

UNIVERSIDAD POMPEU FABRA
FACULTAD DE DERECHO

LA RECEPCIÓN DE
LAS RESOLUCIONES OBLIGATORIAS DE LAS
ORGANIZACIONES INTERNACIONALES
INTERGUBERNAMENTALES
EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

Ángel José RODRIGO HERNÁNDEZ

Barcelona
1996
(5 de 7)

de ejecución normativa.⁹¹

En Italia, una resolución es directamente aplicable si, una vez que ha pasado a formar parte del ordenamiento jurídico interno, puede ser aplicada por sí misma por los órganos del Estado, judiciales y administrativos, sin necesidad de ejecución normativa interna.⁹² Así ha sido señalado, respecto a un tratado internacional, por la Corte de Casación en el asunto *re Iagletti* de 14 de julio de 1982.⁹³ El criterio esencial empleado por la jurisprudencia y la doctrina italiana para calificar a una resolución como directamente aplicable es que sea "completa en todos sus elementos esenciales".⁹⁴ Por tanto, la doctrina de la aplicabilidad directa también puede tener cabida en los Estados en los que la integración de las resoluciones se produce mediante la transformación de las mismas. No obstante, en la práctica interna italiana los tribunales se muestran reticentes a utilizar tal doctrina para justificar o rechazar los efectos internos de las resoluciones.⁹⁵ Las resoluciones obligatorias en estudio pueden ser incorporadas bien mediante el procedimiento ordinario o bien mediante una orden de ejecución. Y aunque la aplicabilidad directa es una cuestión diferente e independiente, ésta puede condicionar el procedimiento concreto elegido para la introducción.

⁹¹ Vid. G. STROZZI, *Op. cit.*, pp. 154-167.

La Corte de Casación, en el asunto N° 9459 *Armenio ed altri c. Soc. Caramar* de 10 de septiembre de 1993, también distingue entre la introducción del tratado internacional en el derecho italiano mediante su transformación y la cuestión de la aplicabilidad directa de las disposiciones del mismo; vid. dicho asunto en *RDI*, 1995, vol. LXXVIII, N° 3, pp. 807-810.

⁹² Vid. G. GAJA, "Italy", en F.G. JACOBS y S. ROBERTS (eds.), *Op. cit.*, 1987, pp. 103-104.

⁹³ Vid. *RDI*, 1986, vol. 69, pp. 143-145.

⁹⁴ Vid. G. GAJA, *Op. cit.*, 1987, pp. 104-105. Vid. también el asunto N° 103 de la Corte de Casación *Ministero de Tesoro v. Mauder Brother Ltd.* de 1976, respecto a un tratado internacional.

⁹⁵ Así, el Tribunal de Trieste, en el asunto *Barcot e Trojic* de 24 de diciembre de 1993, rechazó la aplicación de la resolución 713 (1991) del Consejo de Seguridad que prohíbe el suministro de armas a la ex-Yugoslavia. Tal rechazo no fue justificado en razón de que la resolución alegada contenía obligaciones que no eran directamente aplicables, sino que adujo que las resoluciones del Consejo de Seguridad sólo tienen eficacia entre Estados pero no tienen ninguna eficacia normativa en el ámbito de los ordenamientos internos de tales Estados. (Vid. sobre dicho asunto *RDI*, 1994, vol. LXXII, N° 1, pp. 205-212).

Si la resolución es directamente aplicable, parece preferible utilizar la orden de ejecución.⁹⁶ Este procedimiento de introducción implica la obligatoriedad de aplicar las normas contenidas en la resolución en condición de normas internas, pero en los términos establecidos por las normas internacionales, sin necesidad de su reformulación en una norma interna ya que la resolución forma parte como anexo a la orden de ejecución.⁹⁷

Una resolución no directamente aplicable, en el derecho italiano, es aquella que necesita, para poder ser aplicada por los órganos internos, ejecución normativa que la desarrolle y complete; es decir, necesita *adattamento* secundario o de *aggiustamento*. Dada esta exigencia, en el caso de que sea competente para su adopción el estado central, parece preferible que su *adattamento* se realice por medio del procedimiento ordinario, ya que éste permite a la vez la introducción y transformación en derecho interno y su ejecución normativa. Si la introducción se hace mediante una orden de ejecución, la resolución no puede ser aplicada por los órganos internos, por no ser una norma completa e incondicional y necesita la ejecución normativa pertinente. El procedimiento ordinario proporciona a la vez la integración en el ordenamiento jurídico interno y el desarrollo normativo necesario de las resoluciones no directamente aplicables para permitir su aplicación por los órganos internos.⁹⁸ También en Italia, como en otros países, la ejecución normativa plantea problemas de competencia y de técnica legislativa.

Los órganos internos competentes para adoptar la legislación interna de desarrollo

⁹⁶ No obstante, G. STROZZI, *Op. cit.*, pp. 48 y 154 señala que, en la práctica interna italiana, el procedimiento de integración de los tratados internacionales que más se utiliza, con independencia de su carácter *self-executing* o *non-self-executing* es la *ordine di esecuzione*.

