

José Luis López González*

Iglesias Velasco, Alfonso Jesús:
La aplicación del Derecho Internacional
por los jueces estatales. Los tribunales internos
ante el Derecho Internacional
Ed. EAE-Lambert, Saarbrücken, 2013, 229 pp.

El libro objeto del presente comentario, cuyo autor es Alfonso Jesús Iglesias Velasco (Profesor Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de Madrid) se orienta, como primer objetivo general, al estudio en profundidad de los procedimientos adoptados por los tribunales estatales en lo que concierne a la aplicación de las normas internacionales, para detenerse con posterioridad en el análisis de la posición de los jueces nacionales ante el ordenamiento internacional. Así en el caso del ordenamiento jurídico español, el Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto que las “relaciones internacionales”, en la medida en que han sido configuradas como competencia exclusiva del Estado —art. 149.1.3 de la Constitución— están regidas por el Derecho Internacional general a que se refiere el artículo 96.1 de nuestra Norma Suprema y también “por los tratados y convenios en vigor para España” (STC 165/1994, de 26 de mayo, Fundamento Jurídico 5), combinando así ambas fuentes del ordenamiento jurídico internacional. No en vano, ese control judicial doméstico en la implementación estatal del Derecho Internacional constituye un instrumento muy apropiado y oportuno para garantizar su correcta aplicación en cada caso y evitar eventuales violaciones de las normas internacionales. De esta forma, se favorece la incorporación y protección de los principios y valores internacionales por los operadores judiciales domésticos. Como ha escrito Antonio Remiro Brotons, maestro académico del autor, la democratización de la acción exterior del Estado y el internacionalismo de principios y propósitos en el quehacer de sus órganos son dos buenas medidas para apreciar el fuste de una normativa constitucional en relación con la

* Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad Autónoma de Madrid.

sociedad y el Derecho Internacional (“La acción exterior del Estado”. Ed. Tecnos, Madrid, 1984, p. 13).

En efecto, los operadores judiciales domésticos desarrollan esa labor de recepción estatal del Derecho Internacional por medio de sus propios mecanismos internos de control, que presentan por lo general un mayor grado de madurez y eficacia que los de ámbito internacional. Como escribe el autor, “Los ordenamientos jurídicos internos pueden recurrir básicamente a dos modos alternativos para regular la recepción del Derecho Internacional en su seno (...): a través de su adopción inmediata a partir de la entrada en vigor del tratado internacional en cuestión, con la única exigencia en su caso de la publicación oficial (régimen de recepción automática); o mediante su transformación previa gracias a un acto de producción normativa interna (sistema de recepción especial). La opción por uno u otro régimen depende en gran medida de que el ordenamiento jurídico interno prescriba la participación o no de su Parlamento en el proceso de celebración de los tratados internacionales” (p. 9).

Es de general conocimiento que se ha producido en los últimos años un rápido aumento de la normativa internacional en muy diversos sectores, pero sin que ello haya supuesto un correlativo fortalecimiento de los mecanismos internacionales de aplicación. En esta evolución tiene mucho que ver, sin duda, la expresa y resuelta intención de los Estados en orden a mantener su libertad soberana. A lo anterior ha de añadirse que la ejecución del Derecho Internacional por los Estados reviste una extraordinaria dificultad en la época actual, donde la globalización y la amplia diversidad de factores a tener en cuenta entorpecen cualquier proceso de implementación jurídica homogénea. Si además se tiene en cuenta que la comunidad internacional no dispone en la actualidad, con carácter general, de los mecanismos precisos de aplicación ejecutiva del ordenamiento internacional, una participación intensa de los operadores jurídicos nacionales deviene imprescindible en este sentido.

Ciertamente, los ordenamientos jurídicos estatales han ido incorporando y aplicando de modo general el Derecho Internacional, pero no debe perderse de vista la relevancia que han adquirido ciertos criterios en esta cuestión: primeramente, debe tenerse en cuenta cuál es la clase de fuente normativa internacional que se pretende incorporar al ordenamiento nacional, ya sean tratados, costumbres o actos normativos de organizaciones internacionales, porque cada una de ellas es distinta en su caracterización (como botón de muestra puede indicarse el alcance subjetivo relativo de los tratados o la imprecisión conceptual de las normas consuetudinarias). En segundo lugar, no debe olvidarse que el sistema jurídico nacional concreto de que se trate ejerce una influencia decisiva en la recepción y ejecución nacional del Derecho Internacional (a modo de ejemplo, cada ordenamiento jurídico doméstico puede optar por la recepción automática o especial de los tratados internacionales). Por último, también es muy variable el grado de independencia del que disfrutan las jurisdicciones nacionales en sus respectivos sistemas internos cuando interpretan e

implementan las normas jurídicas internacionales, y ello obliga a considerar la opción concreta elegida por cada ordenamiento jurídico.

