

LA INMUNIDAD DE EJECUCION DE LOS ESTADOS EXTRANJEROS ANTE LOS TRIBUNALES ESPAÑOLES EN LA RECIENTE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

M.^a ANGELES RUIZ COLOME
Profesora Titular Interina de Derecho Internacional Público
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: INTRODUCCION. I. LAS INMUNIDADES DE JURISDICCION Y DE EJECUCION. 1. Concepto y fundamento de las inmunidades. 2. Diferencias con otra clase de inmunidades estatales. A) La inmunidad diplomática. B) Las inmunidades del Estado. II. LA VIOLACION DEL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y EL ART. 21.2 DE LA LOPJ. III. ALGUNAS ENSEÑANZAS DE LA JURISPRUDENCIA ESPAÑOLA NO CONSTITUCIONAL.

INTRODUCCION

La decisión que a continuación nos disponemos a comentar aborda un tema tan interesante y complejo como la inmunidad de ejecución del Estado.

El art. 117.3 de la Constitución española recoge, de una forma general, la competencia jurisdiccional de los Juzgados y Tribunales nacionales, de la siguiente forma:

“El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan”.

En España no existe una ley especial sobre inmunidades estatales, y únicamente el art. 21.2 de la LOPJ de 1 de julio de 1985 se refiere a la imposibilidad que tienen los Juzgados y Tribunales españoles para conocer los supuestos de inmunidad de jurisdicción y de ejecución, remitiéndose, en este sentido, a “las normas de Derecho Internacional Público”:

“1. Los Juzgados y Tribunales españoles conocerán de los juicios que se susciten en territorio español entre españoles, entre extranjeros y españoles y extranjeros con arreglo a lo establecido en la presente Ley y en los tratados y convenios internacionales en los que España sea parte.

2. Se exceptúan los supuestos de inmunidad de jurisdicción y de ejecución establecidos por las normas del Derecho Internacional Público”(1).

La referencia global que el anterior precepto hace a las “normas internacionales” complica la función de los jueces y magistrados españoles en esta materia, por dos diferentes razones: en primer lugar, no existe una codificación internacional general sobre inmunidades de los Estados; y, en segundo lugar, España no es un Estado parte de ningún convenio existente sobre el tema. Lo que convierte la remisión a las “normas internacionales” sobre inmunidad de jurisdicción y de ejecución, en un remisión de carácter indeterminado. De ahí que los órganos jurisdiccionales deban de realizar una tarea fundamentalmente inductiva, a través de la cual analicen la práctica interna judicial y administrativa de los demás Estados, así como otras fuentes (dictámenes de los asesores jurídicos de los organismos oficiales, disposiciones nacionales de los distintos Estados y Convenciones internacionales universales o regionales) que recojan normas sobre esta materia(2).

La presente decisión es un interesante ejemplo de esta compleja labor, al llevar a cabo un importante trabajo de recopilación y análisis de los precedentes internacionales a que nos hemos referido con anterioridad, fundamentando su fallo con gran exhaustividad y acierto. Esta misma resolución que nos disponemos a comentar hace alusión a este extremo cuando considera que:

(1) BOE n.º 157, de 2 de julio de 1985.

(2) Cfr. Luis Ignacio SANCHEZ RODRIGUEZ, *Las inmunidades de los Estados extranjeros ante los Tribunales españoles*, Madrid, 1990, págs. 17 a 23.

“Esta remisión al Derecho internacional público obliga al intérprete de nuestro Derecho y, en particular, obliga a los órganos jurisdiccionales españoles a adentrarse en dicho ordenamiento para sacar a la luz los supuestos en que pueden verse impedidos de ejercer actividad jurisdiccional –sea ésta de naturaleza declarativa, ejecutiva o cautelar– frente a determinados sujetos amparados (Estados extranjeros, personas jurídico-públicas extranjeras, personal diplomático y consular, etc.). La remisión implica, en consecuencia, la necesidad de que los órganos jurisdiccionales españoles –incluido este Tribunal– se conviertan en intérpretes y aplicadores de la legalidad internacional, tal y como han tenido que hacer otros Tribunales nacionales, sin que ello suponga en absoluto una interferencia por parte del ordenamiento español en el Derecho internacional público, pues las normas de éste se conforman, entre otras cosas, en función de las prácticas internas adoptadas en cada materia por los Estados miembros de la Comunidad Internacional”(3).

I. LAS INMUNIDADES DE JURISDICCION Y DE EJECUCION

1. *Concepto y fundamento de las inmunidades*

La inmunidad de jurisdicción “constituye un principio de Derecho internacional que excluye la posibilidad de que un Estado pueda quedar sometido a la jurisdicción interna de otro Estado diferente”(4). El principio de la inmunidad del Estado es un principio de carácter general que sufre determinadas excepciones, justamente cuando concurren determinadas circunstancias a que nos vamos a referir seguidamente(5).

(3) *Vid.* Sentencia 107/1992, de 1 de julio, del Tribunal Constitucional (Sala 2.^a), dictada en el recurso de amparo 1.293/1990 contra Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Ponente: Magistrado D. Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer. Voto particular formulado por el magistrado D. Eugenio Díaz Eimil. BOE n.º 177, Suplemento, de 24 de julio de 1992. Fundamento jurídico n.º 4.

Esta Sentencia ha sido comentada por L. I. Sánchez Rodríguez en R.E.D.I. 1992/2, págs. 536 y ss.

(4) Cfr. J. D. GONZALES CAMPOS, L. I., SANCHEZ RODRIGUEZ y M.^a Paz ANDRES SAENZ DE SANTA MARIA, *Curso de Derecho Internacional Público*. Madrid, 1992, pág. 396.

(5) En este sentido, el Proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre inmunidad jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes aprobado en primera lectura en 1986, recoge en su artículo 6 el alcance de la “Inmunidad del Estado”:

Las limitaciones a la regla de la inmunidad se fundamentan en el tipo de actuación que desempeñe un Estado en el territorio de otro Estado. De esta forma, es preciso distinguir entre actos *iure imperii* y actos *iure gestionis*, dependiendo de que el Estado actúe investido de autoridad o como un simple particular realizando funciones no soberanas(6). Esta distinción entre las posibles y diferentes actuaciones estatales supone optar por la tesis de la *inmunidad restrictiva*, y no por la contrapuesta *inmunidad absoluta*, que fue el origen de la anterior y la que imperaba hasta entonces.

