Presidente de la República vela por el respeto de la Constitución. Asegura, mediante su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos y así como la continuidad del Estado. Es garante de la independencia nacional, de la integridad del territorio, y del respeto a los tratados»); puede tomar medidas extraordinarias en caso de amenaza para el regular funcionamiento de los poderes públicos (art. 16 Const. francesa), etc.».

(14) Sobre las funciones del Presidente puede verse, CHRISTIAN BIGAUT: «Le Président de la Cinquième République», *Documents d'études. La Documentation française*, núm. 1.06, 1991, págs. 7-51.

(15) Sobre ello puede verse CARLOS BLANCO DE MORAIS: «Le metamorfosi del semipresidenzialismo portoghese», en LUCIO PEGORARO y ANGELO RINELLA (coords.), *Semipresidenzialismi. op. cit.*, págs. 125-150.

de las instituciones democráticas, previa consulta al Consejo de Estado; puede, igualmente, disolver el Parlamento por motivos políticos; y por último, hay que señalar que el Presidente de la República es elegido por sufragio universal y directo. Además, el Presidente participa de funciones tan importantes como el ejercer el derecho de veto sobre los decretos leyes del Gobierno (art. 139.4 Const.), o el veto político suspensivo sobre los actos legislativos del Parlamento, el cual puede ser superado por el voto de la mayoría absoluta de los diputados (art. 139.1 y 2 Const.); someter a referéndum cuestiones de relevante interés nacional [art. 137.c) Const.]; recabar del Tribunal Constitucional el examen preventivo de la constitucionalidad de las leyes, decretos leyes y convenios internacionales [art. 137.g) Const.]; etc.

Finlandia, aun siguiendo un proceso un tanto contrario al producido en Francia o Portugal, también puede tildarse de régimen semipresidencialista real. Así, por ejemplo, la reforma constitucional de 1991 introdujo un sistema de elección directa del Jefe del Estado por sufragio universal, que le ha hecho adquirir a los ojos del pueblo la misma legitimidad que el Parlamento (16), y sin embargo, por otro lado, se han reforzado los elementos propios de un parlamentarismo, por lo que la doctrina ha optado por clasificarlo como un «semipresidencialismo residual» (17). A pesar de ese acercamiento hacia el parlamentarismo, el Presidente de la República finlandesa sigue ostentando funciones que superan a las de un Jefe del Estado de un régimen de los que denominamos parlamentarios. Por ejemplo, ostenta funciones normativas, como la facultad de dictar decretos sobre materias que hayan sido reguladas anteriormente mediante disposiciones administrativas, y siempre que la Ley Constitucional no disponga otra cosa o no se haya conferido tal derecho al Gobierno (art. 28 Const.), e igualmente participa de las funciones ejecutivas, supervisando la administración del Estado (art. 32 Const.), ostentando el cargo de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas (art. 30 Const.), etc.

Por el contrario, otros regímenes tildados de semipresidencialistas atribuyen al Presidente de la República competencias que superan a las que ordinariamente se le otorgaría en un parlamentarismo y, sin embargo, las mismas no son ejercidas en la práctica, o lo son de una manera puramente formal. Éste es el caso de Islandia, donde el Presidente no hace uso de todas las competencias que le corresponden (18), o de

(16) El Presidente se elige por un periodo de seis años. Una persona puede ser elegida Presidente como máximo por dos mandatos consecutivos.

(17) Sobre dicha transición hacia el semipresidencialismo puede verse, CARLO FUSARO: «La Finlandia in transizione fra semipresidenzialismo reale, semipresidenzialismo aparente e parlamentarismo», en LUCIO PEGORARO y ANGELO RINELLA: *Semipresidenzialismi, op. cit.*, págs. 81-123.

(18) El Presidente de la República de Islandia ostenta igualmente funciones muy importantes, como el poder presentar ante la Asamblea proposiciones de ley (art. 25 Const.), firmar todas las leyes para que adquieran validez (art. 19 Const.), dispone de un poder de veto que consiste en la posibilidad de someter a referéndum popular una decisión que haya sido adoptada por el órgano parlamentario (art. 26 Const.), puede reunir al Parlamento en sesión extraordinaria cuando lo considere pertinente (art. 21 Const.), puede dictar leyes provisionales en caso de extrema necesidad (art. 28 Const.), dispone de la posibilidad de disolver la Asamblea parlamentaria (art. 24 Const.), nombra al Primer Ministro (art. 15 Const.), etc.; sin

Austria, que a pesar de que desde 1929 el Presidente federal, elegido por sufragio universal, ostenta importantes prerrogativas que lo hacen situarse a mitad camino entre la posición que ocupan el Presidente de la República francesa y el Presidente Federal alemán en sus respectivos sistemas (19), la práctica totalidad de las mismas no las ejerce más que de un modo formal.

3. LA IRRESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL JEFE DEL ESTADO

3.1. Razones históricas que justifican tal irresponsabilidad

La irresponsabilidad de la que se viene hablando hunde sus raíces en el primer parlamentarismo, donde le Jefe del Estado-Rey era considerado como una persona incapaz de actuar en contra de la ley, casi como un ser «sagrado» (*The King can't do wrong*). Este principio ha sido heredado por las monarquías parlamentarias actuales (20), al mismo tiempo que se ha vivido un proceso de alejamiento del Monarca de las tareas políticas. Un fenómeno similar se ha producido en las Repúblicas, donde, en general y en principio, la figura del Jefe de Estado está destinada a desempeñar funciones de representación o arbitraje. Así, por ejemplo, se ha dicho que en Francia la irresponsabilidad del Presidente de la República tiene su justificación en la medida en que la Constitución lo define como un árbitro que no debe tomar parte de las decisiones políticas cotidianas, salvo en el caso en el que el pueblo tenga necesidad de ello, como sucedería en el supuesto de una hipotética situación de crisis (21).

embargo, como decíamos arriba, el Presidente de la República no hace uso de todas estas facultades. Puede verse en este sentido, SUSANNA MANCINI: «L'Islandia: tra forma semipresidenziale aparente e reale», en LUCIO PEGORARO: *op. cit.*, págs. 151-165.

(19) FIEDRICH KOJA: «La posizione giuridica e politica del Presidente della Republica Federale Austriaca», en LUCIO PEGORARO: *op. cit.*, pág. 76.

Como se ha señalado, las competencias del Presidente federal austriaco se han visto aumentadas desde 1929, competencias que ahora son muy amplias, participando de los tres poderes del Estado: Así, en cuanto a su participación en el proceso legislativo, el Presidente tiene la facultad de asegurar la formación conforme a la Constitución de las leyes federales, en situaciones de emergencia puede emitir ordenanzas de urgencia, etc.; en el ámbito del poder ejecutivo, por ejemplo, interviene en la designación y revocación del gobierno, estipula los tratados de derecho internacional y representa el mando supremo de las Fuerzas Armadas; y en el ámbito jurisdiccional, nombra a los jueces, incluidos los constitucionales, tiene el poder de indultar o de suspender un procedimiento, e incluso la ejecución de las decisiones del Tribunal Constitucional. Además, realiza todas las funciones ordinarias de un Jefe de Estado (representación de la República en el exterior, nombramiento de los funcionarios y altos cargos, art. 65 Const. austriaca).

(20) Una crítica a la ausencia de reglamentación expresa de los procesos cuyo objeto fuesen pretensiones frente a actos del Jefe del Estado se puede encontrar en JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: «El control jurisdiccional de los actos del Jefe del Estado», en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Prof. García de Enterría*, vol. III, Civitas, Madrid, 1991, págs. 1989-2000.

(21) YVES GUCHET: «Le régime politique français», en *Les Systèmes des pays de l'Union Européenne*, Armand Colin, Paris, 1994, pág. 153.

