

ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LAS RELACIONES ENTRE EL DERECHO INTERNACIONAL Y EL DERECHO INTERNO

José L. IGLESIAS BUIGUES

La existencia de un número de sociedades políticas particulares, cada una con un ordenamiento jurídico propio, frente a la Comunidad mundial y su derecho —el D. I.—, plantea el problema arduo de la delimitación de los ámbitos que pertenecen a aquéllos y a éste, y el de sus relaciones mutuas.

El problema ha tenido varias respuestas, conectadas con la posición adoptada frente a otros puntos cruciales, sobre todo con relación al fundamento del Derecho; de la solución dada a ellos, se desprende, como consecuencia lógica, la visión particular con que se contempla la delimitación y relaciones de los ordenamientos internos y el internacional.

El problema que se plantea es, en síntesis, el siguiente: el ordenamiento interno, y el internacional, ¿pueden considerarse como dos órdenes jurídicos distintos, independientes y separados, aunque puedan entrar en relación, o bien, el Derecho se presenta en una concepción unitaria, de forma que el interno y el internacional derivan uno del otro, debiendo resolverse cuál de ambos es el derivado? La primera postura conduce, y es mantenida, a y por la concepción dualista: la segunda corresponde a una concepción monista del Derecho, que puede presentar determinadas variantes. Cabe una tercera forma de solución del problema, en la medida en que se acepte un tercer orden jurídico, superior a todos los demás —interno e internacional— que encuentra partidarios, sobre todo, en la doctrina española.

Planteado de esta forma, el problema presenta un aspecto doctrinal o teórico, y una variada gama de aspectos prácticos, de otros tantos problemas, surgidos de la realidad misma de la vida internacional y, en última instancia, de las particularidades propias de la Comunidad internacional frente a las sociedades estatales, que se traduce en una dificultad de instrumentación efectiva de las conclusiones doctrinales.

Cabe, por último, decir que, si bien una poderosa corriente actual,

no exenta de gran atractivo, considera que el D. I. ha pasado a ser un *derecho de cooperación*, por influjo, sobre todo, de las organizaciones internacionales y por exigencia de las realidades sociales internacionales, el D. I. continúa siendo, y es primordialmente, un derecho distribuidor de competencias entre sus destinatarios, fundamentalmente, los Estados soberanos.

1. EL ASPECTO DOCTRINAL O TEÓRICO

La concepción dualista que, como se sabe, considera el D. I. y el interno como ordenamientos separados, tiene sus orígenes en Triepel y Anzilotti. La autoridad y el prestigio de sus iniciadores ha mantenido una concepción que, hoy, es insostenible, tanto por las contradicciones que encierra como por las consecuencias que se desprenden de sus postulados. Partiendo de la idea de la diferencia de fuentes y de sujetos para cada orden jurídico, se llega a una contraposición de ambos en cuanto a su contenido, su estructura y sus instituciones. De esta radical separación se desprenden ciertas consecuencias inevitables en las relaciones entre los dos tipos de ordenamientos: por un lado, una norma interna en contradicción con una regla de D. I. conserva su vigencia y fuerza obligatoria en el interior del Estado autor de la norma; ahora bien, ello origina la responsabilidad internacional del Estado; por otro, la regla internacional, para ser válida en el orden interno, debe seguir por el trámite previo e ineludible de su transformación en derecho interno y, sólo entonces, será aplicada por los tribunales del Estado en calidad de tal, por lo que podría ser modificada o sencillamente derogada por otra norma interna, aunque ello ocasionara, de nuevo, la responsabilidad internacional del Estado. Pero la consecuencia de todo ello sería la imposibilidad de conflicto entre los dos órdenes jurídicos, puesto que el internacional se recibe en el interno previamente transformado y así se aplica por los tribunales del Estado en cuestión, por lo que únicamente cabría hablar de actos conformes o contrarios al D. I.

La crítica de la anterior doctrina corre a cargo, esencialmente, de los partidarios de la segunda concepción —el llamado monismo jurídico— que parte de la unidad fundamental del sistema normativo, en el que el D. I. y los derechos internos son parte o elementos de un mismo ordenamiento jurídico. Sin embargo, este mismo postulado lleva implícita la subordinación de uno al otro y el problema de saber cuál de los dos es el que, en definitiva, debe prevalecer. De ahí las dos posiciones en que se bifurca el monismo: primacía del derecho interno o primacía del D. I.

La primera posición, definida por autores como Zorn, Kaufmann, Wenzel y otros, invoca la ausencia de un órgano o autoridad internacional superior a los Estados, por lo que éstos determinan libremente las obligaciones y compromisos frente a los demás; por otro lado, el origen de tales obligaciones reside en las disposiciones de sus respectivas constituciones, ya sea para designar los órganos competentes para actuar en la

vida internacional, ya para comprometer al Estado en sus relaciones con los demás. En consecuencia, el D. I. es un producto derivado del derecho interno y éste prevalece necesariamente sobre aquél.

Por camino diferente, Kelsen nos da la explicación más perfecta de la doctrina monista, en cuanto construcción científica, aunque su resultado deje persistir la duda de la preeminencia de uno u otro derecho si bien la preferencia personal de Kelsen sea la de localizar la norma fundamental del sistema jurídico jerárquicamente escalonado en una construcción unitaria, en el D. I., aunque ello por razones sobre todo prácticas; para Kelsen, la norma fundamental, como hipótesis que es, podría situarse igualmente en el derecho interno y, entonces, sería éste el que prevaleciera sobre el internacional.

Pero, a partir de la construcción del maestro, sus discípulos Verdross y Kunz y también Guggenheim, elaboraron la doctrina monista con primacía del D. I., que es también la de autores como Scelle, Duguit, Politis, Bourquin, Rousseau y otros, aunque quepan toda una serie de matices entre ellos. Se parte aquí de una crítica de la argumentación general de la teoría dualista, para llegar a la construcción de un sistema, en principio, coherente, lógico y necesario.

En efecto, la diferencia de fuentes y de sujetos, avanzada por los autores partidarios del dualismo, es una confusión insostenible. Tal como se ha dicho, no existen fuentes diferentes u opuestas, sino distintos factores o modos de expresión técnica de una misma realidad social que es el Derecho¹, sin contar con el significado de los principios generales del Derecho; y, en lo que se refiere a la variedad de sujetos, queda contradicha, por un lado, por la coexistencia, en un mismo orden jurídico, de reglas que se dirigen a sujetos diferentes (en derecho interno, por ejemplo, la división entre derecho público y privado) y, por otro, por la identidad de sujetos, en última instancia, de cualquier derecho: el Estado, sujeto principal del D. I., no tiene existencia ni identidad alguna fuera de los individuos que lo componen y, así, gobernantes y gobernados, son, en cualquier caso, los destinatarios de la regla jurídica²; y ello sin entrar a considerar los supuestos en los que el mismo individuo es sujeto directo del D. I. Lo mismo puede decirse de la diferencia de contenido entre ambos órdenes, porque la materia a la que se refiere cada uno de ellos no puede distinguirse entre sí ni enumerarse separadamente: una misma materia puede quedar contenida o determinarse por referencia a ambos derechos (el D. I. Privado, considerado como derecho interno pero pudiendo ser objeto de tratados internacionales e incluirse así en el D. I.; la nacionalidad regulada por unas criterios flexibles en cuanto a su adquisición o pérdida, criterios que se contemplan por el D. I.; una materia puede ser de derecho interno en un momento para pasar a ser D. I. en otro momento, etc.³.