Por consiguiente, mantienen plena vigencia numerosos factores que explican las muy notables diferencias que cabe apreciar en la aplicación del Derecho Internacional por los órganos judiciales de cada país, y que facilitan al lector el acceso a la lógica interna inherente a las diversas partes en las que se ha organizado estructuralmente la obra aquí comentada.

El libro objeto de la presente recensión se dedica, en una primera parte, a plantear de modo general cuál es la posición de los operadores domésticos ante la aplicación del Derecho Internacional, no sin antes advertir que “el carácter realmente jurídico del Derecho Internacional se percibe con mayor claridad si nos fijamos en los ordenamientos internos de los Estados, pues el cuerpo normativo supranacional también debe ser contemplado como manifestación jurídica desde la perspectiva de los sistemas domésticos” (p. 5). En consecuencia, son objeto de análisis sucesivo el control judicial interno de la aplicación de los tratados internacionales, a continuación, el de las normas internacionales consuetudinarias (en ambos casos se hace referencia al Derecho comparado y al estado de la cuestión en España) y, por último, el de los actos normativos de las organizaciones internacionales. Como escribe el Profesor Iglesias Velasco, en lo que afecta al caso español, “una de las cuestiones más complicadas con las que se enfrentan los órganos judiciales con respecto al Derecho Internacional general consiste en la correcta determinación de la existencia y contenido de las normas consuetudinarias —dado su carácter no escrito y a veces impreciso—, dificultad ésta compartida por otros tribunales, ya internacionales o internos” (p. 69).

Por lo que afecta a la segunda parte sustantiva de esta monografía, ha de señalarse que se centra en explicar cómo los jueces nacionales reciben y aplican las decisiones jurisdiccionales de los tribunales internacionales, y más en concreto de la Corte Internacional de Justicia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los tribunales penales internacionales. En este marco, puede comprenderse que la incorporación a los tribunales estatales de las decisiones judiciales internacionales sirve para armonizar la aplicación de las normas de Derecho Internacional. En efecto, estamos asistiendo a una pujante sinergia jurisprudencial entre ambas esferas judiciales, que conduce, en definitiva, a la complementariedad funcional en la determinación, interpretación y aplicación de normas internacionales en materias muy importantes, como la persecución de los crímenes internacionales o la preservación del medio ambiente. De hecho, en ciertos sectores paradigmáticos de este ordenamiento, entre ellos uno tan decisivo para la comunidad social como la protección de los derechos humanos, “la acción de los jueces nacionales resulta especialmente relevante para su progreso y efectividad, pues no tendría sentido proclamar en instrumentos legales la existencia de “derechos” sin dotarles a su vez de los adecuados

mecanismos judiciales —no sólo internacionales sino sobre todo domésticos— que garanticen su implementación” (p. 6). En esta misma dirección, las jurisdicciones nacionales también están en un continuo proceso de reinterpretación de sus propias legislaciones domésticas para adecuarlas a las normas del Derecho Internacional y la doctrina jurisprudencial de los tribunales supranacionales.

Por último, pero no por ello menos relevante, el autor analiza, en el apartado cuarto de la obra, los obstáculos que dificultan la aplicación judicial estatal del Derecho Internacional, tanto el principio de la inmunidad del Estado extranjero (que en realidad es *per se* una norma jurídica internacional) como las muy relevantes doctrinas del *Acto de Estado* y de la *Cuestión Política*. En este marco, ha de resaltarse el creciente proceso de desgaste que vienen sufriendo tales barreras en tiempos recientes como consecuencia relevante del fenómeno globalizador; esto significa que la fiscalización judicial de los poderes gubernamentales es cada vez más intensa, incluso en ámbitos tradicionalmente alejados de la misma como las relaciones interestatales.

Al objeto de presentar al lector de modo ordenado y sistemático los frutos de la investigación llevada a cabo, el autor finaliza la obra reseñada con unas conclusiones certeras y plenas de buen sentido jurídico, que pretenden condensar las principales aportaciones de este trabajo de investigación. Tres de ellas merecen especial consideración, en opinión del autor del presente comentario, por su alcance general y por la trascendencia de su contenido.