El mantenimiento del principio de irresponsabilidad del Jefe del Estado-Rey y su coexistencia con el desarrollo del régimen representativo hizo trasladar esa responsabilidad política, que debiera haber correspondido al Rey, hacia los ministros, al tiempo que éstos iban acaparando las funciones ejecutivas que antes habían correspondido a aquél. Esta figura es la que conocemos como refrendo (22). Precisamente el refrendo es el instrumento que ha hecho posible que la monarquía se haya adaptado a las transformaciones del Estado. Se ha dicho que es el elemento jurídico que sostiene la forma política de la monarquía parlamentaria (23).

Por el contrario, la irresponsabilidad del Presidente en un sistema presidencialista tiene un origen un tanto distinto. En lo que atañe a Estados Unidos, el constituyente norteamericano de 1787 se inspiró en los principios del constitucionalismo inglés de inicios del siglo XVIII, en una época donde existía ya en Inglaterra el principio de responsabilidad solidaria del gobierno ante la Cámara baja. Aunque también hay que decir que era un elemento de incorporación demasiado reciente como para considerarse como esencial al sistema inglés. Pese a que se tuvo en cuenta el principio de separación de los poderes del Estado existente en la Inglaterra del momento, Norteamérica optó por una aplicación del mismo en su sentido más amplio. Esa independencia casi absoluta de los poderes del Estado se traduce en que el Presidente, Jefe del Estado y Jefe del Gobierno, no puede ser sometido a una moción de censura, ni ser obligado a comparecer delante de una de las Cámaras. Además, el hecho de que su elección se realice por sufragio universal refuerza su irresponsabilidad política ante cualquier órgano del Estado, a excepción de la responsabilidad ante el cuerpo electoral, de la que se hablará posteriormente. Esta responsabilidad aparece en el sistema norteamericano como necesaria y suficiente.

Así pues, en los sistemas parlamentarios y en los que han evolucionado hacia el semipresidencialismo la irresponsabilidad política del Jefe de Estado responde a una concepción histórica heredada, mientras que en un sistema presidencialista la irresponsabilidad presidencial encuentra más su justificación en las razones arriba esgrimidas. De este modo, en lo que atañe a la responsabilidad política del Jefe del Estado, podemos encontrarnos con dos modelos: aquel que, siguiendo la tradición histórica del parlamentarismo, hace responsable de los actos del Jefe del Estado a una tercera persona (hablamos del refrendo); y aquel modelo donde simplemente no está constitucional o legalmente previsto ningún mecanismo para exigir la responsabilidad política del Jefe del Estado.

(22) Así, por ejemplo, en Alemania la Constitución imperial de 1871 establecía que para que las ordenanzas del Emperador fueran válidas debían estar refrendadas por la firma del Canciller del Imperio que asumía la responsabilidad. No obstante, se trataba, más bien, de una declaración de principios, que no se sabía muy bien cómo aplicar. JOSEPH VAN TICHELEN: *Le Président de la République et le problème de l'État*. Alcan-Presses Universitaires de France, Liège, 1930, págs. 68-69.

(23) HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN: «Artículo 64 CE. Refrendo de los actos reales», en AA.VV.: *Enciclopedia Jurídica Básica*, tomo IV, Civitas, Madrid, 1995, pág. 283.

3.2. *El refrendo*3.2.1. *El refrendo de los actos del Monarca*

Como se ha señalado, el refrendo es la figura que ha hecho posible la pervivencia y adaptación de la Monarquía a la evolución del Estado democrático. El paso de los antiguos regímenes monárquicos sustentados en el origen divino del poder a la Monarquía constitucional propia del s. XIX y principios del s. XX es producto de una evolución del Estado en Inglaterra y en el Continente europeo que tiende a limitar el poder del monarca. La diferencia se encuentra en que, mientras en Inglaterra ello se produjo de un modo progresivo, haciéndose pervivir la institución monárquica, en la Europa continental se produce bruscamente con la Revolución francesa. Durante el s. XIX se parte de que el Rey posee un poder efectivo que necesita ser controlado, ya que, al ser inviolable, no puede exigírsele responsabilidad. La figura del refrendo, el hacer responder a otras personas por la actuación del Rey, garantiza dos cosas: que la libre actuación regia sin contrafirma ministerial carezca de validez, y que el gobierno que admite un acto regio responda políticamente ante el Parlamento, que puede derrocarlo (24).

Durante el final del s. XIX y principios del XX el Rey se convierte en titular de la Jefatura del Estado sin poderes. La democracia no admite que tenga poder quien es irresponsable y accede al cargo exclusivamente por herencia; sólo mantiene algunas competencias tasadas y debidas, y en estos casos su irresponsabilidad es cubierta por el refrendo del Ministro competente.

En España todos los actos del Rey, a excepción del nombramiento y relevo de los miembros civiles y militares de la Casa Real (25), han de ser refrendados por el Presidente del Gobierno, por los Ministros competentes o por el Presidente del Congreso, según los casos (26). Ello supone la traslación de responsabilidad del Rey al refrendante como técnica constitucional que salva el atributo de inviolable que se predica de su persona.

Si el refrendante ha decidido el contenido del acto refrendado, la responsabilidad será lógicamente imputable a él mismo. Pero existen supuestos en los que el refrendante asume la responsabilidad de los actos del Monarca sin haber intervenido en la decisión que los origina. Así sucede cuando el Presidente del Congreso refrenda la decisión del Rey de proponer un candidato a Presidente del Gobierno tras unas elecciones, o cuando el Presidente del Gobierno refrenda el acto regio por el que se

(24) CARMEN FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR: «La irresponsabilidad del Rey: evolución histórica y regulación actual», *Revista de Derecho Político*, núm. 44, 1998, págs. 235 y ss.

(25) A pesar de que la Constitución no exige refrendo para el nombramiento y relevo de los miembros civiles y militares de la Casa Real, Juan Carlos I ha introducido una práctica ya consolidada consistente en someter tales nombramientos —libres— al requisito del refrendo.

(26) Puede verse LUIS LÓPEZ GUERRA: «Las funciones del Rey y la institución del refrendo», en ANTONIO TORRES DEL MORAL y YOLANDA GÓMEZ (coords.): *Estudios sobre la Monarquía*, UNED, Madrid, 1995, págs. 61-76.

produce el nombramiento del Presidente de una Comunidad Autónoma, etc. En estos supuestos el refrendante responde «sólo de la legitimidad constitucional del acto del Rey» (27).

Podría plantearse qué sucedería si el Rey actuase sin el debido refrendo. La respuesta no es otra que la de entender que dicho acto no tendría validez.

3.2.2. *El refrendo de los actos del Presidente de la República*

La irresponsabilidad presidencial puede derivar, pues, del hecho de que exista otra persona que asuma la responsabilidad de sus actuaciones. Así, en Francia los actos que realiza el Presidente de la República están refrendados por el Primer Ministro (art. 19 Const.). También la Ley Constitucional finlandesa contiene disposiciones acerca de la irresponsabilidad del Presidente de la República. De hecho, el art. 34 prevé que todas sus decisiones sean refrendadas por el ministro correspondiente, siendo este último el responsable de tales actos. Del mismo modo, la Constitución austriaca señala que, salvo disposición en contrario, todos los actos del Presidente Federal se realizan a propuesta del Gobierno Federal o de un Ministro federal habilitado para este fin por el Gobierno federal, y no podrán ser válidos más que con el refrendo del Canciller federal o de los Ministros federales competentes (art. 67 Const.). Y lo mismo cabe decir de la practica totalidad de los actos realizados por los Jefes de Estado de Irlanda, Italia, o la República Federal Alemana. Ello significa que, en general, las actuaciones de dichos Jefes de Estado constituyen actos debidos o formales, de los cuales no son en absoluto responsables.

En relación a la figura del refrendo encontramos una peculiaridad en la República finlandesa, donde existe una previsión constitucional para el caso de que el Presidente adoptase un acto que, necesitando de refrendo, y teniendo que ser ejecutado por el Gobierno, se considerase que es contrario a la ley. En dicho supuesto el Gobierno, oído el parecer del Canciller de Justicia, pedirá al Presidente que retire o modifique su decisión, y si a pesar de esto insistiese, el Gobierno declarará que la resolución no se puede ejecutar. Si la decisión que el Presidente de la República quisiese adoptar fuese contraria a la Constitución, el Ministro correspondiente debe negarse a refrendarla (art. 35 Ley constitucional).