Siguiendo la opción de la *inmunidad restrictiva*, los convenios existentes sobre inmunidad de jurisdicción y ejecución de los Estados(7), así como las legislaciones nacionales que la regulan(8) y el Proyecto de codificación de la C.D.I. sobre la materia, incluyen una lista de actividades estatales que, al no revestir la condición de actos *iure imperii*, se enumeran como excepciones o límites a la inmunidad de jurisdicción(9).

“Todo Estado goza, para sí y sus bienes, de inmunidad respecto de la jurisdicción de los Tribunales de otro Estado, según lo dispuesto en los presentes artículos y en las normas pertinentes del derecho internacional”.

Cfr. Anuario de la C.D.I., 1986, V. II, 2.ª parte, pág. 9.

(6) Nuevamente hacemos referencia a los informes del Proyecto de artículos elaborado por la Comisión de Derecho Internacional sobre este tema, que expone esta cuestión de la forma siguiente:

«Si puede decirse que un Estado es inmune respecto de los actos y actividades realizados en ejercicio del poder soberano, o en el desempeño de funciones soberanas, igualmente puede decirse que la inmunidad cesa cuando no se trata de dichos actos o actividades soberanas o de poderes o atribuciones del Estado, o cuando no se ven afectados por el inicio o la continuación del ejercicio de la autoridad judicial por parte del Tribunal de otro Estado”. Cfr. Anuario C.D.I., 1982, II, 1.ª parte, pág. 255.

(7) En cuanto a la codificación regional, en Europa se elaboró un Convenio europeo sobre inmunidad de los Estados, hecho en Basilea el 16 de mayo de 1972, y su Protocolo Adicional, de los que España no forma parte por el momento. Vid. J. D. GONZALEZ CAMPOS, L. I. SANCHEZ RODRIGUEZ y M. P. Andrés SAENZ DE SANTA MARIA, *Materiales de Prácticas de Derecho Internacional Público*. Madrid, 2.ª ed., 1992, págs. 866 y ss.

En el área americana nos encontramos con el “Proyecto interamericano sobre inmunidad de jurisdicción de los Estados”, aprobado el 21 de enero de 1983. Vid. *Materiales de prácticas...*, op. cit., págs. 298 y ss.

(8) Vid. J. D. GONZALEZ CAMPOS, L. I. SANCHEZ RODRIGUEZ y M. P. ANDRES SAENZ DE SANTA MARIA, *Materiales de Prácticas...*, op. cit., págs. 303 a 306: Ley canadiense sobre inmunidad del Estado, aprobada el 3 de junio de 1982; Ley sobre inmunidad de los Estados extranjeros, de Estados Unidos, de 21 de octubre de 1976; Ley del Reino Unido, de 1978, sobre inmunidad estatal, y Ley australiana sobre inmunidad de los Estados extranjeros, número 196 de 16 de diciembre de 1985.

(9) La codificación universal sobre este tema se inició en 1979 por la Comisión de Derecho Internacional, concluyendo con un “Proyecto de artículos sobre inmunidades

La inmunidad de jurisdicción actúa como una excepción de carácter procesal que provoca la incompetencia de los tribunales internos de un Estado para juzgar a otros sujetos de Derecho Internacional; mientras que la inmunidad de ejecución produce el efecto de impedir la ejecución del fallo, en el caso de que se hubiere concluido el procedimiento(10). Esta última clase de inmunidad se configura, también, con carácter restrictivo en el Proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional, al establecer como principio general la inmunidad de ejecución de los bienes pertenecientes a un Estado, salvo cuando se trate de bienes adscritos a una actividad comercial y guarden relación con el objeto de la demanda o con el organismo o la entidad contra la que se haya promovido el proceso, o hayan sido asignados o designados por el Estado a la satisfacción de la demanda objeto de ese proceso(11).

En general, las inmunidades del Estado se presentan como una garantía del Estado para poder desarrollar cualquier actividad estatal soberana en el territorio de otro Estado sin que el desempeño de tales funciones pueda ser cuestionado por los jueces o tribunales internos de ese otro Estado, al tratarse de una actividad ejercida por un sujeto especial, como es el Estado, en el que concurren las características de ser soberano, independiente e igual a cualquier otro Estado(12). Estos atributos de los Estados responden a su carácter de sujetos plenos de

jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes" en 1986, aprobado en primera lectura. Vid. Anuario C.D.I., 1986, Vol. II, 2.ª parte, págs. 8 y ss.

Considerando que el Proyecto de la C.D.I. refleja un estudio exhaustivo de las legislaciones nacionales, opiniones de los Gobiernos y codificación regional sobre la materia, y al haber sido aprobado ya en primera lectura en 1986, reproducimos aquí los límites o excepciones a la inmunidad del Estado que se recogen en su texto, con el fin de demostrar qué tipos de actos se consideran, mayoritariamente, como de *iure gestionis*: art. 11: "contratos mercantiles"; art. 12: "contratos de trabajo"; art. 13: "lesiones a las personas y daños a los bienes"; art. 14: "propiedad, posesión y uso de bienes"; art. 15: "patentes de invención, marcas de fábrica o de comercio y otras formas de propiedad intelectual o industrial"; art. 16: "cuestiones tributarias"; art. 17: "participación en sociedades u otras colectividades"; art. 18: "buques de propiedad del Estado o explotados por él y destinados a un servicio comercial"; art. 19: "efectos de un compromiso arbitral"; art. 20: "casos de nacionalización". Cfr. Anuario C.D.I., 1986, II, 2.ª parte, pág. 10.

(10) Cfr. J. D. GONZALEZ CAMPOS y otros, *Curso de Derecho Internacional Público*, 5.ª edic., Madrid, 1992, pág. 396.

(11) Cfr. artículo 21 del Proyecto de la C.D.I. sobre inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes, en Anuario de la C.D.I., 1986, Vol. II, 2.ª parte, págs. 9 y 10.