⁹⁷ Sobre la *ordine di esecuzione* vid. A. LA PERGOLA, *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al Diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 109-175; también C. FABOZZI, *L'attuazione dei trattati internazionali mediante ordine di esecuzione*, Milano, Giuffrè, 1961, fundamentalmente, pp. 17-72.

⁹⁸ Vid. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, 3ª ed., reimp., Napoli, Ed. Scientifica, 1991, p. 303.

pueden pertenecer al Estado central o a las Regiones.⁹⁹ La competencia depende de la materia a regular, de la Constitución (el art. 117 establece las materias sobre las que las regiones pueden legislar), y de la legislación existente. Ahora bien, el Parlamento puede y suele delegar la competencia para llevar a cabo la ejecución normativa de las resoluciones de las Organizaciones internacionales en el ejecutivo. La delegación legislativa debe hacerse con los límites establecidos en el art. 76 de la Constitución: el plazo para adoptar las normas, el objeto de la delegación y la determinación de los principio y criterios directivos.¹⁰⁰ En este sentido, el Parlamento, por medio de la Ley N° 312 de 13 de mayo de 1983,¹⁰¹ ha delegado en el Gobierno la competencia para proceder al *adattamento* de los *anexos* de la OACI al ordenamiento jurídico italiano. A mayor abundamiento, aunque no es el objeto central de este estudio, el Parlamento italiano ha adoptado la ley N° 86 de 9 de marzo de 1989 para regular, entre otras cuestiones, los procedimientos de ejecución de las obligaciones comunitarias. En ella se incluye la "ley comunitaria", que permite la delegación en el gobierno de la competencia para adoptar la ejecución normativa de las normas no

⁹⁹ Sobre la participación de las Regiones en el *adattamento* secundario del Derecho internacional puede verse G. STROZZI, *Op. cit.*, pp. 139-198.

Sobre la participación de las Regiones en la acción exterior del Estado y en la ejecución normativa del Derecho internacional y Comunitario vid.: Ch. COLINET y S. BASILE, "Italie", *RBDI*, 1983, vol. 17, N° 1, pp. 99-105; T. TREVES, "La Regiones italianas y la adaptación del Derecho Interno al Derecho Internacional y Comunitario", en: *Pensamiento jurídico y sociedad internacional. Estudios en honor del profesor D. Antonio Truyol y Serra*, vol. II, Madrid, 1986, pp. 1209-1213; E. ANDREU I FORNOS, "Les Regions italianes i la Comunitat Europea", en: *L'aplicació del dret de la Comunitat...*, *Op. cit.*, 1986, pp. 89-141; J.E. SORIANO, *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 47-78; M.V. AGOSTINI, "Líneas de evolución de la acción de las regiones italianas en el exterior y de su participación en el proceso de adopción de decisiones comunitarias", en: M. PEREZ GONZALEZ (dir. cient.), *Op. cit.*, pp. 21-42.

¹⁰⁰ Vid. A. BERNARDINI, "Sulla delega legislativa al Governo per l'attuazione di norme internazionali", *RDI*, 1965, vol. XLVIII, N° 4, pp. 559-575.

¹⁰¹ Sobre la aplicación de las resoluciones de la OACI vid. A. MALINTOPPI, "A proposito della delega legislativa per l'esecuzione in Italia degli allegati tecnici alla Convenzione di Chicago", *RDI*, 1957, vol. XL N° 1, p. 115; también B. CONFORTI, *Op. cit.*, 1991, p. 303.

directamente aplicables (art. 3.1.c).¹⁰²

La ejecución normativa de las resoluciones no directamente aplicables puede realizarse por medio de diferentes instrumentos normativos, en función de diversos factores como puede ser la competencia, la materia a regular, la urgencia o la legislación existente en el derecho interno. Se pueden emplear leyes ordinarias, decretos, decretos-ley, actos administrativos o leyes de las regiones.¹⁰³ Algunas de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas han recibido la ejecución normativa por medio de decretos-ley, en virtud de la extrema necesidad y urgencia (arts. 77 y 87 de la Constitución) que impedía la utilización del procedimiento legislativo ordinario, dado que no existe ley que delegue en el gobierno la competencia para adoptar las normas necesarias. Así sucedió con la resolución 232 (1966) del Consejo de Seguridad sobre Rhodesia, cuya ejecución normativa se realizó por medio del Decreto-ley N° 222 de 24 de abril de 1967,¹⁰⁴ o, más recientemente, respecto a la resolución 661 (1990) del mismo órgano de Naciones Unidas sobre Irak por medio de los Decretos-ley N° 216 de 4 de agosto de 1990, N° 220 de 6 de agosto de 1990 y N° 247 de 23 de agosto de 1990.¹⁰⁵ En el caso de la resolución 883 (1993) que completa

¹⁰² El contenido de esta ley, denominada "ley La Pergola", y un estudio sobre la misma puede verse en A. TIZZANO, "La nouvelle loi italienne pour l'exécution des obligations communautaires", *RMC*, 1990, N° 339, pp. 532-540; también A. LA PERGOLA, "Il recepimento del Diritto comunitario. Nuove prospettive del rapporto tra norma interne e norme comunitarie alla luce della legge 9 marzo 1989, N° 86", en *La Corte Costituzionale tra Diritto interno e Diritto comunitario. Atti del seminario svoltosi in Roma. Palazzo della consulta nei giorni 15 e 16 ottobre 1990*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 9-23.