No obstante, a pesar de que la mayoría de los países cuentan con la figura del refrendo, no siempre todos los actos del Jefe de Estado están salvaguardados por la misma. Así sucede, por ejemplo, en Francia, Finlandia, Portugal, o Alemania. En Francia, la propia Constitución, de un modo explícito, excluye del refrendo a un amplio listado de actos del Presidente, de la República como: el nombramiento del Primer Ministro; el sometimiento a referéndum de ciertos proyectos de ley (28); la

(27) Así lo señala CARMEN FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR: *op. cit.* pág. 249.

(28) Este referéndum puede ser convocado por el Presidente a propuesta del Gobierno o a propuesta conjunta de las dos Asambleas (art. 11 Const. francesa).

toma de medidas extraordinarias en caso de amenaza para el regular funcionamiento de los poderes públicos (art. 16 Const.); la comunicación de mensajes a las Asambleas (art. 18 Const.); el nombramiento de tres de los miembros del Consejo Constitucional y de su Presidente (art. 56 Const.); y el sometimiento a la consideración del Consejo Constitucional de una ley (art. 61 Const.). Tampoco se precisa dicho refrendo en Finlandia para los actos presidenciales de supervisión de la administración, como el derecho a exigir información a los titulares o entes rectores de los departamentos oficiales y entidades públicas, ni tampoco cuando ejerce la facultad que le otorga el art. 47 de la Ley Constitucional de ordenar o no el enjuiciamiento de un miembro del Gobierno por actos realizados en contra de lo establecido en la ley. Y en Portugal, el Presidente de la República no necesita de refrendo para convocar a la Asamblea de la República en sesión extraordinaria, para el nombramiento del Primer Ministro, para el nombramiento de los cinco miembros del Consejo de Estado, para someter a la consideración del Tribunal Constitucional la inconstitucionalidad de una ley, etc. (art. 143 Const.). Por último, en Alemania el art. 58 de la Ley Fundamental tan sólo excluye del refrendo los actos del Presidente Federal destinados al nombramiento y cese del Canciller federal, y la petición a éste o a los ministros de continuar en su cargo cuando se produzca la disolución del Consejo Nacional y hasta el nombramiento de sus sucesores.

Además, no puede olvidarse que, por ejemplo, el Presidente francés dispone de importantes *herramientas políticas* como es el control del calendario de las elecciones presidenciales, en la medida en que puede dimitir antes del término de su mandato; así mismo, se ha planteado si podría cuestionar la elección de un ministro o de un alto funcionario, o si podría negarse a firmar una *ordonnance* y retardar su entrada en vigor, obligando al Gobierno a afrontar la vía legislativa ordinaria (29) (esto no sólo es posible, sino que se ha dado en la práctica. Así, en 1986 François Mitterrand rechazó firmar tres *ordonnances* del gobierno de Chirac (30)). Lo cierto es que, a pesar de sus nada despreciables poderes, no se encuentra en el ordenamiento francés ningún mecanismo para exigir la responsabilidad del Presidente en las actuaciones que no están refrendadas. De hecho, el art. 68 de la Constitución señala, de un modo genérico, que el Presidente de la República no será responsable de los actos realizados en el ejercicio de sus funciones salvo en el caso de alta traición, constituyendo ésta una responsabilidad penal a la que más adelante haremos referencia. Los argumentos que se han esgrimido para seguir manteniendo esa irresponsabilidad política del Presidente son tres: En primer lugar, la instauración de una responsabilidad política haría debilitar la institución de la Presidencia de la República; en segundo lugar, ello haría que la Constitución de 1958 perdiese su principal cualidad que es la flexibilidad; y en tercer lugar, el art. 5 de la Constitución hace del Presidente de la

(29) MARYSE BAUDEZ y BRUNO RAVAZ: «La quinta Republica: Regime semi-presidenziale o Parlamentarismo presidenzialista?», *op. cit.*, pág. 53.

(30) PHILIPPE SÉCUR: *La responsabilité politique*. Presses Universitaires de France, Serie *Que sais-je?*. Paris, 1998, pág. 77.

República el guardián de la continuidad del Estado, lo que supone que está situado por encima de las alternancias parlamentarias y que su mandato, necesariamente más largo que los otros, no puede ser interrumpido antes de término (31). Por otro lado, y como se ha señalado antes, esta irresponsabilidad se ha querido justificar por otros autores en la medida en que la Constitución concibe al Presidente como un árbitro que no debe tomar parte en las decisiones políticas cotidianas, sino, sólo intervenir en el caso en el que el pueblo lo precise, como en una hipotética situación de crisis (32).

3.3. *La simple ausencia de mecanismos para exigir la responsabilidad política del Jefe del Estado*

Hay sistemas que no cuentan con la existencia del refrendo y, como se ha comprobado, incluso en los regímenes que cuentan con éste, hay determinados actos del Jefe del Estado que están exceptuados del mismo. En todos estos supuestos no hay una persona que responda por los actos del Jefe del Estado, y si se pregunta cuál es entonces la responsabilidad de éste, se descubre que no hay respuesta en la Constitución, o que expresamente se le exime de cualquier responsabilidad política.

Éste es el caso de EEUU, donde la irresponsabilidad del Presidente forma parte de la esencia misma que define al sistema como presidencial. El Presidente goza de total independencia en el ejercicio de su cargo frente al resto de poderes, lo que se traduce, entre otras cosas, en una irresponsabilidad política por sus actos delante del Congreso y de la justicia civil (lo que no le exime de la responsabilidad en el caso de comisión de un delito, como luego se verá). Además, y como otra manifestación de esa separación de los poderes del Estado, el Presidente se beneficia de lo que se llama «privilegio del ejecutivo». Esta prerrogativa fue utilizada por primera vez por Washington cuando en 1795 se negó a comunicar a la Cámara de Representantes el contenido de las negociaciones que habían llevado a EEUU a firmar un tratado con Gran Bretaña. Según Washington, el ejecutivo tenía el privilegio de no transmitir al poder legislativo ni al poder judicial informaciones que él considerara confidenciales. El Tribunal Supremo ha admitido esta inmunidad, reconociendo que, en asuntos de política exterior o militar, el Presidente podía alegar el carácter de secreto para no desvelar ciertas informaciones [caso *United States v. Reynolds*, 345 us 1(1953)]. Así, por ejemplo, en el asunto *Watergate*, el Presidente Nixon, invocó este privilegio del ejecutivo para no entregar a la justicia las cintas magnéticas donde se registraban las conversaciones que había tenido con sus colaboradores. El Tribunal Supremo consideró que, no tratándose de un secreto militar o diplomático, el Presidente no podía beneficiarse de tal privilegio [caso *United States v. Nixon*, 418 us 683

(31) *Ibidem*, pág. 67.

(32) YVES GUCHET: «Le régime politique français», en *Les Systèmes politiques des pays de l'Union Européenne*. Armand Colin, Paris, 1994, pág. 153.

(1974)] (33). Por lo tanto, el Presidente no sólo no responde políticamente ante el Congreso o los jueces civiles por su actos, sino que dispone de mecanismos para asegurar la absoluta independencia en la realización y posterior conocimiento de algunos de tales actos.

La falta de previsión constitucional acerca de la responsabilidad del Jefe del Estado la encontramos igualmente en Portugal, donde, si bien es cierto que la Constitución dispone en su art. 120, de un modo genérico, que «los titulares de los cargos políticos responden política, civil y criminalmente de los actos y omisiones que cometan en el ejercicio de sus funciones», ningún mecanismo constitucional se ha establecido para concretar la responsabilidad política del Presidente de la República; como tampoco se encuentra un precepto constitucional para exigir la responsabilidad, por ejemplo, de los actos del Presidente de la República francesa que están exentos de refrendo.