1. G. SCELLE: *Précis de Droit des Gens*, 1ère. partie; París, 1932. pág. 38.

2. CH. ROUSSEAU: *Droit International Public*, T. I. París, 1970. pág. 40.

3. GUGGENHEIM, P.: *Traité de Droit International Public*, T. I. Genève, 1967, pág. 51.

La diferencia de estructura entre los dos ordenamientos es, más que diferencia en el sentido de oposición, diferencia en cuanto al grado de desarrollo o de integración de los medios sociales en que operan cada uno de ellos, por lo que, en realidad, no hay diversidad de naturaleza sino diferencia de grado. Este factor es, como veremos, de un alto poder explicativo en la apreciación de los problemas o aspectos prácticos que plantea la primacía doctrinal del D. I.

Dos posiciones divergentes intentan escapar a la alternativa monismo-dualismo, con una construcción propia: son la de Sir Gerald Fitzmaurice y la de Michel Virally.

El primero niega radicalmente la existencia de un campo común en el que coincidan el D. I. y el derecho interno, por lo que la controversia entre las dos corrientes es totalmente artificial y estéril. Para este autor, la querrela planteada es irreal y fuera de lugar porque presupone la existencia de algo que, de hecho, no existe: ya se trate de establecer la coordinación entre dos órdenes jurídicos independientes, ya la subordinación de uno al otro, ya de considerarlos como partes de un mismo orden pero subordinados a otro superior, es necesario que, para cualquiera de las posibilidades, exista un campo común en donde ambos puedan ser aplicados en sus relaciones y transacciones; ahora bien, este campo común es inexistente, con lo que, a falta de la premisa, cae por su base la controversia⁴.

Pero, precisamente, la existencia de dos esferas propias y diferentes, del D. I. y del derecho interno, es uno de los postulados dualistas que, como ya hemos apuntado, y como veremos más ampliamente, se halla en contradicción con la jurisprudencia internacional y con el Derecho de Gentes moderno.

El presupuesto de Virally es diferente y si, en conclusión llega a afirmar la primacía del D. I., el camino recorrido para ello tiene algunos puntos que no pueden ser aceptados. Parte Virally de la idea de que, si el D. I. se presenta teóricamente como superior al derecho interno, la eficacia de éste es superior a la de aquél, con lo que la supremacía del Derecho de Gentes corre el riesgo de ser puramente nominal. El problema, para nuestro autor, parece hallarse mal planteado. En efecto, el Estado encuentra su legitimidad en el asentimiento del grupo humano que lo integra, de forma que todo orden estatal es autocreador de normas y se desarrolla a partir de unas fuentes originarias propias cuya validez no necesita de la referencia a ninguna norma superior. Decir que el D. I. delega a los órganos estatales las competencias necesarias para la creación del orden jurídico interno supone forzar la realidad. El D. I. interviene sólo después, cuando la colectividad estatal está ya organizada y con su sistema jurídico propio, que se establece fuera y sin el D. I. Sin embargo, es el D. I. quien integra al Estado en la sociedad internacional, quien le confiere sus competencias internacionales y quien le hace beneficiario de derechos y le somete a las obligaciones que originan

4. FITZMAURICE, G.: «The general principles of International law considered from the standpoint of the rule of law». *Recueil des Cours* 1957-II (t. 92) pág. 70 y ss.

las reglas internacionales. El reconocimiento del Estado por los demás, sintetiza todo este proceso de la personalidad internacional. Ello significa que la colectividad estatal precede al D. I., por lo que afirmar que el derecho interno deriva de aquél, es una pura ficción y un contrasentido. Así que debe admitirse, como primer punto, que el D. I. se limita a reconocer la existencia del derecho interno, del que, además, necesita para su propio funcionamiento. Separados de esta forma ambos órdenes normativos, en cuanto a sus fuentes y en cuanto a su esfera de aplicación, debe organizarse la colaboración entre estos dos derechos rigurosamente autónomos pero, en ello, el D. I. afirma su superioridad sobre el interno porque la colaboración no es posible en un plano de igualdad, lo que se explica por la naturaleza del D. I.: su superioridad es inherente a la misma definición de este derecho y se deduce de forma inmediata; todo orden jurídico atribuye a sus destinatarios derechos y deberes, con lo que aquél se afirma superior a éstos; y ello es cierto incluso en el caso de que tal ordenamiento se componga de reglas consuetudinarias y convencionales cuya creación se desprende de la actividad de sus propios sujetos. El D. I. no podría concebirse si no fuera superior a sus destinatarios, los Estados. Negar su superioridad sería negar su existencia. La consecuencia es lógica: la supremacía del D. I. sobre el derecho estatal. De esta forma no es necesario recurrir a la ficción de la delegación para fundar la prevalencia del D. I. Ahora bien, si ambos órdenes son autónomos, una vez afirmada la superioridad del Derecho de Gentes en el plano internacional, ¿puede deducirse esta superioridad en el plano del derecho interno? La respuesta es afirmativa por cuanto el derecho interno es incapaz de responder a todas las necesidades de la reglamentación jurídica, precisamente de aquella que corresponde al D. I.: las relaciones con las demás colectividades estatales; de este modo, el proceso descrito se repite en esta segunda parte: el derecho interno debe reconocer al D. I. y este reconocimiento es prácticamente forzoso. El derecho interno se ve obligado, para salvar la congruencia, a reconocer al D. I. como superior⁵.

En resumen, dos ordenamientos autónomos y separados, con fuentes y esferas propias y distintas pero insuficientes para colmar las exigencias de la reglamentación jurídica global, por lo que ambos deben reconocerse mutuamente y establecer la colaboración. De este reconocimiento y de esta colaboración, surge la supremacía ineludible del D. I. sobre el interno.

Dejando a un lado lo que de positivismo haya en la construcción de Virally, el postulado de la precedencia cronológica de la colectividad estatal frente al D. I. y la imposibilidad consecuente de una delegación o derivación de éste a los ordenamientos internos, no es un argumento determinante. Como ya advirtió Scelle, el monismo no habla de derivación ni de delegación del D. I., sino de condicionamiento de la regla interna por la internacional incluso aunque aquélla fuera anterior. Poco

5. M. VIRALLY: «Sur un point aut ânes: les rapports entre le Droit International et droits internes». *Mélanges H. Rolin*. París, 1964, págs. 488 y ss., en especial, págs. 494 y ss.

importa que el D. I. condicione al derecho interno antes o después de su nacimiento, si, en definitiva, le obliga a conformarse a él y a seguir sus directrices. El monismo es una doctrina de jerarquía y no de prioridad temporal de las normas⁶. En cuanto a la diferencia de fuentes y esferas de aplicación, basta con lo dicho anteriormente para rechazar tales argumentos.

Tampoco parece convincente el resolver el problema a través de la tesis de la existencia de un orden jurídico superior que engloba y coordina el D. I. y los derechos internos. Esta nueva visión monista basada en la supremacía de un ordenamiento que no puede ser otro que el derecho natural, debe probar, primero, que nos hallamos ante un verdadero ordenamiento jurídico del que los otros dos forman parte, y, a continuación, como advierte Miaja de la Muela, explicar de qué forma la coordinación del D. I. y los derechos internos se establece en base a una superioridad de aquél sobre éstos, que, de no ser así, nos retrotraería al dualismo (o al monismo con primacía del derecho interno) sólo corregido por una vaga afirmación *iusnaturalista*⁷.