¹⁰³ Vid. R. MONACO, "Problèmes des directives communautaires dans l'ordre juridique italien", en F. CAPOTORTI et als. (eds.), *Du droit international au droit de l'integration. Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, Nomos, 1987, p. 467. Aunque el autor se refiere a la ejecución normativa de las directivas, los instrumentos normativos que el ordenamiento jurídico italiano proporciona para el desarrollo normativo de las resoluciones no directamente aplicables son los mismos.

¹⁰⁴ Vid. *RDI*, 1967, vol. L, N° 2, pp. 449-450.

¹⁰⁵ Vid. *RDI*, 1990, vol. LXXII, N° 2, pp. 511-516.

Otro tanto ha ocurrido con la resolución 841 (1993) sobre Haití cuya ejecución normativa ha sido operada por medio del Decreto-Ley N° 240 de 19 de julio de 1993 (Vid. el texto del mismo reproducido en *RDI*, 1993, vol. LXXVI, N° 2, pp. 601-602); con la resolución 873 (1993) y 875 (1993) también sobre Haití cuyo desarrollo

las sanciones a Libia, su ejecución normativa fue realizada por el Decreto-Ley N° 488 de 2 de diciembre de 1993,¹⁰⁶ pero este Decreto-Ley no sólo establece, como hacían los anteriores, la nulidad como sanción de las violaciones del mismo, sino que en su art. 4 vincula la eficacia temporal de la norma interna con la de la resolución 883 (1993) de la que trae causa.

Con independencia del órgano competente para adoptar la legislación de desarrollo y del instrumento normativo empleado, el Estado italiano está obligado por las resoluciones no directamente aplicables. El incumplimiento de tales resoluciones supone la violación de las obligaciones internacionales en ellas contenidas y el incurrir en una posible causa de responsabilidad internacional.

Los órganos internos, tanto en el supuesto de que las resoluciones sean directamente aplicables como no directamente aplicables, las aplican en calidad de normas internas, puesto que ha sido transformadas en tales. Lógicamente para poder ser aplicables deben reunir los requisitos internos de validez exigidos por el ordenamiento jurídico italiano. Las resoluciones se aplican en calidad de normas internas sea cual fuere el procedimiento empleado para su introducción y ejecución normativa, si procede, ya que estas normas de transformación tienen carácter normativo y no se diferencian de las demás normas internas sino en tener su origen

normativo fue llevado a cabo por mor del Decreto-Ley N° 440 de 8 de noviembre de 1993 (Vid. el texto del Decreto-Ley N° 440 en *RDI*, 1993, vol. LXXVI, N° 3, pp. 926-928).

Este es el caso también de la resolución 954 (1994) sobre Somalia cuya ejecución normativa se ha instrumentalizado por medio del Decreto-ley N° 81 de 17 de marzo de 1995 (Vid. el texto de dicho decreto en *RDI*, 1995, vol. LXXVIII, N° 2, pp. 588-589).

¹⁰⁶ Vid. el texto del mismo en *RDI*, 1993, vol. LXXVI, N° 4, pp. 1209-1211.

Asimismo, en el caso de la resolución 827 (1993) del Consejo de Seguridad que *prima facie* se puede calificar como parcialmente *self-executing*, la ejecución normativa de aquellas obligaciones internacionales contenidas en la misma que no son directamente aplicables se ha materializado a través del Decreto-Ley N° 544 de 28 de diciembre de 1993 coordinado con la Ley de conversión N° 120 de 14 de febrero de 1994 (Vid. el texto de esta Ley en *RDI*, 1994, vol. LXXVII, N° 1, pp. 293-299).

en una resolución de una Organización internacional.¹⁰⁷

Alemania.- La aplicación de las resoluciones obligatorias de las Organizaciones internacionales intergubernamentales exige como primer requisito su previa transformación en normas internas. Ahora bien, la validez interna de las resoluciones es una cuestión diferente a la de su aplicabilidad.¹⁰⁸ Es a partir del momento en el que tales resoluciones han sido transformadas en normas internas y son validas en el derecho alemán cuando se plantea la posibilidad de la aplicabilidad directa de las resoluciones.