(12) El principio de la inmunidad de jurisdicción y ejecución del Estado surgió de los principios de soberanía e independencia, por influencia de dos diferentes sistemas jurídicos históricos existentes en los Estados de la Comunidad Internacional del siglo XIX. Así, el sistema del *common law* basaba el principio de inmunidad de los Estados en la inmunidad tradicional del soberano de la nación, de tal forma que el fundamento de la inmunidad consistía en la soberanía del soberano extranjero, de manera igual a la del

Derecho Internacional, lo que se recoge en el aforismo *par in parem non habet imperium*(13).

La inmunidad de ejecución, aunque es un concepto distinto al de inmunidad de jurisdicción, se deriva de los mismos fundamentos que ésta, es decir de los principios de soberanía, independencia e igualdad de los Estados, lo que pone de relieve la resolución que comentamos en su fundamento número 3, cuando manifiesta que:

“Así, en lo que ahora nos interesa, por lo que respecta a los Estados extranjeros, la soberanía y el principio de igualdad de los Estados es fundamento suficiente para que se pueda legítimamente excluir la potestad ejecutiva respecto de los bienes que dichos Estados tengan en nuestro territorio”.

Además la inmunidad de ejecución no puede plantearse, en ningún caso, hasta que no exista un fallo condenatorio de los tribunales de un Estado contra otro Estado(14). Es más, en la hipótesis de que se pronunciase el mencionado fallo, el Estado aún podría invocar la inmunidad de ejecución(15). Así lo puso de manifiesto, nuevamente, la Co-

soberano de la nación. Por otra parte, los países de tradición jurídica romanista basaban el fundamento de la inmunidad del Estado en la cuestión de la competencia, de tal forma que la propia independencia recíproca y la autoridad soberana de los Estados daban sentido a este principio.

En la actualidad el principio de la inmunidad de los Estados se admite y se configura, tanto en los países de *common law* como en los de tradición jurídica romanista, como un principio de derecho internacional consuetudinario con una sólida base práctica en las relaciones entre Estados. Cfr. Anuario C.D.I., 1980, II 1.ª parte, págs. 228 a 233.

(13) Cfr. *ibid.*, pág. 397. Asimismo la Comisión de Derecho Internacional lo expresó claramente en su informe de 1980 sobre la materia, concluyendo que:

“Los argumentos más convincentes en apoyo del principio de la inmunidad de los Estados se encuentran en el derecho internacional según se desprende de los usos y la práctica de los Estados, expresados en términos de soberanía, independencia, igualdad y dignidad de los Estados. Todas estas nociones parecen fusionarse y constituir conjuntamente una base jurídica internacional firme de la inmunidad soberana. La inmunidad de los Estados se deriva de la soberanía. Entre dos sujetos iguales, ninguno de ellos puede ejercer una voluntad o potestad sobre el otro: *par in parem imperium non habet*”. Vid. Anuario C.D.I., 1980, II, 1.ª parte, pág. 240.

(14) Cfr. Comisión de Derecho Internacional, Anuario C.D.I., 1985, II, 1.ª parte, pág. 30:

“A menos que se pronuncie un fallo contra un Estado en términos tales que sus condiciones puedan satisfacerse, no surge la cuestión de la ejecución o la posibilidad de la ejecución contra los bienes de Estado”.

(15) Cfr. *ibid.*, págs. 30 y 31, respectivamente:

«Si se pronuncia dicho fallo, el Estado todavía puede alegar inmunidad de ejecución para oponerse a una providencia en que se dicte este tipo de medida”.

misión de Derecho Internacional, al distinguir entre ambas clases de inmunidades, afirmando que:

“Es, por tanto, evidente que, aunque la expresión ‘inmunidades jurisdiccionales’ puede abarcar ambos tipos de inmunidades, es decir, ‘la inmunidad de jurisdicción’ y la ‘inmunidad de ejecución’, la primera es fundamentalmente distinta de la segunda, tanto en lo que se refiere a su naturaleza como a la etapa en que se aplica. Por eso, la renuncia a la “inmunidad de jurisdicción” no supone sometimiento a las medidas de ejecución. Y si un Tribunal decide ejercer su jurisdicción en un proceso contra un Estado extranjero por razones tales como el carácter comercial de las actividades de que se trate, el consentimiento del propio Estado extranjero o su sumisión voluntaria, al llegar a la etapa de la ejecución de la sentencia, tendrá que volver a considerar o a examinar la cuestión de la jurisdicción”(16).

Efecto que no se produce en sentido inverso, es decir, siendo reconocida la inmunidad de jurisdicción por el Tribunal encargado de entender el asunto, tácitamente se está otorgando la inmunidad de ejecución en ese mismo proceso. De ahí que nosotros apoyemos el razonamiento de la Sentencia que comentamos relativo a este extremo, cuando afirma, en contra de la opinión del representante de la República de Sudáfrica, que:

“1. ...La representación procesal de la República de Sudáfrica sostiene que el presente recurso de amparo es extemporáneo, toda vez que la Sentencia impugnada no ha hecho más que ejecutar la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de diciembre de 1986, de manera que es esta última resolución la que debió ser sujeto en su día de un recurso ante este Tribunal. Entiende, en efecto, la República de Sudáfrica que la imposibilidad de ejecutar la Sentencia dictada como consecuencia de la inadmisión de la inmunidad de jurisdicción ya estaba implícita en la Sentencia del Tribunal Supremo que ordenó a la Magistratura

“El ejercicio de jurisdicción, o la no inmunidad de jurisdicción no presupone necesariamente el poder de ordenar la ejecución contra los bienes de Estado, o la no inmunidad de ejecución”.

(16) *Vid.* Anuario C.D.I., 1979, II, 1.ª parte, pág. 224.

de Trabajo entrar a conocer el fondo del asunto. Y ello porque, en su fallo, el Tribunal Supremo ordenaba a la Magistratura evacuar consultas en el caso de que dictara una resolución condenatoria, en orden a la constatación de una eventual inmunidad de ejecución en beneficio de la demandada.