4. LA RESPONSABILIDAD FRENTE AL CUERPO ELECTORAL

En muchas ocasiones, la única consecuencia política de una inadecuada actuación de un Jefe de Estado es la que se materializa en una derrota electoral en el momento de la posible reelección del mismo. Por supuesto, sólo es posible hablar de esta responsabilidad política ante el cuerpo electoral en los países donde existe la posibilidad de elección del Jefe del Estado por el pueblo y la Constitución permite su reelección, quedando exceptuados, ya de origen, los regímenes monárquicos. En tales casos, el pueblo puede hacer responsable al Presidente de la República de un inadecuado ejercicio de su cargo, decidiendo no renovar la confianza que en los anteriores comicios le otorgó. Las elecciones constituyen, pues, el momento de la rendición de cuentas, de una verificación de la conformidad del cuerpo electoral con la acción del Presidente. Desde luego, la responsabilidad electoral no es exactamente un sinónimo de responsabilidad política, sino que podríamos decir que constituye el mínimo grado de responsabilidad de un Jefe de Estado.

En aquellos países donde está permitida la reelección del Jefe del Estado, es habitual que el Presidente insista en cuestiones de orden social y de naturaleza similar, a los únicos efectos de conservar su popularidad, y en un intento de ganar las próximas elecciones. En alguno de ellos no existe un límite a esa reelección, como es el caso de Francia. El Presidente de la República francesa sólo será políticamente responsable ante el pueblo en las próximas elecciones presidenciales; esto constituye lo que algún autor ha denominado la *responsabilité septennale* (34), haciendo referencia a la renovación o no renovación del mandato presidencial que se realizaba por

(33) PATRICK GÉRARD: *Le Président des États-Unis*, Presses Universitaires de France, Paris, 1994, pág. 47.

(34) STÉPHANE RIALS: *La présidence de la République*. Serie Que sais-je?, Presses Universitaires de France, Paris, 1981, pág. 96.

sufragio universal cada siete años (ahora cada cinco) (35). Desde esta óptica, la reelección de François Mitterrand, el 8 de mayo de 1988, se interpretó como una sanción positiva de su responsabilidad política después de su primer mandato, mientras que la derrota de Valéry Giscard d'Estaing, el 10 de mayo de 1981, constituyó una manifestación de la desconfianza del cuerpo electoral, esto es, una sanción negativa de su actuación presidencial (36). En Francia, pues, la responsabilidad del Presidente ante el cuerpo electoral puede predicarse siempre.

Sin embargo, en otros países existe la posibilidad de reelección, pero con límites. Por ejemplo, en EEUU la elección del Presidente se realiza por el pueblo que vota a los miembros del colegio electoral, que posteriormente elegirá al Presidente para un periodo de cuatro años (art. 2.1 Const.), pero, según lo establecido en la XXII enmienda de la Constitución, el mandato es renovable una sola vez. Como se ha visto el Presidente es políticamente irresponsable ante el Congreso, por lo tanto, la única responsabilidad política presidencial de la que se puede hablar es la que se discute, una vez finalizado el primer mandato, ante las urnas. Por esta razón, es tan importante para el Presidente el mantener una influencia continua en la opinión pública (37) a través de conferencias de prensa, apariciones en público, etc., y dedicar, al menos, el último año de su mandato a prepararse para la posible reelección. Por lo tanto, dicha responsabilidad no podrá derivarse cuando el Presidente se encuentre en su segundo mandato presidencial, y no le esté permitido un tercero.

Lo mismo cabría decir respecto de Portugal, donde tampoco se ha establecido ningún mecanismo constitucional para concretar la responsabilidad política del Presidente de la República, e igualmente, la única consecuencia de su inadecuada actuación consistirá en la no renovación del cargo presidencial en los próximos comicios. En el sistema portugués la elección del Presidente se realiza por un periodo de 5 años, y se imponen también ciertos límites a la reelección, como la no posibilidad de la misma para un tercer mandato consecutivo ni durante el quinquenio inmediatamente siguiente al término del segundo mandato consecutivo.

Esta misma práctica de limitar las posibilidades de reelección del Presidente se aplica en una amplia mayoría de países latinoamericanos. Este es el caso de Perú o Venezuela. Pero existen algunos supuestos, como lo son El Salvador, Guatemala, Costa Rica y Honduras, donde no está permitida la reelección del Presidente, o al menos no en un mandato consecutivo. La no reelección ha sido utilizada en estos países como un mecanismo para limitar los poderes del Presidente, de hecho, con ello se establece una garantía frente a la omnipresencia y abuso de poder. Pero, al mismo tiempo, el Presidente no tiene asegurada la posibilidad de que durante su pe-

(35) Hay que advertir que la Ley Constitucional núm. 2000-964, de 2 de octubre de 2000, ha modificado la Constitución francesa en este punto y ha rebajado el mandato presidencial a cinco años.

(36) PHILIPPE SÉGUR: *La responsabilité politique*, op. cit., 1998, pág. 75.

(37) Un excelente estudio sobre la popularidad o impopularidad de los diferentes Presidentes norteamericanos puede verse en MARIE-FRANCE TOINET: *La Présidence américaine*, Montchrestien, Paris, 1996, en particular, págs. 54-64.

riodo de mandato podrá llevar a cabo las promesas electorales, e incluso, la absoluta certeza de no volver a ser elegido puede influir en que no extreme sus esfuerzos en la consecución de su programa electoral. Aquí, no puede hablarse de responsabilidad del Jefe del Estado ante el electorado.

Un supuesto particular lo constituye el que podría denominarse «referéndum revocatorio», previsto por la Constitución Bolivariana de 1999. En Venezuela, transcurrida la mitad del período de mandato del Presidente, el 20 por 100 de los electores pueden solicitar la convocatoria de referéndum para la revocación de su mandato. Para que tenga éxito deben concurrir a dicha convocatoria al menos el 25 por 100 de los electores, y el número de votos contra el Presidente ha de ser igual o mayor al número de apoyos que recibió cuando era candidato (38).

5. LA RESPONSABILIDAD PENAL DEL JEFE DEL ESTADO

El que la irresponsabilidad política de un Jefe de Estado sea algo generalizado no implica que la irresponsabilidad penal lo sea en el mismo grado. Al contrario, exceptuando a los regímenes de corte monárquico, es más que habitual que la Constitución prevea mecanismos para exigir la responsabilidad del Jefe del Estado por actos delictivos. Así pues, la distinción entre responsabilidad jurídica y responsabilidad política es, en principio, nítida: la responsabilidad política no se cierne sobre conductas ilícitas, y no descansa sobre criterios de legalidad, sino de oportunidad (39). No obstante, la responsabilidad penal puede acabar traduciéndose, en ocasiones, en una responsabilidad política, puesto que es muy probable que conduzca a una destitución de la persona titular de la Jefatura del Estado.

También hay que decir que esa responsabilidad penal, por regla general, se exige al Jefe del Estado sólo por la comisión de ciertos delitos en el ejercicio de su cargo, como por ejemplo, el delito de alta traición. Lo que sí varía de unos sistemas a otros es el modo y procedimiento para exigir tal responsabilidad.

5.1. Algunos supuestos de irresponsabilidad penal

Existe una prerrogativa de la que disfrutan de modo generalizado los Monarcas y algunos Presidentes de Repúblicas que se recoge bajo el nombre de inviolabilidad o inmunidad. La consecuencia de que un Jefe de Estado goce de tal inviolabilidad o inmunidad, o dicho en otras palabras, que no pueda ser sometido a control jurisdiccional ni a control político, es que resulta irresponsable en todos los ámbitos, incluso en el penal.

(38) R. VICIANO PASTOR y R. MARTÍNEZ DALMAU: *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, págs. 216 y 232.

(39) JOAQUÍN GARCÍA MORILLO: «Responsabilidad política y responsabilidad penal», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 52, 1998, págs. 81-110.