La doctrina alemana concibe las normas internacionales *self-executing* de forma estricta, ya que entiende por tales aquéllas que crean derechos y deberes para los particulares.¹⁰⁹ El criterio fundamental que utilizan los tribunales alemanes para determinar la aplicabilidad directa de una obligación internacional es la redacción de la misma, teniendo en cuenta el contexto y las demás disposiciones.¹¹⁰ Los órganos encargados de calificar las disposiciones de este tipo de resoluciones, los tribunales, en general, realizan la interpretación basándose en las reglas generales existentes en el Derecho internacional y no en las reglas internas.¹¹¹ Los tribunales, a diferencia de lo que ocurría en Francia, no están

¹⁰⁷ Vid. G. MORELLI, *Nozioni di Diritto internazionale*, 7ª ed., Padova, Cedam, 1967, p. 85 y 87; M. WAELBROECK, *Op. cit.*, 1969, p. 129.

¹⁰⁸ Vid. K. STERN, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, trad. J. Pérez Royo y P. Cruz Villalón, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, p. 847; L. CONSTANTINESCO, "L'introduction et le controle de la constitutionnalité des traités et en particulier des traités européens en droit allemand", *RBDI*, 1969, N° 2, pp. 439-440.

¹⁰⁹ Vid. J.A. FROWEIN, "Federal Republic of Germany", en: F.G. JACOBS y S. ROBERTS (eds.), *Op. cit.*, pp. 69-70; K. STERN, *Op. cit.*, p. 847.

¹¹⁰ El *Bundesfinanzhof*, el más alto tribunal en materia tributaria, en sus decisiones de 11 de marzo y de 15 de octubre de 1958 sostuvo que las disposiciones del tratado GATT no eran directamente aplicables porque eran demasiado vagas (citadas por J.A FROWEIN, *Op. cit.*, pp. 69-70).

¹¹¹ En este sentido se pronunció el Tribunal Constitucional Federal en su decisión de 16 de junio de 1982.

obligados a solicitar un informe preceptivo al ejecutivo sobre la interpretación de determinadas disposiciones internacionales. No obstante, FROWEIN señala que, en determinados casos que pueden afectar a la soberanía estatal, el Tribunal Constitucional Federal ha enfatizado la necesidad de tener en cuenta la intención del Estado.¹¹² Este mismo autor apunta la existencia de una firme presunción de aplicabilidad directa de las disposiciones de los tratados internacionales.¹¹³ Sin embargo, la práctica no siempre se acomoda al que debería ser el *modus operandi* correcto. Así el *Oberlandesgericht* de Frankfurt/Main, en sentencia de 25 de febrero de 1965, aplicó disposiciones de los *anexos* 11 y 15 de la OACI sin necesidad de recurrir a medidas internas de transformación o desarrollo normativo.¹¹⁴

Las normas internacionales *non-self-executing* son definidas como aquéllas que necesitan no sólo su transformación en normas internas sino también la previa ejecución normativa para poder ser aplicadas por los órganos internos.¹¹⁵ La adopción de esta legislación de desarrollo, como en los demás Estados, plantea problemas de competencia y de técnica jurídica. En este país, según la Ley Fundamental, pueden ser competentes para ello tanto la federación como los Länder.¹¹⁶ El instrumento jurídico adecuado para operar

¹¹² Vid. J.A. FROWEIN, *Op. cit.*, 1987, pp. 79-80 cita la decisión de 7 de julio de 1975 sobre los denominados tratados del Este (Tratado de Moscú de 8 de agosto de 1970 y Tratado de Varsovia de 7 de diciembre de 1970).

¹¹³ *Idem*, p. 72.

¹¹⁴ Citado por Ch. SCHREUER, *Op. cit.*, 1981, p. 191, nota 57; este autor señala que es probable que el tribunal no fuera muy consciente del verdadero origen de estos *anexos* y los considerara como partes del Convenio de Chicago de 1944 (p. 192).

¹¹⁵ Vid. en este sentido K. STERN, *Op. cit.*, p. 847.

¹¹⁶ Sobre la participación de los Länder tanto en la ejecución normativa del Derecho internacional y del Derecho comunitario como en la acción exterior del Estado puede verse: I. SEIDL-HOHENVELDERN, "République Fédérale d'Allemagne", *RBDI*, 1983, vol. 17, N° 1, pp. 110-118; J. ROMERO I PI, "Els Länder alemanys a les Comunitats Europees", en: *L'aplicació del dret de la Comunitat...*, *Op. cit.*, 1986, pp. 13-88; J.E. SORIANO, *Op. cit.*, 1990, pp. 79-98; Ch. STARK, "Los Länder alemanes y la competencia exterior", en: M. PEREZ GONZALEZ

la ejecución normativa de este tipo de resoluciones depende del órgano competente y de la legislación existente sobre la materia.¹¹⁷ Así, en el caso de las resoluciones del Consejo de Seguridad suele ser el Gobierno Federal por medio de decretos el que desarrolle normativamente las obligaciones que no son directamente aplicables. Este es el caso de los Decretos N° 9 y 69 de 7 de agosto de 1990 del Ministerio Federal de Economía y del Decreto N° 10 de 9 de agosto de 1990 del mismo Ministerio.¹¹⁸ Los órganos encargados del control de la ejecución normativa de este tipo de resoluciones son los tribunales.¹¹⁹

En Alemania, por tanto, las resoluciones obligatorias de las Organizaciones internacionales en estudio se deberían aplicar en calidad de normas internas con independencia de su carácter directamente aplicable o no directamente aplicable. El incumplimiento de tales normas puede ser causa de responsabilidad internacional del Estado.