Parece pues que, en principio, la concepción monista con primacía del D. I. es la más satisfactoria y lógica desde el ángulo doctrinal. Pero, aun dentro de ella, se afina por los autores en el sentido de distinguir entre un monismo «moderado» y un monismo «riguroso», distinción que se centra en la mayor o menor rigidez con que se considera la situación de una norma de derecho interno contraria al D. I.: mientras para los primeros la regla interna continúa siendo válida, aunque ante el D. I. no tenga más valor que un mero hecho que puede originar la responsabilidad del Estado autor, para los segundos, la regla interna contraria al D. I. es inexistente o nula. La primera posición la mantienen, sobre todo, Verdross y Kunz; la segunda, Scelle y Guggenheim⁸.

Pero conviene exponer, sucintamente, la posición del profesor O'Connell en cuanto que trata de formular una teoría armónica frente a la dicotomía dualismo-monismo. Si O'Connell critica ambas posiciones, la que dirige al monismo es más al «estricto» que a lo que Verdross llamó «moderado». Por otro lado, la postura de este autor contiene elementos de indudable valor. Consecuente con su idea sobre el fundamento del Derecho, para O'Connell, el dualismo y el monismo pretenden dar una respuesta, partiendo de una premisa teórica unilateral, de dos cuestiones diferentes: primera, si el D. I. es «derecho» en el mismo sentido que el derecho interno, es decir, si ambos sistemas son expresiones concordantes de una peculiar realidad metafísica; la segunda, si un tribunal dado se halla autorizado por su constitución para aplicar el D. I. o el interno o a conceder primacía a uno sobre el otro. La semejanza de ambas cuestiones es sólo aparente: la falta de competencia de un tribunal dado para conceder primacía al D. I. en el supuesto de un conflicto entre

6. G. SCELLE. *Op. cit.*, pág. 39.

7. A. MIAJA DE LA MUELA: *Intraducción al Derecho Internacional Público* (6.ª ed.) Madrid, 1974, pág. 239.

8. G. SCELLE: *Op. cit.*, pág. 31; P. GUGGENHEIM: *Op. cit.*, pág. 65.

éste y la regla interna es irrelevante frente a la cuestión de si el derecho interno deriva o no su competencia de la misma realidad jurídica básica de la que deriva el D. I.

El punto de partida, en cualquier sistema jurídico, es el hombre, considerado en relación con su semejante. El Derecho es vida y la vida es Derecho. El individuo no vive exclusivamente en el orden jurídico del Estado, de la misma forma que tampoco la vive exclusivamente en el orden internacional. El hombre cae bajo ambos órdenes porque su vida transcurre en los dos. Así, el monismo falla cuando afirma que un sistema deriva del otro, desconociendo la realidad física, metafísica y social que, de hecho, separa a ambos. Pero el dualismo tampoco acierta porque ignora la completa prevalencia de la realidad del «universum» de la experiencia humana. Los Estados son los instrumentos formales de la voluntad para la cristalización del derecho, pero el impulso de éste deriva de la conducta humana y es un objetivo humano. Por ello, la posición correcta es considerar al D. I. y al interno como cuerpos de doctrina concordantes, ambos autónomos en el sentido de que se dirigen específica y exclusivamente a un área de conducta humana, pero armónicos en cuanto que, en conjunto, sus diversas reglas persiguen el bien humano básico. En este sentido, las reglas no deben ser contradictorias, pero sí, de hecho, la contradicción surge en algunos momentos, de ello no se sigue que una debe ser invalidada ni que los sistemas en donde se encuentran deben ser incompatibles. Una de las principales funciones del razonamiento jurídico es la de eliminar la contradicción, no pretendiendo que no existe o prefiriendo una regla a la otra, sino armonizando los puntos de fricción. En definitiva, la teoría de la armonización afirma que el D. I., como regla de conducta humana, forma parte del derecho interno y ello debe valer para el juez nacional; ahora bien, en los raros casos de conflicto entre los dos sistemas, esta teoría debe admitir que el juez está obligado por sus normas constitucionales. Si debiera expresarse la relación entre ambos sistemas en términos geométricos, la posición correcta sería sencillamente el afirmar que uno no está por encima del otro, sino que ambos están en el mismo plano⁹.

Así pues, la teoría de la armonización se opone al monismo riguroso, en cuanto que éste pretende hacer derivar el derecho interno del internacional, declarando nulas las reglas internas que se le opongan, pero frente al dualismo, mantiene la unidad armónica de ambos órdenes normativos, en cuanto se dirigen a regular diferentes aspectos de la actividad humana. Ello no impide que ciertos sectores de esa actividad puedan pasar del campo interno al internacional, en la medida en que el desarrollo del D. I. así lo imponga. Pero si en un momento dado surge una colisión entre los dos sistemas, el juez debe buscar, primero, la armonización de ambos y, en última instancia, decidir obligatoriamente de acuerdo con sus reglas jurisdiccionales. Desde el ángulo sociológico en que se mueve O'Connell, la teoría de la armonización traduce la

9. O'CONNELL: *International Law*, 2.^a ed., vol. I. London, 1970, págs. 43 y ss.

realidad de la problemática del juez nacional frente a tales supuestos, pero al situar el derecho interno y el internacional en el mismo plano, es incapaz de resolver el conflicto cuando la armonización es imposible o, más exactamente, lo resuelve por remisión a las reglas que obligan al juez, es decir, al derecho interno, si bien desde ese momento, queda planteada la cuestión de, en qué medida y forma, el D. I. penetra en el interno y puede proporcionar al juez la resolución del conflicto.

El monismo «moderado» responde, a nuestro entender, con mayor exactitud a la realidad de las relaciones entre el derecho interno y el D. I., alcanzando, además, una explicación más coherente de tales relaciones

En efecto, tal como sostiene Verdross, la distinción entre el D. I. y los derechos internos debe mantenerse, pero subrayando la conexión de ambos dentro de un sistema jurídico unitario basado en la comunidad jurídica internacional. Si caben conflictos en las relaciones entre ambos derechos, tales conflictos son transitorios y encuentran su solución en la misma unidad del sistema jurídico¹⁰. El primer aspecto contempla el problema de la delimitación de la esfera de los dos órdenes jurídicos; el segundo, el problema teórico y práctico de las relaciones entre ambos derechos y sus efectos sobre la respectiva posición de éstos.

Hablar de delimitación de dos ordenamientos jurídicos supone establecer una primera separación entre ellos, asignándoles a cada uno una esfera propia. Pero, precisamente, el problema reside en saber dónde acaba una y comienza la otra, es decir, delimitar sus contornos.

Sabemos que la teoría dualista pretendía resolver la interrogante a base de enumerar una serie de materias que quedarían integradas en uno u otro ordenamiento; así, por ejemplo, el derecho administrativo, el fiscal, el civil, serían materias de derecho interno, mientras que el derecho de guerra, el del mar y el aéreo, y el de la neutralidad pertenecerían al D. I.

Por su parte, el famoso art. 15, párr. 8 del Pacto de la SDN reconocía expresamente la existencia de una esfera exclusiva del derecho interno —el «*domaine réservé*»— y, con ciertas variantes, el no menos célebre art. 2, párr. 7 de la Carta de la ONU admite igualmente la existencia de asuntos que pertenecen esencialmente a la competencia nacional de los Estados. Por su parte, el TPJI, al interpretar el sentido de los términos «competencia exclusiva» en el asunto de los Decretos de nacionalidad tunecinos y marroquíes, entendía que aquella expresión parece contemplar «ciertas materias que, aunque puedan tocar de cerca a los intereses de más de un Estado, no son, en principio, reguladas por el derecho internacional. En lo que concierne a estas materias, cada Estado es el único dueño de sus decisiones»¹¹.