5.1.1. *La irresponsabilidad penal del Rey de España*

Se puede aceptar que nuestra Constitución establezca que la persona del Rey es inviolable como una fórmula histórica, pero a nadie escapa que tal prerrogativa resulta un tanto anacrónica. Efectivamente, el que una hipotética actuación delictiva por parte del Rey no pueda ser perseguida no deja de contradecirse con la esencia del Estado de Derecho.

No han faltado voces relativizando tal afirmación al señalar que, ante el supuesto de que el Rey actuase delictivamente, la Constitución arbitra indirectamente dos medidas que podrían subsanar políticamente, en su caso, el comportamiento personal del Rey: en primer lugar la abdicación de la Corona que, pese a proceder únicamente por voluntad del propio Rey, podría ser generada por la crítica o censura política (40). En segundo lugar, la propia reforma agravada de la Constitución que llevase a la abolición de la Monarquía (41). Ni que decir cabe que ambas soluciones sorprenden por su extrema gravedad y dificultad y, en todo caso, sólo vienen a solventar la responsabilidad política que podría derivarse de una actuación personal delictiva del Rey.

La pervivencia de la inviolabilidad del Rey volvió a suscitar dudas a raíz de la posible ratificación por España del Estatuto del Tribunal Penal Internacional que prevé expresamente la responsabilidad de los Jefes de Estado, lo que podría chocar con la inviolabilidad que nuestra Carta Magna reserva al Monarca. El art. 27 del Estatuto de Roma señala que «el cargo oficial de una persona, sea Jefe de Estado o de Gobierno (...) en ningún caso le eximirá de responsabilidad penal».

Para salvar el escollo se propusieron varias soluciones, desde las más gravosas a las más simples. Algunos entendían que España no podía ratificar el Estatuto sin la previa modificación de la Constitución (42), pues era obvio que, conforme al art. 95.1 CE: «La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional». Esa misma posibilidad fue barajada por el Consejo de Estado cuando el Gobierno le solicitó el preceptivo dictamen al respecto (43), pero se inclinó por una solución legal que salvase la contradicción sin que fuese necesaria la reforma constitucional.

(40) Apuntado por JUAN JOSÉ SOLOZABAL: Voz «Rey» en AA.VV., *Enciclopedia Jurídica Básica*, tomo IV, Civitas, Madrid, 1995.

(41) CARMEN FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR: «La irresponsabilidad del Rey. El Refrendo», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 44, 1998, pág. 232.

(42) Ésta fue la propuesta de Jesús Santos, Teniente fiscal de la Audiencia. Noticia de ello podemos encontrarla en diversos artículos al respecto publicados en los días 10 y 11 de abril de 2000 del periódico *El Mundo*. De la misma opinión era la Unión Progresista de Fiscales (*vid.*, «El Gobierno no tiene fecha para aprobar el tratado del Tribunal Penal Internacional», *El País*, 11 de abril de 2000).

(43) El dictamen fue emitido por el Consejo de Estado en julio de 1999. Nos ha sido imposible tener acceso directo a él a pesar de habernos puesto en contacto con el propio Consejo, las referencias sobre el contenido del mismo se han conocido por las numerosas noticias de prensa que se publicaron al respecto durante el mes de abril de 2000.

Precisamente la dificultad de reformar el Título II de la Constitución condujo también a la mayoría de fuerzas políticas, al gobierno, a miembros del poder judicial y a otras voces a apoyar una solución que no pasase por tal modificación constitucional. Así, se señalaba que «quizá una solución fuera que cada acto del monarca fuera refrendado por el ministro o el presidente del Gobierno y de esa forma se salvaría su eventual responsabilidad ante el Tribunal Penal Internacional» (44). Tal afirmación olvidaba que pocas son las funciones que tiene encomendadas el Rey y para ellas nuestra Carta Magna ya prevé la figura del refrendo. En esta misma línea iban las manifestaciones del ministro español de exteriores que argumentó que, «desde el momento en que no tiene funciones ejecutivas, nunca puede ser objeto de una demanda fundada por ninguna violación de derechos humanos», por lo que «la incompatibilidad supuesta sería meramente formal» (45). Por el contrario, en el caso de las Repúblicas, los Presidentes sí tienen funciones ejecutivas más o menos importantes que, mal ejercidas, podría acarrear responsabilidades. Así, por ejemplo, Francia introdujo en el Título VI de su Constitución el reconocimiento de «la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, en las condiciones previstas en el Tratado».

La solución adoptada en algunos Estados con monarquía parlamentaria, como el caso de Noruega, fue el interpretar que tal inviolabilidad regia impide a los tribunales nacionales procesar al Rey, pero no se lo impediría, en su caso, a la Corte Penal Internacional (46). Tal vez sea la solución interpretativa más acorde con nuestra Constitución y con lo establecido en el Estatuto de Roma, ya que éste contempla la posibilidad de que los ordenamientos internos prevean determinadas inmunidades y prerrogativas inherentes a determinados cargos como el de Jefe de Estado, pero advierte que «no obstarán para que la Corte (Penal Internacional) ejerza su competencia». Parece partirse, pues, de una ausencia de contradicción entre lo establecido en el propio Estatuto del Tribunal Penal Internacional y lo previsto en diversos ordenamientos internos. Ahora bien, cosa distinta es que esa presunción de compatibilidad recogida en un Tratado internacional sea parámetro y garantía suficiente de ausencia de incompatibilidad con el ordenamiento interno español. Sólo conforme a éste debemos decidir cuándo podemos ratificar un Tratado y si se debe realizar con o sin modificación constitucional.

En este estado de cosas, España procedió finalmente a la ratificación del Estatuto del Tribunal Penal Internacional el 24 de octubre de 2000 sin reforma constitucional. Ello significa que en la actualidad se halla regulada una vía para exigir la responsabilidad penal del monarca español para el más que improbable supuesto de que cometa un crimen de lesa humanidad o similar, pero lo cierto es que únicamente

(44) Manifestaciones del juez Baltasar Garzón recogidas en «El Gobierno inicia hoy la ratificación del Tribunal Penal Internacional», *El Mundo*, 19 de mayo de 2000.

(45) «Matutes propone impulsar el Tribunal Penal Internacional sin cambiar la Constitución», *El Mundo*, 12 de abril de 2000.

(46) *Vid.* «La inmunidad del Rey bloquea que España ratifique el Tribunal Penal internacional», *El Mundo*, 10 abril 2000.

la reforma constitucional acabaría con el anacronismo de la irresponsabilidad penal del Rey en todos los supuestos de comisión de un acto delictivo por éste.

5.1.2. *La irresponsabilidad penal de algunos Presidentes de la República*

Hay algunos Estados que eximen de toda responsabilidad penal al Jefe del Estado por los actos delictivos cometidos durante su mandato. Esta prerrogativa ha sido atribuida a algunos Jefes de Estado poco antes de cesar en su mandato con el fin de evitar responsabilidades posteriores por crímenes cometidos durante el ejercicio de su cargo.

Éste fue el caso del ex Presidente chileno Augusto Pinochet quien, poco antes de abandonar el poder, obtuvo el nombramiento de senador vitalicio con inmunidad frente a cualquier acusación penal que pudiese recaer sobre él. Por todos es sabido el elevado número de acusaciones por desapariciones, torturas y asesinato que pesan sobre el General Pinochet, lo que llevó a cuestionar la legitimidad del mantenimiento de tal prerrogativa. La primera brecha en esa dirección fue abierta a raíz de una orden de detención por torturas y otros delitos ordenada contra él por el juez español Baltasar Garzón en octubre de 1998. A efectos de iniciar el procesamiento en España, solicitó su extradición, lo que llevó a la Cámara de los Lores a plantearse si la inmunidad que le concedía el cargo de Senador vitalicio impedía tal extradición. La respuesta final consistió en reconocer que Pinochet podía ser sometido a un proceso legal de extradición, pero sólo por los delitos de tortura y conspiración para la tortura cometidos después de diciembre de 1988. A pesar del tenor de la decisión de la Cámara de los Lores, el Ministerio del Interior anunció, el 11 de enero de 2000, que, según una revisión médica, Pinochet «no estaba en condiciones» para ser juzgado y rechazó la extradición a España. De vuelta a su país, el General se encontró con otras tantas denuncias por homicidio y secuestro presentadas contra él ante los tribunales chilenos. El juez Guzmán, encargado del caso, elevó una consulta a la Corte de apelaciones para determinar si podía procesarse a Pinochet, consulta que fue respondida en sentido afirmativo y se abrió el proceso contra él como encubridor de homicidios y desapariciones cometidos por «la caravana de la muerte». Desafortunadamente, el 9 de julio de 2001 la Sala sexta de la Corte de Apelaciones de Santiago decidió el sobreseimiento temporal de la causa abierta contra el ex dictador. La decisión se apoyó en la causa de «locura-demencia» durante el proceso. No obstante, su desafuero se mantiene y podría volver a ser procesado si se comprobase una mejoría en su estado de salud.