Grecia.- La aplicación de las resoluciones de las Organizaciones internacionales en el derecho griego exige la previa introducción y transformación de las normas internacionales en normas internas.¹²⁰ Las resoluciones directamente aplicables son aquéllas cuyas normas son

(dir. cient.), *Op. cit.*, pp. 107-123; D. SCHEFOLD, "La participación de los Länder alemanes en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea", en: M. PEREZ GONZALEZ (dir. cient.), *Op. cit.*, pp. 125-145.

¹¹⁷ Sobre la reserva de ley en la Ley Fundamental de Bonn vid. R. GARCIA MACHO, *Op. cit.*, pp. 68-86.

¹¹⁸ Vid. tales decretos en D.L. BETHLEHEM (ed.), *Op. cit.*, pp. 141-149.

¹¹⁹ Este es el caso de la Organización EUROCONTROL, de la que Alemania es parte, que puede fijar de forma obligatoria para los Estados las tarifas para la seguridad del tráfico aéreo por medio de resoluciones, en cuyo tratado constitutivo se establece que los litigios que puedan suscitar las mismas serán resueltos por los tribunales belgas. El Tribunal Constitucional Federal alemán, por auto de 23 de junio de 1981, admitió que fueran los tribunales belgas los que conocieran de tales litigios. Vid. sobre el caso A. EMBID IRUJO, "Derechos fundamentales y protección judicial contra actos de Organizaciones internacionales. El caso EUROCONTROL", *REDA*, 1983, N° 38, pp. 421-427.

¹²⁰ Vid. A.A. FATOUROS, "International Law in the New Greek Constitution", *AJIL*, 1976, vol. 70, p. 497; A. CANNONE, "L'adattamento del Diritto interno al Diritto internazionale nella Costituzione Greca del 1975", *RDI*, 1982, vol. LXV, p. 290.

completas e incondicionales para el Estado. En este caso, los órganos internos, judiciales y administrativos, las aplican tras su introducción y transformación en derecho interno mediante la reformulación de la norma internacional. Las resoluciones no directamente aplicables requieren la previa ejecución normativa; es decir, que el Estado adopte las normas internas que desarrollen y completen las normas internacionales. La competencia para adoptar dicha ejecución normativa depende de la Constitución griega, de la Comunidad Europea y de la legislación interna existente sobre la materia. En función de estos condicionantes, son el Parlamento o el gobierno los órganos encargados de promulgar dicha legislación interna de desarrollo. Así, el Parlamento adoptó la ley N° 95 de 1967 para la introducción y desarrollo normativo de la resolución 232 (1966) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Rhodesia y la ley N° 540 de 1968 para el caso de la resolución 253 (1968) del mismo órgano.¹²¹ Ahora bien, emplear el procedimiento legislativo ordinario para la ejecución normativa de las resoluciones no directamente aplicables supone retrasar su aplicación debido a la lentitud de dicho procedimiento. Por ello, el Parlamento griego delegó en el ejecutivo la competencia para adoptar la legislación interna de desarrollo necesaria para permitir la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad por medio de la ley marco N° 92 de 1967;¹²² habilitación de la que ha hecho uso el Gobierno en el caso de la ejecución normativa de la resolución 661 (1990) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por

¹²¹ Vid. C.P. ECONOMIDES, "Nature juridique des actes des organisations internationales et leurs effets en droit interne", *RHDI*, 1970, p. 232, nota 15.

¹²² Esta ley delega en el ejecutivo la competencia para la adopción de la legislación de desarrollo que proceda y regula las sanciones que pueden aplicarse por el incumplimiento de las medidas adoptadas a su amparo.

Vid. E.J. ROUCOUNAS, "Le droit international dans la constitution de la Grèce du 9 juin 1975", *RHDI*, 1976, p. 63; C. P. ECONOMIDES, *Op. cit.*, 1970, p. 232.

medio del Decreto Presidencial N° 300 de 14 de septiembre de 1990.¹²³ Esta norma interna de desarrollo normativo es, además, un ejemplo de corrección jurídica, ya que fundamenta su adopción en la Ley 585/1945 que introduce la Carta de las Naciones Unidas en el derecho griego, en el art. 1 de la Ley 92/1967 que regula la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad y delega en el ejecutivo la adopción de las normas que proceda y en la resolución 661 (1990) que impone las sanciones a Irak; junto a ello, regula las sanciones por violación de la norma (art. 2) remitiéndolas a la Ley marco 92/1967.