En la misma línea, el «Institut de Droit International», en su sesión

10. A. VERDROSS: *Derecho Internacional Público* (5.ª ed.) Trad. de A. TRUYOL. Madrid, 1967, pág. 65; «Droit International Public et droit internes», *Revue D. I. et Sc. Dip. et Pol.* 1952, págs. 220-221.

11. CPJI. Serie B. N.º 4. págs. 3-24.

de Aix-en-Provence (abril-mayo de 1954) adoptaba una Resolución sobre la «détermination du domaine réservé et ses effets», en la que se reconoce que el «domaine réservé» es aquél en el que las actividades estatales o la competencia del Estado no se halla reglamentada por el D. I. (art. 1) lo que implica ya dos esferas, interna e internacional; pero en el art. 4 de la Resolución, se añade que, si en un caso concreto, no se sabe si una materia pertenece o no al ámbito reservado del Estado, esta controversia es de las que precisamente puede decidirse por un órgano judicial internacional¹².

Sin embargo, reconocer la existencia de un conjunto de materias que corresponden, en un momento dado, al ámbito del derecho interno, no significa establecer una delimitación con el D. I., en el sentido de dos compartimentos cerrados, de contornos inamovibles. Ello sería ir en contra de la realidad y de la práctica. En efecto, en ninguno de los textos citados, ni en otros que pudieran citarse, se confinan definitivamente ciertas materias al derecho interno y ciertas otras al D. I., ni se establece el alcance de tal delimitación. Por otro lado, la tarea delimitadora es función exclusiva del D. I., y una materia no puede incluirse en uno u otro campo sin la referencia obligada al ordenamiento jurídico internacional.

Así, el citado art. 15, párr. 8 del Pacto, dice: «Si una de las Partes pretende y si el Consejo reconoce, que la diferencia versa sobre una cuestión que el Derecho Internacional deja a la competencia exclusiva de esta Parte...», e, igualmente, si en el art. 2, párr. 7 de la Carta no se menciona expresamente al D. I., ya no hay competencia exclusiva, sino asuntos que pertenecen esencialmente, a la competencia de los Estados, determinación que no podrá hacerse sin referencia al derecho de la Organización y, en última instancia, al D. I.¹³.

En la citada Resolución del Institut de Droit International se afirma que la extensión del «domaine réservé» depende del D. I., y varía según el desarrollo de éste (art. 1, párr. 2) y, el art. 3, cuando establece que «la conclusion d'un engagement international dans une matière relevant du domaine réservé exclut la possibilité pour une partie à cet engagement d'opposer l'exception du domaine réservé pour tout question se rapportant à l'interprétation ou à l'application dudit engagement», admite que no existe obstáculo alguno para que cualquier materia pueda quedar encuadrada y regulada por el D. I.

En fin, el art. 14 de la Declaración de Derechos y Obligaciones de los Estados, adoptada por la Comisión de Derecho Internacional en 1949, afirma que «every State has the duty to conduct its relations with the

12. *Annuaire de l'I.D.I.*, 1954. T. II. pág. 292.

13. Cómo explica la Resolución mencionada del I.D.I., la expresión «asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados», se ha utilizado con el fin de delimitar con relación al «domaine réservé», la competencia de ciertas organizaciones internacionales, tal como se determina por la constitución propia de cada una de esas organizaciones (Art. 2). *Annuaire...* cit. pág. 292.

principle that the sovereignty of each State is subject to the supremacy of international law»¹⁴.

Ello no es más que el resultado de las palabras definitivas del TPJI en el mencionado asunto de los decretos de nacionalidad de Túnez y Marruecos:

«La question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d'un Etat est une question essentiellement relative: elle dépend du développement des rapports internationaux»¹⁵.

De ahí que el sistema de enumerar una serie de materias como pertenecientes a uno u otro derecho, interno o internacional, sea insatisfactorio e imposible de fijar a ciencia cierta. El ámbito del D. I. es potencialmente ilimitado y sólo a través de sus fuentes de producción podemos determinar, en un momento dado, cuál es su contenido y el alcance de su campo de acción. Atribuir al D. I. la función delimitadora frente a los derechos internos es concederle, ya, una primacía sobre éstos. Pero tal cuestión viene, además, razonada y confirmada, por un lado, por la naturaleza de las relaciones que pueden establecerse entre ambos órdenes jurídicos y, por otro, por el reconocimiento expresado por el propio derecho interno.

A) En un primer plano, el derecho interno se aplica por el juez nacional con preferencia al D. I. e, incluso, aunque sea contrario a éste. Pero, por una parte, los efectos de tal aplicación en nada afectan al D. I. y, por otra, la contrariedad de la regla interna con la internacional se mide por referencia a esta última, lo que, una vez establecido, produce efectos inmediatos en el plano internacional y puede producirlos en el interno. En cualquier caso, la primacía del D. I. sobre el interno queda establecida. En efecto, ante un tribunal internacional, las leyes internas son simples hechos:

«Au regard du droit international et de la Cour qui en est l'organe, les lois nationales son des simples faits, manifestations de la volonté et de l'activité des Etats au même titre que les décisions judiciaires ou les mesures administratives»¹⁶.

Es esta una afirmación utilizada por los dualistas en apoyo de su doctrina, sobre todo cuando se piensa la influencia que ejerció el juez Anzilotti. Pero, como dice Verdross, tal afirmación olvida que, desde el punto de vista de la norma superior a la que están subordinadas todas las demás, son meros hechos a los que la norma superior asigna conse-

14. U. N. General Ass. Rec. 4 Sess. Supp. n.º 10. (A/925) 1949.

15. C.P.J.I. cit. pág. 24.

16. C.P.J.I. Série A. n.º 7. pág. 10 (Intérêts allemands en Haute Silesie polonaise).

cuencias jurídicas¹⁷. O'Connell advierte, además, que las palabras del Tribunal no significan que éste asimile las leyes internas a los hechos corrientes porque los hechos jurídicos constituyen una categoría peculiar de hechos. Apoyándose en las palabras del TIJ en el asunto *Nottebohn*, según el cual, el Tribunal

«ne peut pas examiner librement l'application et l'interprétation du droit interne, mais seulement vérifier l'application du droit interne au titre des faits allégués ou contestés par les parties et par sa propre connaissance, afin de déterminer si ceux-ci sont exacts ou inexacts»¹⁸,

O'Connell señala que su sentido es que las leyes internas no producen efectos ante un tribunal internacional, sino sólo en el interior de su propia esfera de competencias. Cuando se requiere de un tribunal una sentencia sobre la conducta de un Estado a la luz del D. I., el conocimiento del derecho interno puede determinar las relaciones jurídicas sólo cuando es compatible con aquel ordenamiento. Así, que, desde este ángulo, hay una supremacía del D. I. en la jurisdicción internacional¹⁹.

En efecto:

«La Cour n'est certainement pas appelée à interpréter la loi polonaise comme telle, mais rien ne s'oppose à ce qu'elle se prononce sur la question de savoir si, en appliquant ladite loi, la Pologne agit ou non en conformité avec les obligations que la Convention peut lui imposer envers l'Allemagne»²⁰.

Esta fiscalización del derecho interno, a través de su interpretación, se extiende igualmente a la jurisprudencia nacional:

«Il ne serait pas conforme à la tâche pour laquelle elle a été établie (la Cour) et il ne correspondrait pas non plus au principe gouvernant sa composition, qu'elle dût se livrer elle-même à une interprétation d'un droit national, sans tenir compte de la jurisprudence, encourageant ainsi le risque de se mettre en contradiction avec l'interprétation que la plus haute juridiction nationale aurait sanctionnée et qui, *dans ses résultats, lui paraîtrait raisonnable*»²¹.