Semejante planteamiento debe rechazarse, dado que la Sentencia del Tribunal Supremo no prejuzgaba la existencia o inexistencia de una excepción de inmunidad, sino que, simplemente, obligaba al Tribunal de instancia a comprobar, como era obligado, si resultaba posible ejecutar una Sentencia en la que se condenara a la República de Sudáfrica. La hoy recurrente no venía obligada a recurrir en amparo contra la decisión del Tribunal Supremo, pues con ella se daba satisfacción a lo que en ese momento pretendido: la obtención de una resolución de fondo por parte de la Magistratura. *El problema de la ejecución sólo podía plantearse en un momento posterior, esto es, una vez dictada Sentencia condenatoria*"(17).

2. Diferencias con otra clase de inmunidades estatales

En la Sentencia que estamos comentando se hace referencia a diferentes clases de inmunidades que afectan a representantes y a bienes del Estado y que conviene no confundir, ya que los efectos entre ambas clases de inmunidades son muy diferentes(18). Para nuestro

(17) *Vid.* nota 3; el subrayado es nuestro.

(18) *Ibid.*: Fundamento jurídico n.º 4.

"La distinción entre actos *iure imperii* y actos *iure gestionis*, por compleja que pueda ser su concreción en casos concretos y por diverso que sea su desarrollo en la práctica de los Estados y en las codificaciones internacionales, se ha abierto paso como norma internacional general. Y ello sin perjuicio de que en el ordenamiento internacional subsistan otro tipo de inmunidades de carácter absoluto o cuasiabsoluto, como son las del personal diplomático y consular o la inviolabilidad de las sedes de los locales diplomáticos y consulares y de sus bienes. Conviene señalar ya en este punto que las inmunidades del Estado extranjero y otro tipo de inmunidades de Derecho internacional (en especial, las diplomáticas y consulares) no deben ser confundidas o identificadas. Sin perjuicio de que en ciertos supuestos ambos tipos de inmunidades puedan solaparse, lo cierto es que se trata de instituciones diferentes y resulta erróneo que la remisión que el art. 21.2 LOPJ hace a las normas internacionales se concrete sin más en las Convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas y consulares, cuando se está en presencia de supuestos de inmunidad del Estado extranjero y sus órganos" (el subrayado es nuestro).

comentario es necesario referirse a las inmunidades que afectan especialmente a bienes pertenecientes al Estado, pues lo que se analiza en su texto es la posibilidad o no de ejecutar sobre los mismos una Sentencia anterior condenatoria; por tanto dejaremos a un lado las inmunidades *ratione personae*, problema que no se presenta en esta resolución y que nos desviaría de nuestro objetivo. Entre los bienes de los Estados nos encontramos, por una parte, los adscritos a las misiones diplomáticas y consulares, que gozan de una inviolabilidad absoluta recogida en los Convenios de Viena sobre relaciones diplomáticas y consulares de 1961 y 1963, respectivamente –por ejemplo, los locales destinados a la misión diplomática o consular, o las cuentas corrientes cuyo titular es el jefe de la misión destinadas al ejercicio de la misma–. Y, por otra parte, los bienes del Estado situados en territorio extranjero que desempeñan actividades *iure gestionis* (por ejemplo, destinados a concluir una compraventa de carácter privado), así como los destinados a funciones de *iure imperii*, realizadas en nombre del Estado, los cuales gozarán de inmunidad de jurisdicción y de ejecución por este motivo (por ejemplo, los locales pertenecientes al Ministerio de Educación y Ciencia destinados a tareas docentes o investigadoras).

Analizaremos, seguidamente, ambas categorías de inmunidades.

A) La inmunidad diplomática

El Convenio de Viena sobre relaciones diplomáticas de 1961, en su art. 22, recoge la inviolabilidad de los locales de la misión:

“1. Los locales de la misión son inviolables. Los Agentes del Estado receptor no podrán penetrar en ellos sin consentimiento del Jefe de la misión.

2. El Estado receptor tiene la obligación especial de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger los locales de la misión contra toda intrusión o daño y evitar que se turbe la tranquilidad de la misión o se atente contra su dignidad.

3. Los locales de la misión, su mobiliario y demás bienes situados en ellos, así como los medios de transporte de la misión, no podrán ser objeto de ningún registro, requisa, embargo o medida de ejecución”(19).

(19) BOE n.º 21, de 24 de enero de 1968.

Este precepto pone de manifiesto que, tanto los locales destinados a la misión diplomática, el mobiliario, todos los bienes que se encuentran en la misma, así como los medios de transporte de la misión, gozan de una inviolabilidad absoluta en todo lo concerniente a una ejecución de sentencia, pues expresamente el Convenio niega toda posibilidad de que sobre los mismos se pueda llevar a cabo ni “registro, requisa, embargo o *medida de ejecución*” (el subrayado es nuestro). Asimismo, el art. 31 de la Convención de Viena de las Relaciones Consulares, recoge una fórmula similar relativa a la inviolabilidad de los locales destinados a la misión consular, así como todos los bienes que la integran.

La realidad ha demostrado la confusión que existe en nuestra Jurisprudencia entre este tipo de inviolabilidad y la propia inmunidad de jurisdicción y ejecución que recae sobre los bienes del Estado, tema al que nos referiremos más adelante. Es cierto que los locales de las misiones diplomáticas y consulares, así como sus bienes y los medios de transporte de los mismos pertenecen también al Estado y están destinados a desempeñar una función pública, como lo es la representación del Estado en el extranjero y el ejercicio de sus relaciones diplomáticas. No obstante, otros bienes del Estado gozan de otra clase de inmunidad que no es la diplomática o consular cuando concurren determinadas circunstancias, nos referimos a la inmunidad de jurisdicción o de ejecución del Estado que se diferencia de las anteriores inmunidades “en los planos conceptual, técnico-jurídico, material y formal”(20), como tendremos ocasión de comprobar seguidamente.