Tanto en el caso de las resoluciones directamente aplicables como en el de las no directamente aplicables, ambas se aplican en calidad de normas internas, porque han sido transformadas en tales. Para ello es necesario que dichas normas internas reúnan los requisitos de validez exigidos en el ordenamiento jurídico griego.

En consecuencia, en la aplicación de las resoluciones obligatorias de las Organizaciones internacionales intergubernamentales en los Estados en los que su introducción se ha llevado a cabo mediante su transformación también es operativa la doctrina de la *self-execution*, ya sea a través de la distinción de dos fases en el *adattamento* como en Italia, o bien en un sentido más clásico como en Alemania. En teoría, el carácter directamente aplicable o no directamente aplicable de una resolución puede influir en la elección del procedimiento concreto de la integración y transformación de la misma. En estos Estados, las obligaciones internacionales contenidas en las resoluciones en estudio, con independencia de su carácter normativo, se aplican siempre en calidad de normas internas. En el caso de las resoluciones que no son directamente aplicables, la competencia para su

¹²³ Vid. el texto de dicho Decreto Presidencial en D.L. BETHLEHEM (ed.), *Op. cit.*, pp. 159-160.

En materia de transacciones financieras, la ejecución normativa de la resolución 661 (1990) fue operada por la resolución N° 1786 del banco de Grecia (vid. el texto en D.L. BETHLEHEM (ed.), *Op. cit.*, p. 157.

ejecución normativa puede depender de la pertenencia a la Comunidad Europea, de la constitución y de la estructura territorial del Estado. En la práctica estatal suele ser el Gobierno el órgano encargado de adoptar la legislación de desarrollo necesaria, ya sea de forma aislada para cada resolución o bien bajo la habilitación y cobertura de una ley marco específica para la aplicación de las resoluciones de una determinada Organización internacional, como ocurre en Italia con la Ley N° 312 de 13 de mayo de 1983 para la OACI y en Grecia respecto a las resoluciones del Consejo de Seguridad con la Ley N° 92 de 1967.

CAPITULO XII

LA APLICACION DE LAS RESOLUCIONES OBLIGATORIAS DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES INTERGUBERNAMENTALES EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO ESPAÑOL

La aplicación de las resoluciones obligatorias de las Organizaciones internacionales intergubernamentales en España depende del derecho interno español y constituye el núcleo esencial de la recepción de las mismas. En este capítulo se pretende analizar las principales cuestiones que suscita la aplicación de tales resoluciones.¹ En primer lugar, se examina la cuestión de la aplicabilidad directa para precisar los contornos de los conceptos de resolución directamente aplicable y resolución no directamente aplicable en el derecho español. Ahora bien, especial atención reciben los problemas que plantea la ejecución normativa de estas últimas: el instrumento normativo adecuado para operar la ejecución normativa, la competencia para adoptarla, el dictamen del Pleno del Consejo de Estado, el control de dicha ejecución normativa, la posible responsabilidad patrimonial del Estado-legislador y la garantía del cumplimiento y la responsabilidad internacional del Estado.

En segundo lugar, se identifica, describe y sistematiza la práctica española sobre la

¹ D. ORDOÑEZ SOLIS, *La ejecución del Derecho comunitario europeo en España*, Madrid, Civitas, 1994, p. 25 utiliza el término *ejecución* para referirse a la aplicación interna de las obligaciones internacionales y lo define como "la actividad que desarrollan los órganos estatales a la hora de cumplir las obligaciones internacionales que se derivan de la constitución de una organización internacional". Este concepto de ejecución comprende no sólo la ejecución normativa de tales obligaciones sino también cualquier actividad meramente administrativa o en la que participen los órganos jurisdiccionales.

materia; una práctica que está condicionada de forma directa por los procedimientos de incorporación, ya que la calidad en la que se pueden aplicar las resoluciones, como normas internacionales o internas, depende de la técnica de integración de las mismas. Como ya se ha apuntado al sistematizar la práctica española relativa a la introducción de las resoluciones, en muchos casos éstas son incorporadas mediante procedimientos que implican su transformación en normas internas. Estas irregularidades mediatizan el carácter con el que son aplicadas las resoluciones en estudio.

I. LA CUESTION DE LA APLICABILIDAD DIRECTA DE LAS RESOLUCIONES OBLIGATORIAS

El derecho español, como ya se ha indicado respecto a la incorporación y la publicación, no regula de forma expresa la aplicación de las resoluciones obligatorias de las Organizaciones internacionales intergubernamentales. No obstante, la doctrina jurídica española coincide en postular la extensión de las normas internas relativas a la aplicación de los tratados internacionales a las resoluciones citadas, con independencia de que la misma se explique mediante la analogía, porque se asimilen a ellos, parezca lógico o se les otorgue el mismo tratamiento.²

En la doctrina española no existe todavía un examen sistemático de la cuestión de la aplicabilidad directa de las normas jurídicas internacionales en el ordenamiento jurídico