Tampoco la jurisprudencia nacional puede justificar una violación del D. I.:

«Quelque soit l'effet du jugement du tribunal de Katowice du 12 novembre 1927, du point de vue du droit interne, ce juge-

17. A. VERDROSS: *Derecho Internacional Público*. cit. pág. 65-66. nota 10.

18. C.I.J. *Recueil*... 1955, pág. 52.

19. D. P. O'CONNELL: *International Law* (2.ª ed.) vol. I. London 1970. pág. 47.

20. CPJI. Série A. n.º 10, pág. 10. (*Intérêt allemands en Haute silesie polonaise*).

21. CPJI. Série A. n.º 20-21, pág. 46. (*Emprunts serbes*).

ment ne saurait ni effacer la violation de la Convention de Genève constatée par la Cour... ni soustraire à cet arrêt une des bases sur lesquelles il est fondé»²².

Por su lado, K. Marek ha probado ampliamente, en un penetrante estudio sobre el particular, que el dualismo ante un tribunal internacional no puede darse más allá de la simple declaración verbal de sus miembros, ya que no cabe observarlo efectivamente, por la misma naturaleza de la función del juez internacional²³.

La misma afirmación vale para todo el derecho interno, incluido el derecho constitucional, y ello en dos vertientes: ausencia de efectos en el plano internacional e imposibilidad del Estado de sustraerse a las obligaciones internacionales alegando su derecho interno:

«Un Etat ne saurait invoquer, vis-à-vis d'un autre Etat sa propre constitution pour se soustraire aux obligations qui lui imposent le droit international ou les traités en vigueur»²⁴.

«Il est constant que la France ne saurait se prévaloir de sa législation pour restreindre la portée de ses obligations internationales»²⁵.

Naturalmente, el Tribunal tendrá que establecer la contradicción entre la regla interna y la internacional, contradicción que, en ningún caso podrá justificarse, declarándose así la violación de la última:

«Toute atteinte aux biens, droits et intérêts des ressortissants allemands, visés par le titre III de la Convention qui n'est pas justifiée par un titre spécial primant la Convention et qui dépasse les limites du droit international commun, est donc incompatible avec le régime établi par la Convention... la qualification juridique donnée par l'une ou l'autre des Parties intéressées... n'est pas pertinent si, en fait, la mesure frappe les ressortissants allemands d'une façon contraire aux principes énoncés ci-dessus»²⁶.

«Une mesure défendue par un accord international ne saurait devenir légitime au regard de cet accord du fait que l'Etat intéressé l'applique à ses propres ressortissants»²⁷.

En realidad, la contradicción entre una regla interna y el D. I. surge generalmente cuando el Estado no cumple su obligación de amoldar su

22. CPJI. Série A. n.º 17, págs. 33-34. (Usine de Chorzow).

23. K. MAREK: «Les rapports entre le droit international et le droit interne à la lumière de la jurisprudence de la CPJI». *Rev. D.I.P.* 1962, págs. 269 y ss.

24. CPJI. Série A/B, n.º 44, pág. 24 (Traitement des nationaux polonais à Dantzig).

25. CPJI. Série A/B, n.º 46, pág. 167 (Zones franches...).

26. CPJI. Série A, n.º 7, cit. págs. 29 y ss.

27. CPJI. Série A/B, n.º 61, pág. 243 (Université Peter Pázmany).

ordenamiento a las obligaciones contraídas en la esfera internacional ya, que, tal como dice el TPJI:

«...cet clause ne fait que mettre en relief un principe allant de soi, d'après lequel un Etat qui a valablement contracté des obligations internationales, est tenu d'apporter à sa législation les modifications nécessaires pour assurer l'exécution des engagements pris»²⁸.

De ahí que la persistencia en el incumplimiento de esta obligación origine la responsabilidad internacional del Estado y la ausencia de efectos, en este ámbito, de sus leyes internas. A la larga, la oposición entre ambas reglas jurídicas tendrá que desaparecer, si el Estado quiere desplegar su normal actividad en las relaciones con los otros Estados, y ello sólo es posible mediante la adecuación de la regla interna a la internacional. Incluso puede ocurrir que esta adecuación venga facilitada por el Tribunal internacional, decidiendo una cuestión de derecho interno desde el ángulo de este último:

«La Cour... décide et juge que, par ledite arrêt, la Cour a entendu reconnaître, avec force obligatoire pour les Parties au litige et dans le cas décidé, entre autres choses, le droit de propriété de la société Oberschlesische Stickstoffwerke A. G. sur l'usine de Chorzow *au point de vue du droit civil*»²⁹.

En cualquier caso, la primacía del D. I. queda garantizada porque:

«En tout cas, une ordonnance de neutralité, acte unilatéral d'un Etat, ne saurait prévaloir sur les dispositions du Traité de paix»³⁰.
«C'est un principe généralement reconnu du droit des gens que, dans les rapports entre Puissances contractantes d'un traité, les dispositions d'une loi interne ne sauraient prévaloir sur celles du traité»³¹.

B) Pero esta primacía no sólo se impone por la naturaleza de las relaciones internacionales y por las afirmaciones de los órganos jurisdiccionales competentes, sino que, en algunos casos, el propio derecho interno reconoce la precedencia del D. I. Son los casos en los que la propia constitución nacional así lo declara, con diferentes modalidades, aunque ello, en última instancia, nada añade a algo que se impone por su misma esencia. No obstante, sus efectos son beneficiosos porque el problema queda resuelto desde el propio plano interno.

El reconocimiento del D. I. por las constituciones estatales pasa por

28. CPJI. Série B, n.º 10, pág. 20 (Echanges des populations gréco-turques).

29. CPJI. Série A, n.º 13, págs. 21-22 (Usine de Chorzow).

30. CPJI. Série A, n.º 1, pág. 9 (Wimbledon).

31. CPJI. Série B, n.º 17, pág. 32 (Communautés gréco-bulgares).

diferentes modalidades que son otros tantos grados. Rousseau señala tres grupos principales en la graduación del reconocimiento de la citada preeminencia del D. I.: el primero, integrado por aquellas constituciones que se limitan a «aceptar», «adoptar» o a «conformarse» a las reglas y principios del D. I., declaraciones que son inútiles (porque enuncian una regla evidente que se fundamenta en el orden jurídico internacional sin necesidad de tal declaración) y peligrosas (porque pueden originar la duda acerca del fundamento de la regla y de la extensión de la obligación que lleva implícita); el segundo grupo incorpora aquellas declaraciones que imponen al legislador nacional la obligación de adecuar el derecho interno con las normas universales del D. I. de mayor alcance que las anteriores, pero que se hallan desprovistas de sanción positiva y se presentan, más como una máxima de conducta política que como verdadera regla jurídica; el último grupo sería el que prevé la incorporación del D. I. al derecho interno, acompañándole de una regla que declara expresamente su supremacía sobre las leyes nacionales y permitiendo al juez interno rechazar la aplicación de sus leyes contrarias al D. I.³²

Siguiendo en lo esencial la misma línea, Verdross habla, con mayor exactitud en nuestra opinión, de la existencia de reglas en las constituciones estatales acerca de la validez interna del D. I., es decir, de la posibilidad de ejecución de las normas internacionales en la comunidad estatal, ya que el D. I. sólo obliga a los Estados a acatar y cumplir sus normas, dejando a la apreciación de éstos la modalidad de su cumplimiento. Esta forma de entender el problema explica con mayor claridad lo que los dualistas llamaron la recepción del D. I. en el interno, ya sea por transformación, ya por adopción, haciendo con ello una de sus armas de polémica.