En realidad la confusión entre inmunidades diplomáticas y consulares y las inmunidades de jurisdicción y ejecución del Estado, como algunos autores han puesto de relieve(21), se debe fundamentalmente a la remisión que, de forma genérica, realiza el art. 21.2 de la LOPJ a las “normas internacionales”, que regulan la inmunidad de jurisdicción y ejecución de los Estados extranjeros, con el fin de cubrir la laguna existente en nuestro derecho sobre la materia. Esta remisión

(20) Cfr. L. I. SANCHEZ RODRIGUEZ, *Las inmunidades...*, pág. 37.

(21) Cfr. entre otros: L. I. SANCHEZ RODRIGUEZ, *Ibid.*, págs. 33 a 37. Del mismo, Nota en “Jurisprudencia española de Derecho Internacional Público”, R.E.D.I., Vol. XXXIII, 1981, n.º 1, págs. 174 a 178. A. G. CHUECA SANCHO, “Inmunidad jurisdiccional del Estado extranjero: una aproximación a la práctica española”, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, n.º 65, Primavera 1982, págs. 133 a 143. A. G. CHUECA SANCHO y J. DIEZ-HOCHLEITNER, “La admisión de la tesis restrictiva de las inmunidades del Estado extranjero en la reciente práctica española”, R.E.D.I., Vol. XL, 1988, n.º 2, págs. 30 a 41.

ha sido interpretada, en la mayoría de las ocasiones, por los órganos jurisdiccionales españoles como una referencia exclusiva a las Convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas y consulares de 1961 y 1963. Por este motivo se ha confundido, hasta hace relativamente poco tiempo, la inmunidad de jurisdicción del Estado con la inmunidad diplomática o consular, aplicando, a un supuesto de la primera, las soluciones recogidas por los Convenios reguladores de las segundas, inclusive en todo lo referente a la ejecución de sentencias sobre los bienes del Estado, y los posibles límites a la misma.

B) Las inmunidades del Estado

Siguiendo con esta distinción entre inmunidades diplomática y consular, y de jurisdicción y ejecución del Estado en relación a los bienes de éste, abordaremos la cuestión relativa a estas segundas.

Ya explicamos, en otro apartado, los conceptos de inmunidad de jurisdicción y de ejecución del Estado. Y como ya quedó dicho, se trata de dos clases de inmunidades de carácter relativo, puesto que ante el principio general de inmunidad absoluta del Estado y de sus bienes, se alegan excepciones o limitaciones a la misma, en relación a la actividad del Estado y al destino de los bienes que se utilizan para realizar la mencionada actividad.

La Sentencia que comentamos, en su fundamento jurídico número 5, distingue perfectamente entre inmunidad de ejecución de los bienes del Estado e inviolabilidad diplomática de que gozan determinados bienes, al afirmar que:

“...la relatividad de la inmunidad de ejecución de los Estados extranjeros se asienta en la distinción entre bienes destinados a actividades *iure imperii* y bienes destinados a actividades *iure gestionis*; mas, con independencia de este criterio, los bienes de las misiones diplomáticas y consulares son absolutamente inmunes a la ejecución, en virtud de los Convenios de Viena de 1961 y 1963”.

Específicamente la decisión analizada aborda el problema de las cuentas corrientes bancarias destinadas al funcionamiento de la misión diplomática, preguntándose si podría efectuarse un embargo sobre las mismas en ejecución de una sentencia condenatoria, ya que

no está del todo claro si se encontrarían incluidas en la inviolabilidad diplomática prevista en el art. 22.3 del Convenio de Viena de 1961 (puesto que este artículo no las menciona expresamente), ni se trata de un bien que materialmente se halle dentro de la sede diplomática. En este sentido, la Comisión de Derecho Internacional incorporó en su Proyecto sobre inmunidades de los Estados y de sus bienes, un art. 23.1.a) destinado a aclarar este extremo, y que recogía el siguiente contenido:

“1. No se considerarán bienes utilizados o destinados a ser utilizados específicamente por el Estado con fines comerciales (no gubernamentales), conforme a lo dispuesto en el apartado a) del art. 21, los bienes de un Estado de las siguientes clases:

a) Los bienes, incluidos cualquier cuenta bancaria, que estén situados en el territorio de otro Estado y sean utilizados o estén destinados a ser utilizados para los fines de la misión diplomática del Estado o de sus oficinas consulares, sus misiones especiales, sus misiones ante organizaciones internacionales o sus delegaciones en órganos de organizaciones internacionales o en conferencias internacionales”(22).

Asimismo esta postura ha sido confirmada por la doctrina mayoritaria y por la Jurisprudencia de otros Estados en casos semejantes(23).

Por todo lo anterior, valoramos muy positivamente la afirmación contenida en el fallo sobre este extremo, afirmando la imposibilidad de ejecutar una sentencia condenatoria sobre cuentas bancarias destinadas al correcto funcionamiento de una Embajada, convirtiendo la inmunidad de ejecución en *absoluta* en relación a este tipo de bienes:

(22) Cfr. Anuario C.D.I., 1986, Vol. II, 2.ª parte, pág. 12.

Asimismo, en el comentario a este precepto, la Comisión justifica esta protección a las cuentas bancarias de los Estados en territorio extranjero, recordando que existe una práctica relativamente frecuente de llevar a cabo embargos sobre las mismas, lo que es incorrecto, ya que:

“...por su propia naturaleza, estos bienes deben considerarse utilizados o destinados a ser utilizados para fines gubernamentales exentos de toda consideración comercial”, *ibid.*, pág. 20.

(23) Cfr. entre otros: Luis Ignacio SANCHEZ RODRIGUEZ, *Las inmunidades...*, págs. 143 a 148, que a su vez comenta dos decisiones de tribunales extranjeros: Sentencia de 13 de diciembre de 1977 del Tribunal Constitucional federal alemán, en el asunto X c. República de Filipinas, el texto de la misma en *ZaöRV*, 1978, pág. 242 y ss.

“Esta eventualidad de que una cuenta corriente destinada a asegurar el funcionamiento de la misión diplomática y consular del Estado extranjero pueda ser utilizada también para fines comerciales *no justifica la exclusión de esa inmunidad de ejecución*, y consecuentemente inembargabilidad, tanto por el carácter único e indivisible del saldo de la cuenta corriente, como por la imposibilidad de una investigación de las operaciones de los fondos y destinos de los mismos en una cuenta corriente adscrita a una misión diplomática, lo que supondría una interferencia en la actividad de la misión diplomática, contraria a las reglas del Derecho internacional público”(24).