En la misma línea, justo después de que el Presidente ruso, Boris Yeltsin, presentase su dimisión, se firmó un Decreto de garantías personales (jurídicas y políticas), que aseguraba que ni él ni sus allegados pudieran ser juzgados, perseguidos judicialmente o arrestados bajo ninguna razón, a pesar de las numerosas causas que aparentemente les incriminaban. De hecho, los comunistas rusos habían amenazado a Yeltsin con un proceso de destitución basado en cinco acusaciones: disolución de

la URSS, bombardeo del Parlamento, guerra contra Chechenia, destrucción del ejército y del complejo industrial-militar y genocidio (47).

Otros Estados presidencialistas del área latinoamericana, como es el caso de Nicaragua, El Salvador, Ecuador y Guatemala, no prevén un mecanismo de exigencia de responsabilidad penal de sus respectivos Presidentes, y lo único que puede iniciarse es un procedimiento en la Asamblea legislativa con el fin de declarar la incapacidad mental o física del Presidente para seguir gobernando.

5.2. *El conocimiento de la responsabilidad penal del Presidente por el Parlamento*

En EEUU la responsabilidad penal del Presidente puede ser exigida en el caso de traición, corrupción, u otros crímenes o delitos graves, a través del procedimiento del *impeachment*. Éste tiene su inicio en la Cámara de representantes que, tras consultar a la Comisión de Justicia, decidirá abrir el procedimiento por mayoría simple y trasladarlo al Senado para que sentencie. Con el fin de adoptar la decisión final sobre la responsabilidad del Presidente, el Senado se reúne bajo la presidencia del Presidente del Tribunal Supremo, y la culpabilidad debe acordarse por una mayoría de dos tercios de los miembros presentes. La declaración de culpabilidad puede conllevar, además de la pérdida del cargo, la prohibición de ejercer cualquier función pública en el futuro o de recibir cualquier distinción honorífica, aunque esto último debe ser acordado por una mayoría igual a la exigida para la declaración de culpabilidad. Una vez el Presidente cesa en su cargo, son los tribunales ordinarios los que conocerán de su crimen, como sucede con cualquier otro ciudadano (art. 1.3 Const.).

El *impeachment* no ha sido nunca fallado contra un Presidente, aunque ha habido tentativas (48): éste es el caso de John Tyler en 1843, donde no se obtuvo la mayoría del Congreso necesaria para solicitar el inicio del procedimiento; el caso Andrew Johnson, sucesor de Abraham Lincoln, en el que no se consiguió la mayoría de dos tercios en el Senado; el caso de Richard Nixon, donde el *impeachment* no vio su fin debido a que el Presidente reconoció públicamente sus faltas y dimitió antes de que la Cámara se pronunciase; y por último, el proceso que se abrió contra Bill Clinton a raíz del denominado asunto *Lewinsky*. En este último caso se acusaba al Presidente de perjurio y obstrucción a la justicia, delitos que la Cámara de los representantes encontró que respondían suficientemente al tipo de «altos crímenes y delitos» a los que se refiere la Constitución, y como consecuencia decidió abrir el procedimiento de *impeachment* para su destitución. Finalmente, en la fase ante el Senado

(47) Vid. «Putin concede inmunidad a Yeltsin en su primer acto como Presidente», *El Mundo*, 2 de enero de 2000.

(48) Sobre ello puede verse, ERNEST GRIFFITH: *The American System of Government*, Methuen, New York and London, 1983, págs. 92-94.

no se obtuvo la mayoría de dos tercios necesaria para ello (49). Ni que decir tiene que el *impeachment* fue utilizado en este caso con una finalidad distinta de la que le corresponde. Lejos de servir como mecanismo para exigir responsabilidades por delitos de un determinado calado, se utilizó como arma arrojadiza contra la política y la figura de Clinton.

El sistema del *impeachment* ha sido copiado en casi todas las Constituciones latinoamericanas, aunque no siempre el proceso comienza y termina en el Congreso. En cuanto a los procesos de responsabilidad penal que siguen un modelo parecido al de EEUU hay que citar el de México, donde la Cámara de diputados es quien inicia el procedimiento, y el Senado quién decide por una mayoría de dos tercios, o el de Paraguay, donde la acusación corresponde también a la Cámara de los diputados y la decisión final al Senado, igualmente por una mayoría de dos tercios.

En Argentina para la aprobación del *impeachment*, es necesaria una mayoría de dos tercios de los votos en cada una de las Cámaras. En Chile se necesita un apoyo mayoritario del Congreso de los diputados y un respaldo de dos tercios de los votos del Senado. En Costa Rica es necesario el apoyo favorable de dos tercios de la Asamblea legislativa. En Honduras la decisión sobre la responsabilidad penal corresponde a la Asamblea, pero no se establece una mayoría absoluta.

Hay que reconocer que el *impeachment*, en Latinoamérica, tampoco constituye un método de cese del Presidente demasiado efectivo. Una prueba la encontramos en Colombia, donde en 1950 la mayoría liberal del Parlamento decidió iniciar un *impeachment* contra el Presidente por no respetar la legalidad durante la campaña electoral. El Presidente Mariano Ospina Pérez, acto seguido, utilizó a las fuerzas armadas para impedir la reunión del Congreso, de tal modo que no se pudo votar el *impeachment*. A finales de los años sesenta sucedió algo similar en Panamá. En esta ocasión la Asamblea legislativa votó iniciar un *impeachment* contra el Presidente Marco A. Robles, quien inmediatamente usó de la guardia nacional para evitar que la Asamblea volviera a reunirse. Finalmente, el asunto se denunció ante la Corte Suprema, que decidió que el *impeachment* en ese caso era ilegal (50). Una historia similar se volvió a repetir muchos años después en la misma Colombia. Se denunció que la campaña electoral que había llevado a la presidencia a Ernesto Samper había sido financiada con dinero proveniente de la droga del Cartel de Cali. Como consecuencia, se abrió una investigación con el objeto de remover al Presidente de su cargo. Éste negó las acusaciones y solicitó del Comité del Congreso una investigación más profunda. Lo curioso es que pese a quedar demostrado que efectivamente el dinero de la droga estaba implicado en la susodicha campaña, ello no condujo al cese

(49) Del delito de perjurio, 45 senadores votaron *culpable* y 55 *no culpable*. Del delito de obstrucción a la justicia, 50 senadores votaron *culpable* y 50 *no culpable*.

(50) HARRY KANTOR: «Efforts Made by Various Latin American Countries to Limit the Power of the President», en AREND LIJPHART (ed.): *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford University Press, Oxford, 1992, pág. 107.

del Presidente (51). Esto no significa que no se puedan citar ejemplos donde el *impeachment* haya desembocado en el cese de un Presidente. Esto sucedió en Brasil en 1992, donde la decisión sobre dicho proceso la toma el Senado sólo si se juzga al Presidente por un delito de abuso de poder. En aquella ocasión el Presidente Collor de Melo, que había accedido al poder bajo la bandera de la austeridad y la probidad, se vio inmerso en un enorme escándalo de corrupción y favoritismo que condujo a su destitución (52).