² Vid. M. PEREZ GONZALEZ, "La acción exterior del Estado y las Autonomías: Desarrollos en la práctica estatutaria", *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1986*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1987, p. 320, nota 175; G. GARZON I CLARIANA, con la colaboración de G. ALBIOL I BIOSCA, J.LI. PIÑOL I RULL y B. VILÀ I COSTA, "L'execució del Dret comunitari europeu a Espanya i les competències de les Comunitats Autònomes", en: *L'aplicació del dret de la Comunitat Europea pels organismes subestatales*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 1986, p. 206; G.C. RODRIGUEZ IGLESIAS, "Problemas jurídicos de la adhesión a la Comunidad Europea", *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1984*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1985, p. 214; A. MANGAS, *Derecho comunitario europeo y derecho español*, 2ª ed., Madrid, Tecnos, 1987, p. 258.

español. Por ello, y con objeto de evitar confusiones innecesarias, conviene realizar algunas consideraciones *ad cautelam*. La primera se trata de una precisión de carácter terminológico. En este estudio, respecto a la aplicación de las resoluciones en el derecho español, como ya se ha señalado respecto al derecho comparado, se utilizan los términos *self-executing*, aplicabilidad directa,³ autoejecutividad⁴ y autosuficiencia⁵ de manera indistinta, sin implicar distinción conceptual alguna. En segundo lugar, conviene recordar la distinción conceptual entre obligatoriedad interna y aplicabilidad directa para evitar malentendidos que la propia legislación interna española ayuda a crear. En efecto, una interpretación literal del art. 1.5 del Código civil podría llegar a concluir que todas las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales son de aplicación directa una vez que han pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el *Boletín Oficial del Estado*.⁶ Pero la obligatoriedad interna de las normas jurídicas internacionales es una cuestión previa a la

³ El término *aplicabilidad directa* tiene su origen en el derecho continental y, aunque en el ámbito del Derecho comunitario europeo, como ya se ya señalado, tiene un contenido específico y propio, en el Derecho internacional y en el derecho español es el equivalente del término anglosajón *self-executing*; vid. en este sentido J.D. GONZALEZ CAMPOS, "Comentario al art. 1.5", en: *Comentarios a las normas de Código civil*, Tomo I, Madrid, Tecnos, 1977, p. 124.

⁴ El término de normas internacionales *autoejecutivas* es la traducción del francés *auto-exécutoires*. En la doctrina española es utilizado por F. MARIÑO, *Derecho internacional público (Parte general)*, 2ª ed. rev., Madrid, Trotta, 1995, pp. 520 y 568, y en la práctica interna ha sido utilizado también en el preámbulo de la Ley orgánica 15/1994, de 1 de junio.

⁵ El término *autosuficiencia* ha sido utilizado por el Consejo de Estado en su Dictamen del Pleno N° 984/93/927/93, de 9 de septiembre de 1993 relativo a la *introducción en el Derecho interno español de la Resolución 827 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por la que se crea un Tribunal Penal Internacional para el castigo de los crímenes internacionales perpetrados en la antigua Yugoslavia*; también ha utilizado este término el Tribunal Supremo en sus sentencias de 1 de octubre, 7 de octubre, 20 de diciembre y 23 de diciembre de 1991 (*Aranzadi, Repertorio de Jurisprudencia*, 1991, N° 7653, 7202, 9093 y 9097 respectivamente) y de 21 de enero de 1992 (*Aranzadi, Repertorio de Jurisprudencia*, 1992, N° 59).

⁶ También la Tercera de las Conclusiones de la Reunión de Profesores de Derecho internacional sobre el Anteproyecto de Constitución proponía que las normas contenidas en los tratados internacionales fueran directamente aplicables a partir de su publicación; citada por A. MANGAS, *Op. cit.*, 1987, p. 47, nota 6.

aplicabilidad directa.⁷ Esta sólo se puede plantear una vez que aquéllas despliegan efectos jurídicos internos, es decir, una vez que han sido incorporadas y publicadas de forma íntegra en el *Boletín Oficial del Estado*.⁸ Y una vez que las normas jurídicas internacionales, en este caso las resoluciones obligatorias de las Organizaciones internacionales intergubernamentales, son obligatorias en el orden interno se plantea la cuestión de la aplicabilidad directa de sus disposiciones, las de aquéllas que reúnan los requisitos exigidos. En definitiva, la integración y la publicación de las resoluciones en estudio son condiciones necesarias pero no suficientes para su aplicabilidad directa; es preciso, además, que reúnan una serie de requisitos normativos que permitan su aplicación por los órganos internos sin necesidad de ejecución normativa previa.