Opinamos que la realidad demuestra la dificultad de probar el verdadero destino que un Estado extranjero efectúa con los fondos existentes en una cuenta bancaria destinada al funcionamiento de una Embajada; no obstante, la nota de “relatividad” que define a la inmunidad de ejecución se mantiene para el resto de los bienes pertenecientes a ese Estado, existentes en el territorio del Estado acreditante, y destinados a fines comerciales y mercantiles, lo que asimismo se recoge en el texto que comentamos, de la siguiente forma:

“De este modo, los Tribunales ordinarios, para satisfacer el derecho a la ejecución de sentencias, están habilitados para dirigir la actividad de ejecución forzosa frente a aquellos bienes que estén inequívocamente destinados por el Estado extranjero al desenvolvimiento de actividades industriales y comerciales en las que no esté empeñada su potestad soberana por actuar conforme a las reglas del tráfico jurídico-privado. Corresponde en cada caso al juez ejecutor determinar, conforme a nuestro ordenamiento, de entre los bienes de los que sea titular específicamente

También, la decisión inglesa del House of Lords (en funciones del Tribunal Supremo) de 12 de abril de 1984, en el asunto *Alcolm Ltd., v. Republic of Colombia*, el texto de la misma en *All England Law Reports*, 1984, pág. 6 y ss. También Angel G. CHUECA SANCHO y JAVIER DIEZ-HOCHLEITNER, *op. cit.*, pág. 47:

“Y es que a nuestro juicio las cuentas bancarias de una Embajada se benefician igualmente de la inmunidad de ejecución de los bienes de la misión diplomática, consagrada por el art. 22.3 de la Convención de Viena de 1961, a pesar de que tal disposición no las menciona *expressis verbis*”.

(24) Cfr. Fundamento jurídico 5 de la Sentencia comentada. El subrayado es nuestro.

el Estado extranjero en nuestro territorio, cuáles están inequívocamente destinados al desenvolvimiento de actividades económicas en las que dicho Estado, sin hacer uso de su potestad de imperio, actúa de la misma manera que un particular. Sin que, por lo demás, cumplida esta circunstancia, sea necesario que los bienes objetos de la ejecución estén destinados a la misma actividad *iure gestionis* que provocó el litigio, *pues otra cosa haría ilusoria la ejecución en casos como el presente en que, al tratarse del despido de una trabajadora de una Embajada, y admitido que dichos litigios quedan al margen de la inmunidad de jurisdicción del Estado extranjero, ningún bien quedaría sustraído a la inmunidad de ejecución, ya que sólo los bienes de la Embajada estarían en conexión con la actividad que provocó el litigio*"(25).

Es decir, este texto confirma que los bienes de las Embajada son inviolables y que, únicamente en el supuesto de que existieran otros bienes pertenecientes al Estado extranjero, no vinculados a una actividad *iure imperii*, se podría llevar a efecto la ejecución de la sentencia condenatoria.

II. LA VIOLACION DEL DERECHO A LA TUTELA EFECTIVA Y EL ART. 21.2 DE LA LOPJ

La Sentencia que comentamos acepta, parcialmente, el recurso de amparo interpuesto por la recurrente contra la República de Sudáfrica, al valorar la decisión impugnada como un acto que va en contra del derecho a una tutela judicial efectiva en cuanto:

"Ordena el archivo de las actuaciones sin dar ocasión a que la ejecución pudiera realizarse sobre otros bienes de los que sea titular la República de Sudáfrica en nuestro territorio, y que no estando destinados al funcionamiento de su representación diplomática o consular, estén destinados al desenvolvimiento de actividades en las que dicho Estado no haga uso de su potestad o imperio".

(25) Cfr. Fundamento jurídico 5 de la Sentencia que comentamos (el subrayado es nuestro).

Por otra parte, el voto particular del magistrado Eugenio Díaz Eimil valora como una contradicción, el hecho de que la decisión parta de la aplicación de la inmunidad de ejecución relativa en todo lo concerniente al tema de las inmunidades del Estado en general, pero aplique al caso en presencia la teoría de la inmunidad de ejecución absoluta sobre las cuentas corrientes de un Estado. Esta decisión genera, nuevamente en su opinión, una indefensión en el recurrente, vulnerando el art. 24.1 de la Constitución. Este magistrado se refiere a este extremo de la siguiente forma:

“No comparto, sin embargo, la decisión elegida por la Sentencia, puesto que excepcionar del referido principio de Derecho internacional, de manera absoluta, las cuentas corrientes bancarias, cualquiera que sea su destino –actividades de soberanía o de gestión– entraña, a mi juicio, una conclusión incompatible con el principio constitucional citado.

Y ello, porque este principio no consiente que se limite o desconozca un derecho fundamental, sin que exista una norma jurídica que así lo disponga –de una manera razonable y objetiva y en defensa de otros derechos o valores dignos de protección– y resulta que tal clase de norma no existe en el supuesto de autos, dado que no puede concederse tal efecto a una práctica internacional, que la propia Sentencia reconoce variable y desprovista de universalidad y uniformidad, notas éstas cuya presencia sería imprescindible para extraer de ella la norma cierta, objetiva y razonable que nuestra doctrina constitucional exige tener para considerar justificada la limitación de un derecho fundamental”(26).

El art. 24.1 de la Constitución española recoge el derecho a la tutela judicial efectiva como un derecho fundamental. No obstante, esta calificación no impide afirmar, como ha manifestado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y reitera esta Sentencia, así como la opinión dominante de los autores, que:

“La ejecución de Sentencias es, por tanto, parte esencial del derecho a la tutela judicial efectiva y es, además, cuestión de

(26) *Vid.* Voto particular parcialmente discrepante que formula el magistrado don Eugenio Díaz Eimil a la Sentencia dictada en recurso de amparo nº 1.293/1990.

esencial importancia para dar efectividad a la cláusula de Estado social y democrático de Derecho...