En primer lugar, en la Conclusión Número 4, se advierte que “no debe negarse de entrada la posibilidad de conferir efecto directamente aplicable en el orden interno a las resoluciones obligatorias de las organizaciones internacionales, pese a la tendencia marcada por las jurisdicciones estatales. Puede resultar que el instituyente de una organización internacional otorgue a sus órganos la facultad de emitir decisiones vinculantes para los Estados miembros, en cuyo caso la fuerza obligatoria de tales decisiones dimana directamente de la naturaleza vinculante del propio tratado, una vez que éste adquiere validez formal en los derechos internos; y en este caso, resulta excesivo exigir siempre que además dichos Estados adopten medidas especiales para implementar en su orden doméstico tales decisiones internacionales vinculantes. La intención y voluntad de las partes del tratado consistía en que esas resoluciones obligatorias fueran cumplidas, aunque no se detallara el modo concreto de observancia. La base jurídica para su posible aplicabilidad interna se encontraría en la disposición constitucional o legislativa del Estado miembro que otorga validez interna al tratado constitutivo de la organización. El problema real es que, junto a esa base jurídica, para la aplicación interna resulta imprescindible una actitud de los operadores jurídicos domésticos más receptiva hacia las normas internacionales” (p. 178).

En segundo lugar, en la Conclusión Número 5, pone de relieve el autor que “La recepción por los órganos judiciales domésticos de las decisiones de los tribunales internacionales posee un enorme potencial, aún no suficientemente explorado, en orden a consolidar y armonizar los procesos de aplicación de las reglas jurídicas del Derecho Internacional, pues entre ambos planos jurisdiccionales se está produciendo una indudable sinergia jurisprudencial. El hecho de que tribunales internacionales y estatales compartan funciones de supervisión y aplicación del Derecho Internacional genera *de facto* una complementariedad jurisdiccional muy positiva, susceptible de consolidar un fortalecimiento creciente de las normas fundamentales del orden jurídico internacional. La complementariedad entre ambos tipos de órganos judiciales ha de redundar en una mejor respuesta al desafío de aplicar en los órdenes domésticos normas jurídicas de origen internacional” (p. 178). También en esta misma Conclusión, *in fine*, el Profesor Iglesias Velasco se muestra favorable, como no podía ser de otra manera, a la eventual implantación de un “espacio universal de jurisdicción compartida entre todos los Estados cuando se trata de la persecución penal de los crímenes más graves contra la comunidad internacional, como por ejemplo el genocidio” (p. 179) pues, en definitiva, ello revierte favorablemente en la prevención de espacios de impunidad en el mundo con respecto a crímenes de trascendencia universal.

La presente obra mantiene un pulso y un hilo narrativo preciso y lógico, lo que se añade al hecho de que su título y su estructura se orientan al análisis científico de un ámbito del Derecho Internacional perfectamente delimitado. La lectura de esta monografía resulta, por lo demás, amena y ágil, si bien el reducido tipo de letra empleado en la edición —detalle de la menor trascendencia si se compara con la calidad de su contenido— no resulta especialmente favorable para ello. Si alguna leve crítica cabe formular en relación a esta obra, la misma podría hacer referencia a la opción metodológica consistente en la sistemática partición entre el estudio de la aplicación judicial doméstica de los tratados y el análisis de la misma cuestión en las normas consuetudinarias, en la medida en que la citada dualidad no favorece una visión global de esta materia. Sin embargo, dicha crítica carece en realidad de justificación, pues como recuerda el autor, en la Nota 5 del libro, si bien “debe reconocerse que las distintas formas de creación del Derecho Internacional no son compartimentos estancos, sino que se encuentran interrelacionadas, y en la presente monografía se ha procedido a su explicación separada a los simples efectos de ofrecer una presentación más sistemática y didáctica, pero siendo conscientes de una cierta artificiosidad” (p. 3).

En efecto, en nuestro país, ya el artículo 7 de la Constitución española de la Segunda República, de 9 de diciembre de 1931, sin duda la Constitución histórica que más ha influido en la actual, inspirado en el art. 4 de la Constitución alemana de Weimar, de 1919, establecía solemnemente que: “El Estado

español acatará las normas universales del Derecho Internacional, incorporándolas a su Derecho positivo”.

Esta misma corriente adquiere continuidad en diversas Constituciones de la segunda postguerra mundial, como en la italiana de 1947 (cuyo art. 10, primer apartado, dispone: “El ordenamiento jurídico italiano acepta las normas de Derecho Internacional generalmente reconocidas”) o en la alemana Ley Fundamental de Bonn de 1949, art. 25, en los siguientes términos: “Las normas generales del Derecho Internacional Público son parte integrante del Derecho federal. Estas normas tienen primacía sobre las leyes y constituyen fuentes directas de derechos y obligaciones para los habitantes del territorio federal”.