Un sistema parecido al *impeachment* opera en la República irlandesa. En dicho país está previsto de forma expresa en el art. 13.8 de la Constitución que «el Presidente no es responsable ante ninguna de las Cámaras del Parlamento, ni ante tribunal alguno, por el ejercicio y desempeño de los poderes y funciones de su cargo, ni por ningún acto cometido o supuestamente cometido por él en el ejercicio y desempeño de dichos poderes y funciones», por lo tanto se establece la consabida irresponsabilidad presidencial. Pero, a continuación, se regula un procedimiento para someter a revisión «el comportamiento del Presidente», procedimiento que puede acabar con la destitución del mismo «por mala conducta hacia el Estado» (art. 12.10 Const.). De la lectura conjunta de ambos preceptos hemos de entender que este segundo proceso, que se desarrolla ante las Cámaras del Parlamento, está pensado para actos delictivos del Presidente de la República. El término «mala conducta hacia el Estado» parece denotar mala fe en la actuación con daño al Estado, y eso es lo que provoca el inicio del proceso acusatorio.

La proposición de acusación contra el Presidente de la República debe ser presentada por al menos 30 miembros de alguna de las dos Cámaras, pero para que se inicie el procedimiento acusatorio de manera formal es necesario el acuerdo como mínimo de dos tercios del total de la Cámara donde se ha presentado la proposición. A partir de ese momento, se comunica el inicio del proceso a la otra Cámara del Parlamento, que emprenderá las investigaciones oportunas. Si, como resultado de la investigación, es aprobada una resolución (que ha de ser adoptada por la Cámara que inició el procedimiento por mayoría de dos tercios del total de miembros), en la cual se declara que los cargos presentados contra el Presidente por mala conducta hacia el Estado se mantienen, dicha resolución tendrá el efecto de destituirlo de su cargo.

Otro ejemplo de Estado donde la exigencia de responsabilidad penal del Presidente de la República corresponde al Parlamento es Italia. Dicha responsabilidad puede derivarse únicamente de la comisión de un delito de alta traición o de un atentado a la Constitución. A tal fin el Parlamento se reúne en sesión conjunta y debe adoptar su decisión por mayoría absoluta de sus miembros (art. 90 Const.).

(51) Sobre el asunto «Cali-Gate» véase JOHN D. MARTZ: *The Politics of Clientelism. Democracy and the State in Colombia*. Transactions Publishers, New Brunswick, 1997, págs. 287, 303-304.

(52) Sobre ello véase, HOWARD J. WIARDA: *Latin America Politics and Development*, Westview Press, 1996, pág. 129.

5.3. *El conocimiento por el Tribunal Supremo de la responsabilidad criminal del Jefe del Estado*

En otros Estados el proceso para exigir la responsabilidad del Jefe del Estado comienza también a iniciativa del Parlamento, aunque la decisión final la tiene el Tribunal Supremo de dicho país. Esto sucede, entre otros lugares, en Finlandia y Portugal, al igual que en algunos Estados latinoamericanos como en Bolivia y Brasil [en este último caso, si se trata de juzgar al Presidente por delitos comunes (53)].

En Finlandia se prevén las consecuencias de una actuación del Presidente contraria a la ley, pero ciñéndose al delito de alta traición; de hecho, el art. 47 de la Ley Constitucional dice que «en ningún otro caso se podrá imputar al Presidente». Ante la supuesta existencia de un delito de alta traición, el Ministerio Fiscal o el Gobierno deben informar al Parlamento, que decidirá por tres cuartas partes de los votos si hay motivos suficientes para iniciar un proceso por responsabilidad penal ante el Tribunal Supremo. Por supuesto, si se inicia el proceso, el Presidente quedará temporalmente suspendido, y si se sentencia en su contra, será destituido.

En Portugal la previsión de la Constitución es más amplia, pues el art. 133 realiza una distinción entre los delitos realizados en el ejercicio de sus funciones y los cometidos en cualquier otro momento, señalando que: «El Presidente de la República responde ante el Tribunal Supremo de Justicia por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones..., y de los delitos ajenos al ejercicio de sus funciones el Presidente de la República responderá después de finalizado el mandato ante los tribunales ordinarios». La iniciativa del procedimiento para exigir la responsabilidad penal corresponde también a la Asamblea de la República.

5.4. *La responsabilidad penal del Jefe del Estado ante un tribunal ajeno a la jurisdicción ordinaria*

Dentro de este grupo se encuentra Francia, donde la responsabilidad del Presidente de la República sólo es exigible en el caso de alta traición. La acusación en dicho supuesto procederá del acuerdo por mayoría absoluta de los miembros de las dos Asambleas legislativas, y su conocimiento corresponderá al *Alto Tribunal de Justicia* (art. 67 Const.) (54), cuyos miembros son elegidos por dichas Cámaras legislativas. Ello significa que su irresponsabilidad es casi absoluta. De hecho, en sep-

(53) Si se juzga al Presidente por el delito de abuso de poder, corresponde la última decisión al Senado.

(54) En el mismo sentido la decisión del *Conseil Constitutionnel* de 22 de enero de 1999 en la que señaló que «del artículo 68 de la Constitución se desprende que el Presidente de la República, por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones y fuera del caso de alta traición, goza de inmunidad; y además, durante su mandato su responsabilidad penal no puede ser exigida más que por el Alto Tribunal de Justicia».

tiembre de 1984, la comisión de investigación parlamentaria, creada a propósito de *l'affaire des avions renifleurs*, no pudo ni siquiera conseguir la comparecencia del ex Presidente de la República Valéry Giscard d'Estaing (55).

Cuestión distinta es la responsabilidad por los actos delictivos cometidos con anterioridad al cargo presidencial. Este es el caso de las acusaciones vertidas contra el Presidente Jacques Chirac por presunta prevaricación y corrupción en el período en que ocupó la alcaldía de París. El Tribunal de Apelación de Versalles, que conoce de las irregularidades que se produjeron en el ayuntamiento de París, ha reiterado que no puede fiscalizar la acción del Presidente porque goza de inmunidad hasta que termine su mandato (56). Sin embargo, de su decisión se desprende que tras esa fecha nada impide que el Presidente pueda ser juzgado.

Por otro lado, en Alemania, como en los casos citados anteriormente, la iniciativa de acusación corresponde al órgano de representación popular, en concreto al Consejo Nacional o al Consejo Federal, pero el conocimiento de la causa y decisión final sobre la culpabilidad del Presidente Federal corresponde al Tribunal Constitucional. La iniciativa de acusación debe ser presentada, al menos por una cuarta parte de los miembros del Consejo Nacional o una cuarta parte de los votos del Consejo federal, y para su aprobación se precisa de la mayoría de dos tercios de los miembros del Consejo Nacional o dos tercios de los votos del Consejo federal. Una vez la causa llega al Tribunal Constitucional, éste deberá comprobar si el Presidente es culpable de una violación deliberada de la Ley Fundamental o de cualquiera otra ley federal y en caso afirmativo declararlo separado del cargo (art. 61 Ley Fundamental).

5.5. *Una fórmula mixta: la responsabilidad del Presidente de la República austriaca ante el Tribunal Constitucional y ante el cuerpo electoral*

En el caso de Austria, la Constitución también prevé la exigencia de responsabilidad culposa del Presidente federal por violación de la ley o de la Constitución federal en el desempeño de su cargo. Ésta puede ser solicitada por el pueblo mediante referéndum, o por la Asamblea Federal (57). En cuanto a la responsabilidad presidencial por violación de la Constitución, dicha norma señala que esta será exigida por la Asamblea federal, porque es ella la que decide si se inicia el proceso acusatorio contra el Presidente. Así, el art. 63 Constitución austriaca señala que «el Presidente Federal no puede ser objeto de persecución por las autoridades públicas, más que con el consentimiento de la Asamblea Federal. La petición de acusación del

(55) PHILIPPE SÉGUR: *La responsabilité politique*, op. cit., pág. 65.