Junto a ello, este Tribunal igualmente ha afirmado que no tratándose de un derecho de libertad, sino de un derecho prestacional, el de tutela judicial efectiva, en sus distintas vertientes –y entre ellas la de la ejecución de Sentencias–, es conformado por las normas legales que determinan su alcance y contenido concretos y establecen los requisitos y condiciones para su ejercicio. De este modo al tratarse de un derecho de configuración legal, el legislador puede establecer límites al pleno acceso a la ejecución de las Sentencias, siempre que los mismos sean razonables y proporcionados respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el Legislador en el marco de la Constitución (STC 4/1988).

Consecuentemente, *cabe que un Tribunal adopte una decisión de inejecución de una Sentencia, siempre que se haga expresamente en resolución motivada y con fundamento en una causa obstativa de la ejecución prevista por el ordenamiento*"(27).

En el fallo de esta Sentencia, se admite parcialmente el recurso, como ya hemos dicho, desestimado el amparo en lo demás. Es cierto que la Sentencia impugnada por el recurso ante el Tribunal Constitucional, impedía la ejecución sobre las cuentas corrientes de Estados extranjeros, conclusión a la que llega también esta nueva decisión; el problema surge cuando aquélla no reconoce ninguna otra posibilidad de ejecutar lo sentenciado, archivando a continuación las actuaciones.

Nosotros, como ya dejamos explicado, apoyamos la decisión de imposibilitar la ejecución de una Sentencia sobre las cuentas bancarias extranjeras destinadas a un correcto funcionamiento de la Embajada, y ello porque el Convenio sobre relaciones diplomáticas de 1961, así como el de relaciones consulares de 1963, imponen la inviolabilidad de los bienes pertenecientes al desarrollo adecuado de las funciones diplomáticas y consulares.

Por lo que no estamos de acuerdo con el voto particular del magistrado don Eugenio Díaz Eimil puesto que comete, nuevamente, el error de confundir la inviolabilidad diplomática, recogida en los Convenios de 1961 y 1963, con la inmunidad de ejecución del Estado

(27) *Vid.* Fundamento Jurídico 2 de la Sentencia que comentamos (el subrayado es nuestro).

que impone el art. 21.2 de la LOPJ, que en realidad, simplemente, supone un límite a la ejecución al remitirse a otras normas internacionales –entre las que se encuentran los Convenios de Viena del 61 y 63– que regulan una clase de inmunidad: la inviolabilidad de los locales, bienes y medios de transporte adscritos a una misión diplomática u oficina consular.

De ahí que la solución se encuentre en que se ordene la ejecución de una sentencia condenatoria –como es el caso– a través del embargo de otros bienes del Estado extranjero situados en el interior del Estado acreditante y destinados a actividades comerciales y mercantiles, excluyendo, siempre, las cuentas bancarias de un Estado extranjero existentes para asegurar el buen funcionamiento de una misión diplomática, aunque las mismas, realmente, estuvieran adscritas a tareas comerciales y mercantiles, ya que la propia naturaleza de éstas y la dificultad de probar la anterior afirmación, conduciría a una imposibilidad de acreditar la mencionada utilidad privada, y por tanto, sería obligatorio afirmar que las mismas se destinaban a cubrir los gastos de la sede diplomática(28). La sentencia comentada así lo desarrolla al decir que:

“El Auto del Juzgado de lo Social, y en la medida que lo confirma, la Sentencia impugnada vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente en cuanto ordena el archivo de las actuaciones sin dar ocasión a que la ejecución pudiera realizarse sobre otros bienes de los que sea titular la República de Sudáfrica en nuestro territorio, y que no estando destinados al funcionamiento de su representación diplomática o consular, estén destinados al desenvolvimiento de actividades en las que dicho Estado no haga uso de su potestad o imperio”(29).

En todo caso nosotros consideramos, al igual que la Sentencia comentada, que la solución más adecuada sería que el Estado garantizase una indemnización al demandante como contraprestación a la obligación que tiene de cumplir con sus compromisos internacionales para con el Estado demandado. Es decir, el Estado está obligado a garantizar una inmunidad al Estado extranjero cuando realiza actividades *iure imperii*, así como cuando se trata de un caso relacionado

(28) Sobre el tema, L. I. SANCHEZ RODRIGUEZ, *Las inmunidades...*, págs. 130 a 136.

(29) *Vid.* Fundamento jurídico 6 de la Sentencia comentada.

con la inviolabilidad diplomática; pero al mismo tiempo, debería asegurar a las víctimas de hechos cometidos por aquél, una indemnización por medio de un fondo estatal de compensación, que supliera los inconvenientes que genera el cumplimiento de la normativa internacional. Como decíamos, la Sentencia comentada hace referencia a dos posibles soluciones, ésta que acabamos de apuntar, y la de acudir a la vía de la protección diplomática:

“Si hubiese que concluir, además, que dicha inmunidad es de carácter absoluto y que los órganos jurisdiccionales no pueden realizar ningún tipo de actividad ejecutiva –ni de ejecución forzosa en sentido estricto ni de carácter compulsivo– frente a un Estado extranjero, no por ello habría que concluir que se produce una vulneración del derecho a la ejecución. Además, dicho derecho a la ejecución, entendido *lato sensu* como derecho a la efectividad de la resolución judicial dictada, podría verse satisfecho a través de expedientes distintos de la ejecución forzosa sobre los bienes del Estado extranjero. Así, por ejemplo, cabría pensar en el recurso a la vía de la protección diplomática, en los casos en que la misma sea procedente con arreglo al Derecho internacional público, o, en último término, *en una asunción por parte del Estado del foro del deber de satisfacer la obligación judicialmente declarada, cuando la inejecución de la misma pudiera suponer un sacrificio especial para el justiciable contrario al principio de igualdad ante las cargas públicas*”(30).

En relación a la posibilidad de acudir a la vía de la protección diplomática en aquellos supuestos en los que no se satisficiera la ejecución de una sentencia condenatoria, consideramos, junto con otros autores, que la misma únicamente cabría si se demostrase que el Estado extranjero había violado una norma de derecho internacional relativa a los derechos de la persona o personas demandantes, lo que únicamente se produciría en relación a “normas concretas contenidas en tratados internacionales que generaran directamente derechos humanos taxativamente declarados”(31).