No está de más recordar aquí las consideraciones que formuló la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional, en febrero de 1978, en relación al Anteproyecto de Constitución: “En el texto articulado de la Constitución española se debería incluir una disposición en la que se enumeren expresamente los principios básicos que deben inspirar la acción exterior del Estado. Entre ellos, deberán recogerse los principios contenidos en la Carta de Naciones Unidas y en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas”.

Por lo que se refiere a nuestro Derecho vigente, como se ya se puso de relieve al principio de esta recensión, el Tribunal Constitucional español ha afirmado que las “relaciones internacionales”, en tanto competencia exclusiva del Estado —artículo 149.1.3 de la Constitución—, “están regidas por el “Derecho Internacional general” a que se refiere el art. 96.1 CE” y también “por los tratados y convenios en vigor para España” (STC 165/1994, de 26 de mayo, Fundamento Jurídico 5), combinando así ambas fuentes del ordenamiento jurídico internacional.

En idéntico sentido se pronuncia el artículo 1.5 del Código Civil, cuyo tenor literal reza como sigue: “Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el Boletín Oficial del Estado”. La exigencia de la publicación de los tratados internacionales celebrados por España también se recoge en el artículo 29 del Decreto 801/1972, de 24 de marzo, y en el antes mencionado artículo 96.1 de la Constitución, como modo de adecuarse a la obligación constitucional de la publicidad de las normas (art. 9.3 CE). En definitiva, una vez concluido el tratado en el ámbito internacional, e igual que sucede con la ley en el plano interno, su publicación en el Boletín Oficial del Estado es un acto debido y no discrecional para los poderes públicos de nuestro país.

El Tribunal Supremo, por su parte, viene entendiendo, ya desde principios de los años noventa del Siglo XX, que las normas generales del Derecho Internacional configuran uno de los principios generales del Derecho, considerados

fuentes del Derecho del ordenamiento jurídico español en el art. 1.4 del Código Civil. Incluso ha recordado que la regla de Derecho Internacional que obliga a todos los Estados a reconocer, en su ordenamiento jurídico propio, el acceso a los tribunales de los súbditos de Estados extranjeros que con él se relacionan es aplicable en nuestro ordenamiento, que —recuerda el Tribunal Supremo— está abierto al internacionalismo, según declara la Constitución en su Preámbulo, párrafo penúltimo (STS de 13 de junio de 1991). También, en idéntico sentido, las SSTS de 24 de septiembre de 1991 y 12 de noviembre de 1992.

A la hora de valorar el libro al que se refiere el presente comentario, resulta particularmente elogiable la lúcida y desenvuelta gestión de las fuentes documentales y bibliográficas que exhibe el autor a lo largo de la misma. En efecto, el Profesor Iglesias Velasco no ha dejado de incluir referencias constantes y amplias a numerosas y muy diversas decisiones judiciales, de modo particular a aquellas emanadas de las jurisprudencias alemana, estadounidense y española. Prueba evidente de lo que se acaba de señalar es el extenso, preciso, completo y sistemático índice de “Jurisprudencia citada” que el autor sitúa como cierre de su libro (pp. 211-229).

Por todo lo anteriormente señalado, procede concluir que las características expuestas proporcionan un crédito científico consistente a la monografía de investigación aquí y ahora recensionada. En efecto, la obra ofrece una respuesta rigurosa y completa a una cuestión calificada certeramente por Alfonso Iglesias Velasco como “sugere y compleja al mismo tiempo”. Como pone de relieve el autor, además de que “los tribunales internacionales cumplen un reconocido papel en la supervisión de la aplicación del Derecho Internacional, éste, a través de sus diferentes formas de creación (tratados, costumbres, actos normativos de organizaciones internacionales), se ha incorporado a los ordenamientos estatales, y en este punto es donde surge la aportación de los órganos jurisdiccionales internos en el control de la interpretación y aplicación de las normas internacionales en el orden estatal” (pp. 1 y 2).

En definitiva, la obra de referencia constituye un estudio meritorio, completo (tanto en el aspecto doctrinal como jurisprudencial), bien construido y de excelente calidad no sólo científica, sino también propedéutica o didáctica, pues incorpora con admirable equilibrio originalidad, claridad y orden. Todo ello conduce a constatar, sin ningún género de dudas, que la lectura de este libro es altamente recomendable, con especial interés tanto para los estudiosos del Derecho Internacional Público como para quienes se dedican al cultivo del Derecho Procesal o el Derecho Constitucional.