Como la modalidad de aplicación del D. I. en la esfera interna se deja a la libre apreciación de los Estados, surgen así diversos sistemas. El primero sería el de la pretendida transformación del D. I. en derecho interno, que es más bien la ejecución de una norma superior por otra inferior; ello es además necesario por la ausencia práctica de un órgano internacional de aplicación; de esta forma, los Estados se ven confiar la ejecución de la tarea y son ellos, en consecuencia, los que deben designar previamente, los órganos competentes para llevarla a cabo. Este sistema permite al Estado dictar una norma declarativa, de contenido ambiguo, que priva a sus tribunales de la posibilidad de concretar el sentido de la obligación internacional contraída de este modo. Sería este grupo el equivalente del primero de Rousseau. Un segundo sistema es el de la ejecución interna general de las normas internacionales reconocidas universalmente, por el que los tribunales pueden aplicar el D. I. común sin necesidad de una ley o norma del Estado. Sería este el contenido de la fórmula inglesa «International Law is a part of the law of the land» y el seguido, en algunos momentos, por el Tribunal Supremo del Reich alemán y otros

32. CH. ROUSSEAU: *Op. cit.*, págs. 47-48; ver igualmente, P. GUGGENHEIM: *Op. cit.*, págs. 70 y ss.

de Europa Central y Occidental. Pero no hay aquí verdadero y expreso reconocimiento del D. I. en su específico sentido de primacía sobre el derecho interno, sino de la equiparación de ambos; en estos dos primeros sistemas, el tribunal interno puede descartar una norma internacional contraria al derecho interno, más aún si otra posterior priva de eficacia interna a la regla internacional. Hay que dar un paso más para llegar al tercer sistema, en el que la ley interna declara la preeminencia del D. I. y posibilita al juez para descartar, esta vez, la regla interna contraria a la internacional. Es la fórmula, sobre todo, de las Leyes Fundamentales de la República Federal alemana (arts. 25 y 100) y de la constitución neerlandesa (art. 60). Por último, en lo referente al D. I. convencional, las normas establecidas por los tratados quedan sujetas, en cuanto a su relación con el derecho interno, a sistemas similares a los descritos³³.

2. EL PROBLEMA EN LA PRÁCTICA

La función que desempeña el D. I. en la comunidad mundial es, frente a las sociedades particulares, esencialmente la de delimitar los campos de los ordenamientos jurídicos internos con respecto a él, pero con unos contornos que no pueden fijarse de modo definitivo, que son esencialmente relativos, puesto que dependen del progreso y desarrollo del propio D. I.

Esta función delimitadora prefigura ya la primacía del D. I. sobre los ordenamientos internos, que, por otro lado, es lógica y necesaria desde el momento que una comunidad global se halla compartimentada en sociedades particulares. Negar la preeminencia del ordenamiento jurídico de la comunidad global llevaría implícita la negación de esta misma comunidad y de su derecho. Ahora bien, la forma en que se presenta, y la estructura tantas veces repetida, de las sociedades estatales frente a la internacional o global, no puede dejar de tener consecuencias prácticas, que se traducen en una dificultad de instrumentación efectiva de la supremacía del D. I. sobre los derechos internos.

Salvo los casos, francamente excepcionales, en los que se ofrece expresamente la posibilidad de una operatividad interna en el sentido de la sumisión de las leyes de un Estado al D. I., sumisión que puede entonces ser vigilada por el aparato jurisdiccional del propio Estado, la regla jurídico-internacional choca con la efectividad del derecho interno, de forma que la primera sólo se encuentra verdaderamente a cubierto y despliega su eficacia en el plano que le es propio, el internacional: en éste, puede imponer al Estado la sanción que corresponde a su violación, a través de la institución de la responsabilidad internacional que, en la mayoría de las veces, se traduce en la ineficacia o inoponibilidad interna-

33. A. VERDROSS: *Op. cit.* En general, puede verse, P. DE VISSCHER: «Les tendances internationales des Constitutions modernes». *Recueil des cours* 1952-I, t. 80, págs. 512 y ss.

cional del acto o en la obligación de reparar, ambas confirmadas por la jurisprudencia internacional³⁴. Sin embargo, si en este plano la regla interna contraria no puede pretender desplegar sus efectos, no por ello queda anulada y su validez continúa manteniéndose en el plano interno, sin que el D. I. consiga imponer su modificación o derogación automática. Así que, de momento, el D. I. se ve constreñido a confiar toda una serie de facultades y modalidades de aplicación de sus reglas en el orden interno, a los Estados y el problema práctico se complica porque, precisamente, son éstos los que, además de destinatarios, son sus principales creadores y en sus manos está el desarrollo de su contenido. Por ello, la primacía del D. I. se intenta debilitar frente al derecho interno, desde el mismo momento de la consideración o interpretación de éste por aquél. Así hicieron su aparición ciertas reglas que imponen a los tribunales internacionales una interpretación restrictiva de la limitación de las facultades soberanas de los Estados:

«...il n'en résulte pas moins pour l'Etat allémand une limitation importante de l'exercice du droit de souveraineté que nul ne lui conteste sur le canal de Kiel; et cela suffit pour que la clause qui consacre une telle limitation doive, en cas de doute, être interprétée restrictivement»³⁵.

«Dans le doute, une limitation de la souveraineté doit être interprétée restrictivement...» «...qu'une réserve doit être faite pour le cas d'abus de droit, abus que la Cour ne saurait cependant présumer...»³⁶.

«Les limitations de l'indépendance des Etats ne se présument (donc) pas»³⁷.

El reverso de tales reglas sería, según Lauterpacht, la presunción de que el derecho interno es, salvo prueba en contrario, conforme al D. I., es decir, que la intención de violar el D. I. no puede presumirse³⁸.

Así que, parece lógico, que la primacía del D. I. alcance una efectividad práctica mayor según su grado de concreción y desarrollo y que, por ello, algunas de sus partes estén en medida de declarar, en algunos momentos, la ilegalidad o invalidez de las reglas internas contrarias a las internacionales. Tenemos pues que, a mayor desarrollo y concreción, mayor eficacia práctica; siguiendo esta línea, un primer paso viene representado por la afirmación del TPJI en el asunto de Groenlandia Oriental en el que se declara la invalidez e ilegalidad de un acto interno:

«...que la déclaration d'occupation promulguée par le Gouvernement norvégien en date du 10 juillet 1931, ainsi que toute

34. El caso *Nottebohm* (1955) y el de la fábrica de *Chorzów* (1927) son dos buenos ejemplos de ello.

35. CPJI. Série A, n.º 1, págs. 24-25 (*Wimbledon*).

36. CPJI. Série A, n.º 24, pág. 12 (*Zones franches... 2ème phase*).

37. CPJI. Série A, n.º 10, pág. 18 (*Lotus*).

38. H. LAUTERPACHT: «Règles Générales du Droit de la Paix», *Recueil Cours*. 1937-IV, t. 62, pág. 145.

mesures prises à cet égard par ce même Gouvernement, constituent une infraction à l'état juridique existant, et par conséquent, sont illégales et non valables»³⁹.

Y también,

«...que le Gouvernement français doit reculer sa ligne de douanes conformément aux stipulations desdits traités et actes...»⁴⁰.