(30) *Vid.* Fundamento jurídico 3 de la Sentencia comentada (el subrado es nuestro).

(31) Cfr. L. I. SANCHEZ RODRIGUEZ, “Nota de Jurisprudencia...”, R.E.D.I., 1992/2, pág. 577.

III. ALGUNAS ENSEÑANZAS DE LA JURISPRUDENCIA ESPAÑOLA NO CONSTITUCIONAL

En la Jurisprudencia española se contempla una gran confusión en la materia relativa a inmunidad de ejecución de una sentencia condenatoria. En este sentido, supuestos de inviolabilidad diplomática son interpretados y analizados como si se tratasen de supuestos de inmunidad estatal (sobre todo en aquellos casos en que las cuentas bancarias de un Estado se convierten en el objeto del embargo). Asimismo, y de forma contraria, casos de inmunidad del Estado se resuelven como asuntos referentes a inviolabilidades diplomáticas o consulares de los Convenios de Viena de 1961 y 1963, respectivamente. Del mismo modo, esta confusión jurisprudencial se ha intentado solventar acudiendo, los propios órganos jurisdiccionales, al asesoramiento del Ministerio de Asuntos Exteriores del Estado español.

Observemos algunos casos de la jurisprudencia no constitucional que revelan la confusión que acabamos de describir.

En materia laboral la ejecución de sentencias contra Estados extranjeros denota la falta de distinción entre inviolabilidad diplomática e inmunidad del Estado. Así, en el asunto *Ritva Susanna Souminen c. Sirkka-Liisa Anderssos y República de Finlandia*, observamos cómo, en primer lugar, hay dos codemandados, la vicecónsul de la República de Finlandia en Málaga y la República de Finlandia. Pues bien, una sentencia de la Magistratura número 6 de Málaga, de 1987, declara nulo el despido de la demandante llevado a cabo por la vicecónsul finlandesa, y considera que los contratos de trabajo resultarían *iure gestionis* y por tanto fuera del ámbito de aplicación del Convenio de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas de los Estados. Como vemos esta decisión conjuga los dos tipos distintos de inmunidades: la inviolabilidad diplomática y la inmunidad estatal(32). En la fase de ejecución de esta sentencia, la Magistratura, tras condenar a los dos codemandados, ordena el embargo de la cuenta corriente de la vicecónsul finlandesa, sin tener en cuenta ni la inmunidad personal ni la inviolabilidad de los bienes del Estado, recogidas en el Convenio de Viena referido(33).

Otro caso, similar al anterior, es el de *Lina María Calvo Velilla c. Embajada de Honduras* en el que la Magistratura número 24 de

(32) Cfr. L. I. SANCHEZ RODRIGUEZ, *Las inmunidades...*, pág. 112 a 114.

(33) *Ibid.*

Madrid ordenó, a través de un Auto, la ejecución de la Sentencia que declaraba nulo el despido sufrido por la demandante y condenaba a la Embajada de Honduras a entregar una indenización en concepto de salarios no percibidos, para lo cual ordenaba el embargo de bienes de la Embajada de Honduras y no del Estado hondureño, ignorando el contenido del art. 22.3 del Convenio de Viena de 1961 que declara la inviolabilidad de los locales y bienes de las Embajadas(34).

Para terminar haremos una breve referencia a la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Las características que definen a esta jurisprudencia son, en primer lugar, partir de la existencia de una inmunidad estatal relativa del Estado extranjero, de tal forma que si él mismo fuera condenado, en la fase de ejecución el órgano judicial encargado de llevarla a cabo debería consultar a la Asesoría Jurídica del Ministerio de Asuntos Exteriores para comprobar la extensión de esa inmunidad de ejecución(35). La segunda nota de especialidad de esta jurisprudencia, es la que algunos autores han denominado *improvisación* jurídica(36), al fundamentar la inmunidad de un Estado extranjero en el criterio de la "reciprocidad". Por último, un tercera nota que describiría a la jurisprudencia analizada, sería la ya mencionada consulta a los órganos del Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la errónea aplicación del Real Decreto 1654/1980, que, realmente, lo que recoge es la asesoría encabezada por el mencionado organismo en caso contrario, es decir, cuando el Estado español es demandado ante un Tribunal extranjero; se trata, pues, de una errónea *aplicación analógica* de la referida norma.

Para concluir diremos que un más detenido estudio de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, nos llevaría a considerar que dicho órgano judicial parte del principio de no inmunidad de ejecución, siendo la inmunidad la excepción(37).

Terminaremos con las siguientes conclusiones:

La Sentencia comentada nos muestra un estudio sistemático y acertado sobre la distinción entre inmunidad de ejecución del Estado e inviolabilidad diplomática. Aporta las soluciones válidas al caso y plantea la posibilidad de que se cree una institución estatal a través

(34) *Ibid.*, págs. 115 y 116.

(35) Cfr. Sentencia de 10 de febrero de 1986 (origen de la Sentencia del Tribunal Constitucional comentada). Cfr. L. I. SANCHEZ RODRIGUEZ, *Las inmunidades...*, págs. 105 a 107.

(36) Vid. *ibid.*, pág. 107.

(37) Cfr. *ibid.*, págs. 111 a 112.

de la cual se llegue a solventar la carencia que la inmunidad de ejecución de sentencias condenatorias contra Estados genera. Por su parte, el voto particular del magistrado Eugenio Díaz Eimil además de hacer referencia a esta última cuestión, considera que con la no ejecución de una Sentencia condenatoria se vulnera el art. 24.1 de la Constitución española. En relación a esto último, ya explicamos en el presente comentario, que esta consecuencia no es del todo cierta, y el porqué de esta afirmación. Tal como pone de relieve la propia resolución, debería existir en el ordenamiento interno español una vía adecuada para resarcir los daños sufridos por el demandado por la actuación de un Estado extranjero; de ahí que nos sumemos a la solución propuesta en la Sentencia comentada.

CRONICA

