

FUNDADO EN 1903 POR DON TORCUATO LUCA DE TENA

Absolutismo presidencial

POR ARACELI MANGAS MORÁN

«Las anestesiadas Cortes aceptaron renunciar a su competencia de controlar la acción de gobierno (art. 66 CE) en cuestiones esenciales con Marruecos y Ucrania. Todo esto no es normal. Absolutismo, según el 'Diccionario panhispánico del español jurídico', es el «régimen político en el que una autoridad domina todas las manifestaciones del poder del Estado, que puede ejercer sin límites». Y sus sinónimos son «autocracia, totalitarismo, dictadura, cesarismo, tiranía». Queda claro»

La fascinación por líderes autoritarios se normalizó en las democracias occidentales con políticos como Donald Trump en Estados Unidos o Boris Johnson en el Reino Unido. También con las autocracias en Polonia hasta 2023 y en Hungría con Viktor Orbán o con Benjamin Netanyahu en Israel. Han sido o son líderes elegidos en las urnas –como en España–, pero una vez en el poder retuercen las reglas democráticas bloqueando la separación de poderes y las normas de contención de toda democracia. Defienden que todos los poderes, desde el Parlamento a los jueces, deben servir al liderazgo presidencial y no aceptan que la democracia se sujete a reglas y procedimientos. Me circunscribiré a actuaciones asilvestradas del presidente Sánchez en política exterior.

La estabilidad es la virtud más cotizada en las relaciones internacionales. Aun así, no discuto el derecho discrecional del Gobierno de España a propinar volantazos a la política exterior. El nudo de la crítica está en que en sus vaivenes desprecia a quien tiene atribuidas las competencias y burla los procedimientos constitucionales y legales y las prácticas de cortesía institucional para adoptar tales decisiones.

La Constitución reconoce la competencia de dirigir la política exterior al Gobierno –no al presidente– (art. 97 CE). El siguiente precepto constitucional (art. 98) precisa quién forma el gobierno y las leyes reiteran que el Gobierno reunido en Consejo de Ministros dirige y decide la política exterior (art. 5.1.c Ley 50/1997 y art. 6.1 Ley 2/2014). Esta última ley reconoce capacidad de dirigir (impulso y liderazgo) específica al presidente pero no de decidir los compromisos internacionales. La política exterior es una acción discrecional colegiada y no un poder absoluto individual. Al presidente le basta con su voluntad: 'Princeps legibus solutus est' (el príncipe no está sujeto a la ley).

Los ministros del PSOE mienten cuando dicen que la política exterior es atribución personal del presidente sin poder citar un solo precepto constitucional.

Sabemos que el Consejo de Ministros no ha conocido el texto ni debatido ni autorizado varios acuerdos internacionales como el reconocimiento del plan de autonomía marroquí para el Sahara Occidental (contrario a la doctrina de la ONU que exige un plan pactado entre Marruecos y el Polisario). Sánchez no deliberó con sus ministros ni pidió dictamen a la Asesoría Jurídica Internacional sobre las consecuencias de ponerse del lado del agresor y ocupante Marruecos. Dijo Sánchez que después de 47 años de ocupación marroquí había que normalizar el ilícito. ¿Reconocerá la soberanía británica en Gibraltar después de casi 320 años de agresión y ocupación? ¿O los territorios ocupados por Israel durante casi 75 años? Putin solo necesita paciencia en Ucrania...

Tampoco el Consejo de Ministros ha conocido el acuerdo para financiar con mil millones de euros a Ucrania, ni la decisión de intervenir para apoyar ante



NIETO

la Corte Internacional de Justicia la demanda de Sudáfrica contra Israel por eventual genocidio. El Gobierno se enteró de todo por la prensa. Solo entró en la mesa del Consejo de Ministros el reconocimiento de Palestina.

El presidente asegura que son acuerdos políticos de su exclusiva competencia. Los «acuerdos no normativos» o políticos (denominados ahora «memorandos de entendimiento», MOU, por su acrónimo en inglés) contienen declaraciones de intenciones o establecen compromisos de actuación de contenido político y no constituyen obligaciones internacionales. Este u otro gobierno pueden dejar de cumplirlos sin consecuencias jurídicas. No se rigen por el Derecho Internacional y quedan por ley ordinaria eximidos –sorprendentemente– de cumplir la Constitución (Ley 25/2014).

Ahora bien, ni el Gobierno ni su presidente disponen de poderes discrecionales o ilimitados a la hora de calificar un tratado como acuerdo internacional no normativo y burlar la Constitución. Pero lo hacen.

Es claro que el art. 94.1 CE exige autorización parlamentaria para los acuerdos políticos y los que «impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública» –como es notorio en el acuerdo con Ucrania– pues los mil millones de euros no salen de los ahorros de Sánchez ni de los bienes gananciales de

la pareja presidencial. En el debate constitucional se eliminó el calificativo de obligaciones financieras «importantes» para no facilitar elusiones. El Consejo de Estado exige la autorización de las Cortes cuando el tratado contiene cualquier compromiso de crédito público activo y pasivo. No se pueden contraer gastos por el Estado mediante tratados sin autorización parlamentaria y se ha hecho.

No hay obligación de publicar los acuerdos políticos en el BOE, pero el Consejo de Ministros y las Cortes deben conocer el texto acordado (art. 94.2 CE). No puede haber acuerdos secretos. La calificación unilateral de acuerdo político o MOU facilita ejecutar caprichos autoritarios e ilegales al no tener que solicitar al Consejo de Estado ni a la neutral Asesoría Jurídica Internacional (AJI) del Ministerio de Asuntos Exteriores si el contenido del acuerdo político debe seguir el procedimiento constitucional del art. 94.1 CE (autorización por mayoría simple de las Cortes).

Además, el art. 45 de la ley 25/2014 establece que «en el expediente relativo a acuerdos no normativos que impliquen obligaciones financieras se acreditará la existencia de financiación presupuestaria adecuada y suficiente...». Pero ¿si no hay Presupuestos para 2024! Da lo mismo. Para qué recordar que hay leyes a quien ciñe un poder absoluto («espada», en la cita de Plutarco).

El presidente utiliza la calificación unilateral, arbitraria e interesada de MOU o «acuerdo político» para eludir el respeto de las competencias constitucionales del Consejo de Ministros, las de prevención del Consejo de Estado y de la AJI y, sobre todo, la autorización previa por las Cortes en materia de tratados (art. 94.1 CE). Se salta todas las normas sin que a sus socios de gobierno les importe en materias en las que son críticos.

La Constitución exige que el Rey sea «informado de los asuntos de Estado» (art. 62, letra g, CE). ¿Se le informó de esas decisiones, conoció el texto de los acuerdos concretos y pudo aconsejar y prevenir?

Es público y notorio que no fue informado el jefe de la oposición. Tampoco las Cortes han podido conocer el texto y circunstancias del acuerdo con Marruecos ni se comunicó por cortesía a los expresidentes de Gobierno el giro inesperado después de medio siglo (al menos a tres de ellos). Las anestesiadas Cortes aceptaron renunciar a su competencia de controlar la acción de gobierno (art. 66 CE) en cuestiones esenciales con Marruecos y Ucrania. Todo esto no es normal. Absolutismo, en la definición del 'Diccionario panhispánico del español jurídico', es el «régimen político en el que una autoridad domina todas las manifestaciones del poder del Estado, que puede ejercer sin límites». Y sus sinónimos son «autocracia, totalitarismo, dictadura, cesarismo, tiranía». Queda claro.

Araceli Mangas Morán

es catedrática de Derecho Internacional Público en la Universidad Complutense