El D. I. convencional puede constituir un segundo paso. Explica Guggenheim que, en ciertos casos, es posible la anulación de los actos internos contrarios al D. I. convencional y el mejor ejemplo se da cuando los Estados someten sus controversias a una jurisdicción obligatoria. Entonces, el órgano judicial puede hallarse en medida de examinar los actos internos en cuanto a su conformidad con las obligaciones internacionales y declarar nulos aquellos que le sean contrarios. Tal competencia puede haberse confiado a un órgano colegiado cuya misión fuese la de fiscalizar la ejecución de un convenio internacional y la de modificar los actos de derecho interno en desacuerdo con el convenio. Ese es el caso del Convenio de Ginebra de 15 de mayo de 1922, relativo a la Alta Silesia cuya finalidad era la de proteger a las personas integradas en minorías religiosas o lingüísticas⁴¹.

Este supuesto nos da pie para ascender un nuevo peldaño: el que representa el grado de organización y concreción alcanzado por las Organizaciones internacionales y, en particular, la ONU. Así, en el amplio campo de la descolonización, casos como el de Rodésia del Sur y el de Namibia pueden constituir un buen ejemplo. El control y vigilancia internacionales sobre los actos internos juega aquí un relevante papel. Ya en el Dictamen sobre el Estatuto Internacional del Sudoeste africano, el TIJ había afirmado que los derechos de los pueblos no pueden ser eficazmente garantizados sin control internacional y sin la obligación de someter informes sobre la cuestión, a un órgano de control; este órgano no es otro que la Asamblea General de la ONU⁴². Como se sabe, la Resolución 2145 (XXI) de la Asamblea General puso fin al mandato de Sudáfrica sobre Namibia, y no puede caber duda alguna de la legitimidad de la actuación de la Asamblea, después del Dictamen del TIJ sobre este particular⁴³. Como la Asamblea no dispone de los poderes necesarios para obtener de Sudáfrica la retirada del territorio de Namibia, tuvo

39. CPJI: Série A/B, n.º 53, pág. 75.

40. CPJI. Série A/B, n.º 46, pág. 172. En este caso, como explica K. MAREK, la ejecución de la sentencia del TPJI no es posible sin declaración de invalidez interna de la disposición francesa en cuestión, es decir, que, aquí, el D. I. penetra de forma efectiva en el orden jurídico interno. *Op. cit.*, pág. 283.

41. P. GUGGENHEIM: *Op. cit.*, págs. 67-68.

42. CIJ: *Recueil* 1950, pág. 137.

43. Avis consultatif sur les conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie, nonobstant la Résolution 276 (1970) du Conseil de Sécurité. CIJ. *Recueil* 1971, en especial, págs. 45 y ss.

que dirigirse al Consejo de Seguridad para que éste adoptara las decisiones oportunas. El Consejo asumió sus obligaciones a través de varias decisiones, la más importante, la Resolución 276 (1970), en cuyo párrafo 2.º se afirma que:

«la presencia continua de las autoridades sudafricanas en Namibia es ilegal»; en consecuencia, todas las medidas adoptadas por el Gobierno de Sudáfrica «en nombre de Namibia o en lo que le concierna, después del cese del mandato son ilegales e inválidas».

Esta Resolución del Consejo —y otras conexas— son, desde luego, obligatorias. El análisis que de ellas hace el TIJ en el Dictamen anteriormente citado, es categórico en este punto:

«Quant un organe compétent des Nations Unies constate d'une manière obligatoire qu'une situation est illégale, cette constatation ne peut rester sans conséquence».

Y más adelante, el TIJ sienta esta frase lapidaria:

«De l'avis de la Cour, la cessation du mandat et la déclaration de l'illégalité de la présence sud-africaine en Namibie (es decir, la Resolución 2145 (XXI) de la Asamblea General y de la Resolución 276 (1970) y afines del Consejo) sont opposables à tous les Etats, en ce sens qu'elles rendent illégale *erga omnes* une situation qui se prolonge en violation du droit international»⁴⁴.

Como vemos, la existencia de reglas definidas, de órganos competentes para dictarlas y aplicarlas, conjugada con la posibilidad de su interpretación por un tribunal internacional igualmente competente, en resumen, la existencia de una estructuración más evolucionada y, en consecuencia, más perfecta, más paralela y próxima a la configuración de los derechos internos, sitúa las reglas internacionales en un plano de mayor eficacia frente a las nacionales.

Pero el grado máximo de efectividad alcanzado es, sin duda, el instituido por los Tratados de París y Roma constitutivos de la Europa comunitaria. Sin entrar en el debate sobre la naturaleza jurídica de la normativa comunitaria, lo que ahora interesa es dejar constancia que el derecho comunitario —y éste es no sólo el contenido en los tres tratados constitutivos, sino el establecido por la actividad de los órganos de la Comunidad en el marco de sus competencias— prevalece en cualquier caso sobre el derecho nacional de los Estados miembros, primacía cuya efectividad se halla garantizada, en última instancia, por el Tribunal de Justicia comunitario, por diversos procedimientos. Así,

44. CIJ. Recueil cit., págs. 54 y 56.

«La Cour de Justice assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent Traité» (art. 164 CEE y 136 CEEA) «et des règlements d'exécution» (art. 31 CECA).

Con esta afirmación general, los tratados von concretando las posibilidades del Tribunal. Los diferentes recursos de los que puede entender el Tribunal de Justicia se contemplan, por citar el Tratado CEE, en los arts. 169, 170, 177 (contra las violaciones de los Estados) 173, 174, 175 (contra las instituciones comunitarias). El art. 187 es categórico:

«Les arrêts de la Cour de Justice ont force exécutoire dans les conditions fixées à l'article 192»,

esto es, por las reglas del procedimiento civil en vigor en el Estado en el que se persigue la ejecución de la sentencia. Pero la fórmula ejecutoria debe estamparse, obligatoriamente, por la autoridad nacional designada al efecto, sin más control que el de la comprobación de la autenticidad del título. Sólo el Tribunal comunitario puede suspender, por sentencia, la ejecución forzosa de las sentencias (art. 192).

Una ojeada sucinta al voluminoso «Recueil» de las sentencias del Tribunal, permite observar la efectividad de la actuación:

- de una institución comunitaria contra cualquier otra;
- de una persona física o jurídica contra cualquier institución, incluso contra el propio Tribunal, o contra un Estado (a través de la «decisión prejudicial») o de una persona jurídica contra otra;
- de la Comisión contra un Estado o de éste contra la Comisión;
- de un Estado contra los demás Estados.

Si la primacía del derecho comunitario sobre las reglas internas de los Estados miembros ha sido afirmada por el Tribunal en repetidas ocasiones, sirva de claro ejemplo el siguiente:

«Que l'article 87, paragraphe 2, e, en attribuant à une institution de la Communauté le pouvoir de définir les rapports entre les législations nationales et le droit communautaire de la concurrence, confirme le caractère prééminent du droit communautaire;

Que le traité CEE a institué un ordre juridique propre, intégré au système juridique des Etats membres et qui s'impose à leurs juridictions;

Qu'il serait contraire à la nature d'un tel système d'admettre que les Etats membres puissent prendre ou maintenir en vigueur des mesures susceptibles de compromettre l'effet utile du traité;

Que la force impérative du traité et des actes prises pour son application ne saurait varier d'un Etat à l'autre pour l'effet d'actes internes...

Que, dès lors, les conflits entre la règle communautaire et les règles nationales... doivent être résolus par application du principe de la primauté de la règle communautaire;

Qu'il résulte de tout ce qui précède que, dans le cas des décisions nationales à l'égard d'une entente s'avèreraient incompatibles avec une décision adoptée par la Commission à l'issue de la procédure engagée par elle, les autorités nationales sont tenues d'en respecter les effets»⁴⁵.