(56) «La justice rend le Président français intouchable jusqu'en 2002. Jacques Girac: seul l'habit sauve le moine», *Le Soir*, 12 enero 2000.

(57) La Asamblea Federal reúne de forma conjunta al Consejo Nacional y al Consejo Federal para determinados asuntos como la toma de posesión del Presidente Federal, o para resolver sobre una declaración de guerra.

Presidente federal deberá ser interpuesta por la autoridad competente ante el Consejo Nacional, que decidirá si la Asamblea Federal ha de ocuparse del caso. Si el Consejo Nacional se pronuncia a favor de una acusación, el Canciller federal deberá convocar sin demora a la Asamblea Federal». Para iniciar este proceso acusatorio es necesario que la decisión se tome estando presentes la mitad de los miembros de cada una de las dos Cámaras y se acuerde por una mayoría de dos tercios de los votos emitidos (art. 68 Const.).

No obstante, quien conoce del proceso acusatorio es el Tribunal Constitucional, no pudiendo ser el Presidente destituido más que por sentencia condenatoria de dicho Tribunal (art. 142 Const.), quien podrá conocer, igualmente, de los actos del Presidente federal susceptibles de persecución penal que están en relación con el ejercicio de sus funciones (art. 143 Const.).

En lo que atañe a la exigencia de responsabilidad del Presidente federal por referéndum, ello está previsto en el art. 60.6 de la Constitución austriaca. No obstante, el referéndum sólo tendrá lugar a petición de la Asamblea federal y conforme al procedimiento similar al arriba señalado para iniciar un procedimiento acusatorio ante el Tribunal Constitucional. Es decir, se convocará a la Asamblea federal con este fin, sólo si el Consejo nacional ha votado tal petición habiendo estado presentes la mitad de sus miembros y con un acuerdo de dos tercios de los votos emitidos. Si los ciudadanos deciden en referéndum no otorgar su confianza al Presidente federal, éste cesará en su cargo, pero si por el contrario deciden renovar dicha confianza, ello equivale a una reelección y conlleva la disolución del Consejo Nacional.

Hemos de decir que esta fórmula no es nueva, pues ya en la República de Weimar existía la posibilidad de que, antes de la expiración de los siete años de mandato del Presidente del *Reich*, se pudiese proponer por el *Reichstag*, por mayoría de dos tercios, la destitución del Presidente, la cual debía ser votada en referéndum por el pueblo. Si éste rechazaba la propuesta, se producía una disolución automática del *Reichstag*, y en caso contrario, se producía la destitución inmediata del Presidente (58).

6. CONCLUSIÓN

En conclusión, pues, la irresponsabilidad política del Jefe del Estado implica que no pueden derivarse consecuencias de tal naturaleza del ejercicio de dicho cargo. Ello significa que si nos encontramos *en una monarquía*, donde la titularidad de la Jefatura del Estado se transmite por vía hereditaria, el cese en el cargo de la persona titular de la misma no se producirá más que por su muerte, abdicación o alguna otra razón similar prevista en el ordenamiento. En estos regímenes, las competencias reales del Jefe del Estado son prácticamente nulas, por ello la irresponsabilidad política de éste adquiere toda su justificación. De hecho, en la mayoría de los su-

(58) JOSEPH VAN TIECHELEN: *Le Président de la République et...*, op. cit., pág. 690.

puestos, esta irresponsabilidad deriva de la existencia del refrendo, y lo que sucede es que se traslada la responsabilidad a otra persona.

Sin embargo, lo mismo no puede decirse de los países que reservan al Jefe del Estado atribuciones incontestables que no están refrendadas por nadie. Estamos pensando *en los regímenes presidencialistas o en los semipresidencialistas* reales como Francia, Portugal o Finlandia. En estos países, la irresponsabilidad política significa que una persona es elegida como Jefe del Estado y es previsible que agote su mandato por la práctica inexistencia de medios para forzar su cese con anterioridad.

Allí donde los la separación de poderes es más amplia, como en un sistema presidencialista, donde el Jefe de Estado y de Gobierno no tiene que responder políticamente de sus actos delante del Parlamento, la responsabilidad penal ha tomado una importancia particular. En estos sistemas se tiende a hacer un uso político de la figura del *impeachment*, pues constituye el único freno posible al poder ejecutivo. Aunque el proceso que se inicia es de carácter penal y con el fin de hacer responder al Presidente por la comisión de un acto delictivo, lo cierto es que generalmente el verdadero objetivo es otro: el destituir a esa persona del poder. El ejemplo más claro de ello lo podemos encontrar, sin ir muy lejos, en el proceso en el que se vio inmerso el Presidente estadounidense Bill Clinton. Aun así, ese indebido uso que se ha hecho de un procedimiento pensado para exigir la responsabilidad penal, no lo ha convertido en una vía muy fructuosa de exigencia de responsabilidad política, ni sería deseable que así fuese.

Un segundo mecanismo que ha venido a compensar la falta de responsabilidad política del Jefe del Estado en los regímenes presidencialistas y semipresidencialistas es lo que hemos denominado «responsabilidad ante el cuerpo electoral», responsabilidad que podría tildarse de semipolítica, en cuanto que, aun no pudiendo llevar a la destitución del Jefe del Estado, puede impedir la reelección del mismo.

Hay que reconocer que una de las ventajas del presidencialismo es que esa irresponsabilidad del Jefe del Estado asegura la estabilidad del ejecutivo por recaer en la misma persona ambas Jefaturas, lo que contrasta con la inestabilidad gubernamental de algunos regímenes parlamentarios, en concreto, de los multipartidistas. No hay más que pensar en el continuo cambio de gobiernos que se produjo durante la III y IV Repúblicas francesas, o en la Italia de nuestros días. De la misma manera, la irresponsabilidad política de un Presidente de la República de un régimen semipresidencialista asegura mejor la estabilidad de las instituciones, al garantizar la continuidad de la titularidad de la Jefatura del Estado.

Por el contrario, esa irresponsabilidad política trae también como consecuencia que, en el supuesto de que el Jefe del Estado electo pierda la confianza de su partido, o de los partidos que apoyaron su elección, no existe la posibilidad de que sea reemplazado por otro candidato como sucede con el Jefe del Gobierno en un sistema parlamentario tras una moción de censura o una cuestión de confianza. Siempre cabe, claro está, la dimisión voluntaria del Jefe del Estado por la propia presión de su par-

tido (59). Pero fuera de este caso, un sistema de corte presidencialista, o uno semi-presidencialista real como los arriba citados, permiten que la persona elegida por el pueblo como Jefe del Estado pueda permanecer en el cargo hasta el final de su mandato, incluso aunque haya perdido la confianza del cuerpo electoral o de su propio partido. Esto parece contradecirse con el origen democrático directo que caracteriza el nombramiento de tal Jefe de Estado.

Por último hemos de referirnos a la irresponsabilidad penal, sea absoluta o parcial (sólo por la comisión de determinados delitos), de la que gozan en general los Jefes de Estado. A este respecto hay que decir que el que históricamente tuviese su justificación no significa que en la actualidad se pueda defender jurídicamente su mantenimiento. No existe razón para eximir de responsabilidad a un persona que ha cometido un acto contrario al ordenamiento, y previsiblemente tipificado como delito, simplemente por el cargo político que ocupa. Este tipo de irresponsabilidad resulta contraria a las exigencias de igualdad del actual Estado de Derecho y, por lo tanto, hemos de calificarla de anacrónica. En todo caso, con la creación del Tribunal Penal Internacional, se ha abierto, aunque sea parcialmente, la puerta que conduce a la extinción de ciertas *irresponsabilidades históricas*.

(59) Sobre ello puede verse, J. J. LINZ y A. VALENZUELA: *The failure of presidential democracy. Comparative perspectives*, vol. I, Johns Hopkins University, Baltimore-London, 1994, págs. 9-10.