En lo que respecta a la jurisprudencia nacional de los Estados miembros, que, con el sólo punto oscuro de los dictados del *Conseil d'Etat* francés, se ha mostrado sumamente respetuosa con los enunciados del Tribunal de justicia comunitario sobre la primacía de este derecho sobre el de los Estados miembros, basta con recoger estos considerandos de la ya célebre sentencia de la Cour de Cassation belga, de 27 de mayo de 1971:

«Considerando que cuando existe conflicto entre una norma de derecho interno y una norma de derecho internacional que tiene efectos directos en el orden jurídico interno, la regla establecida por el tratado debe prevalecer, puesto que su preminencia resulta de la naturaleza misma del derecho internacional convencional; Considerando que así ocurre *a fortiori* cuando el conflicto se presenta, como en este caso, entre una norma de derecho interno y una norma de derecho comunitario; Considerando que, en efecto, los tratados que han creado el derecho comunitario han instituido un orden jurídico nuevo, en beneficio del cual los Estados miembros han limitado el ejercicio de sus poderes soberanos en la extensión que estos tratados determinan...»

La limitación de las competencias de los Estados miembros es de tanto alcance, que el derecho comunitario se impone incluso frente a la actividad internacional de estos Estados. En un famoso caso —el único hasta ahora que ha enfrentado a la Comisión al Consejo— el Tribunal de Justicia ha sentenciado sin ambages:

«...chaque fois que, pour la mise en oeuvre d'une politique commune prévue par le traité de Communauté a pris des dispositions instaurant, sous quelque forme que ce soit, des règles communes, les Etats membres ne sont plus en droit, qu'ils agissent individuellement au même collectivement, de contracter avec les Etats tiers des obligations affectant ces règles ou en altérant la portée...»⁴⁶.

45. Cour de Justice des C. E. *Recueil* 1969 (Vol. XV), págs. 14-15. Otras sentencias interesantes, en el mismo sentido: *Recueil* 1969 (Vol. XV) págs. 524-525; 1970 (Vol. XVI) pág. 961; id., págs. 26-26; id., pág. 69.

46. *Recueil* 1971 (Vol. XVII) pág. 264 (arrêt du 31 mars 1971). En la misma

público, y ha sido reproducido el Prólogo, que quien redacta estas líneas escribió, a ruego, que para su destinatario tenía la imperatividad de un mandato, de su autor a la citada tercera edición del *Derecho Internacional Privado* del antiguo profesor de la vieja Universidad Central. Si el escribir prólogos es achaque de los que han dejado atrás la juventud, y sus solicitantes, por regla general, autores noveles, resulta hecho singular el del maestro que lo pide a uno de sus discípulos. Pero menos que a nadie podría sorprender este rasgo de modestia a quien, cuarenta años antes, había visto sentado a su lado, en los cursos de los profesores Le Fur, La Pradelle y Niboyet, al profesor Yanguas, que muy poco tiempo antes había sido benévolo juez de la tesis doctoral del joven pensionado.

Era la misma humildad del gran señor que jamás usó en las Corporaciones científicas de que formó parte, ni en la firma de sus trabajos, el título nobiliario que le correspondía, y que no dejó de utilizar en otros medios y ocasiones.

A esta modestia, como queda dicho, se unía en Yanguas una extraordinaria medida, ejercida singularmente en el trance de juzgar exámenes, tesis de doctorados y oposiciones a cátedra. Quienes compartimos alguna vez con él estas tareas, le vimos siempre colocando en primer plano las cualidades positivas del actuante y de su trabajo, mientras la accesoria crítica no revestía en él nunca caracteres de censura, sino de consejos para mejorar el trabajo, del que siempre empezaba por decir que era muy estimable en la versión que había de juzgar.

Tales cualidades humanas se reflejaron fielmente en la obra científica de Yanguas. Sirva como ejemplo el análisis que, en su Discurso de recepción en la Academia que iba a presidir tantos años, realiza sobre las bases ontológicas de los grandes teólogos españoles. Era un momento en que parecía existir el empeño de contraponer las grandes figuras de los Padres Vitoria y Suárez. Un dominico francés había visto en el jesuita granadino un voluntarismo que estimaba como la negación radical de la construcción internacionalista vitoriana, mientras que otros escritores, pertenecientes o afectos a la Compañía de Jesús, reducían el mérito de Vitoria a constituir un simple precursor de Suárez. Yanguas, mejor que nadie, puso las cosas en su punto: si Vitoria, fiel a la concepción tomista de que la ley es *ordinatio rationis*, ha acentuado el elemento intelectual de la regla jurídica, no ha olvidado que esta regla requiere un acto de voluntad para su positivación, ni Suárez es tampoco un descarnado voluntarista que prescindiera del acto de razón, en cuanto supuesto del acto de voluntad que viene a positivizar la ley. No habían de pasar muchos años para que, con ocasión de los centenarios de ambos teólogos, la tesis conciliadora entre sus respectivas doctrinas se abriese paso, contribuyendo así a eliminar poco a poco la reserva con que en muchos medios intelectuales atenuaba la gran verdad, proclamada poco antes por Brown Scott y por Barcia Trelles, de que la ciencia del Derecho internacional tiene su origen en las Universidades españolas del siglo XVI.

No es de extrañar el rigor científico con que el profesor Yanguas analizó las doctrinas españolas del siglo XVI, si se tiene en cuenta, no

sólo que fue uno de los iniciadores de la creación del Instituto «Francisco de Vitoria», en el marco del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y, mucho antes de la Asociación Francisco de Vitoria y de la Cátedra que con este nombre lleva cerca de medio siglo de existencia en Salamanca, sino algo más relevante: que la identificación con el pensamiento vitorino se remonta a la primera juventud del llorado profesor. Oportunamente, ha exhumado Truyol en el trabajo antes mencionado algunos párrafos del libro publicado por D. José en 1915 —hoy, casi imposible de encontrar— con el título *La expansión colonial en Africa y el Estatuto internacional de Marruecos*; en él, se encuentran no sólo ecos vitorianos, sino una clara anticipación del porvenir, al decir que «nuestra conciencia rechazará la negación que en la actualidad pesa sobre los derechos de los indígenas de África, admitiéndola en todo caso como manifestación histórica, pero nunca como apotegma fundamental y permanente».

En suma, una constante del pensamiento de Yanguas ha sido el respeto a la persona humana y a sus derechos esenciales, dentro de la más clásica línea iusnaturalista hispánica, que va a hacerse presente incluso en sus trabajos dedicados a rama tan rigurosamente técnica como es el Derecho internacional privado.

En este ámbito, debido, sin duda, a ser la titularidad de su cátedra durante más de un cuarto de siglo, es donde el pensamiento del profesor de Madrid pudo llegar a una sistematización más completa. La ha presidido siempre, aparte este sentido humano, unas dotes singulares de claridad expositiva, compatible con el estudio en profundidad, y una acusada tendencia a la conciliación de puntos de vista opuestos, unas veces por eliminación de discrepancias nominales, y las más por un esfuerzo de síntesis. No hay necesidad de insistir en estas características que el autor de estas páginas ha desarrollado con mayor extensión en otros lugares.

Y forzoso es terminar. Ha dado fin una vida ejemplar, de la que estuvo ausente cuanto signifique pequeñez de espíritu e incorrección de conducta, y presentes las más altas dotes humanas. Dios habrá dado ya su merecido al eminente maestro y amigo entrañable que hemos perdido.