A. LAS RESOLUCIONES DIRECTAMENTE APLICABLES

En el derecho positivo español, ya sea de rango constitucional u ordinario, no se puede encontrar una definición de las resoluciones directamente aplicables equivalente a la ofrecida por el art. 93 de la Constitución de los Países Bajos. La doctrina jurídica española, por su parte, define las normas jurídicas internacionales directamente aplicables en el ordenamiento interno como aquéllas que "sin necesidad alguna de medidas legislativas o reglamentarias de desarrollo, por contener mandatos directos y susceptibles de ser ejecutados

⁷ Y. IWASAWA, "The Doctrine of Self-Executing Treaties in the United States: A Critical Analysis", *VJIL*, 1986, vol. 26, N° 3, pp. 632-633 se refiere a esta distinción con los términos *domestic validity* y *domestic applicability*. Sin embargo, parece preferible utilizar el término *obligatoriedad interna* para evitar el error de pensar que en las normas internacionales cuya recepción se produce de forma automática se puede distinguir entre validez internacional y validez interna. La validez de las normas internacionales depende siempre de las normas del Derecho internacional público.

⁸ Vid. en este sentido la sentencia del Tribunal Supremo (Sala 6ª) de 6 de marzo de 1982 (*Aranzadi, Repertorio de Jurisprudencia*, 1982, N° 1365).

También A. REMIRO, *Derecho internacional público. 2. Derecho de los tratados*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 267 y 273; y el Dictamen del Pleno del Consejo de Estado N° 984/93/927/93, de 9 de septiembre de 1993.

de inmediato por las autoridades estatales" pueden ser aplicadas por éstas;⁹ o como "aquéllas cuyas cláusulas son lo suficientemente precisas como para permitir su aplicación por el juez y otros operadores jurídicos de Derecho interno".¹⁰ Otros autores, en cambio, proponen un concepto más restringido y las definen como aquéllas que "penetran directamente en el ordenamiento interno sin necesidad de ningún acto interno de desarrollo y creando derechos y obligaciones para los particulares".¹¹

Los criterios de la aplicabilidad directa en el derecho español coinciden con los señalados al realizar su examen con carácter general. Entre la doctrina y la jurisprudencia española únicamente se observan diferencias de matiz derivadas del requisito que cada autor o tribunal destaca. Así, en unos casos se exige que los tratados internacionales y las resoluciones de las Organizaciones internacionales creen derechos y obligaciones para los individuos;¹² en otros, se requiere que la voluntad del sujeto o sujetos creadores sea la de hacer la norma directamente aplicable;¹³ o, incluso, para el Consejo de Estado la aplicabilidad directa radica en criterios "puramente técnicos que se fijan en la estructura, contenido y redacción de las normas estipuladas en el trabajo que se examine";¹⁴ y todos

⁹ Vid. J.D. GONZALEZ CAMPOS, L.I. SANCHEZ RODRIGUEZ y M^a.P. ANDRES, *Curso de Derecho Internacional público*, 5^a ed., Madrid, Servicio de publicaciones de la Universidad Complutense, 1992, p. 244; A.J. RODRIGUEZ CARRION, *Lecciones de Derecho internacional público*, 3^a ed., Madrid, Tecnos, 1994, p. 270.

¹⁰ Vid. el Dictamen del Pleno del Consejo de Estado N^o 985/93/927/93, de 9 de septiembre de 1993.

¹¹ Vid. A. MANGAS, *Op. cit.*, 1987, pp. 75 y 125; y "Derecho español y Derecho internacional", en: M. DIEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho internacional público*, Tomo I, 10^a ed., 1994, p. 228; también la definición de J.D. GONZALEZ CAMPOS, *Op. cit.*, 1977, pp.124-125; en términos similares J. JUSTE, "El Derecho internacional público en la Constitución de 1978", en: *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Valencia, Universidad de Valencia, 1980, p. 199; C. ESCOBAR, "La aplicación de los tratados internacionales en España", en: A. MANGAS (dir.), *Cuestiones prácticas de Derecho internacional público y cooperación jurídica internacional*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1994, p. 70.

¹² Vid. A. MANGAS, *Op. cit.*, 1987, p. 75.

¹³ Vid. A. REMIRO, *Op. cit.*, 1987, p. 273.

¹⁴ Vid. el Dictamen del Pleno del Consejo de Estado N^o 984/93/927/93, de 9 de septiembre de 1993.

ellos coinciden en que no es necesario el desarrollo legal o reglamentario de las normas internacionales.

Estos criterios tienen carácter indiciario, ya que son los órganos internos los encargados de ponderarlos y calificar la aplicabilidad directa, en este caso de las resoluciones obligatorias de las Organizaciones en estudio. Tal calificación, bien de forma explícita o bien de forma implícita, la pueden realizar tanto el legislativo, el ejecutivo como el poder judicial, aun cuando son los tribunales competentes para su aplicación los que deciden en última instancia.¹⁵ Las Cortes Generales, en el preámbulo de la Ley orgánica 15/1994, de 1 de junio, para la cooperación con el Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de violaciones graves del Derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex-Yugoslavia, calificaron la resolución 827 (1993) del Consejo de Seguridad como parcialmente autoejecutiva.¹⁶ En el caso de otras resoluciones del Consejo de Seguridad, el hecho de que el ejecutivo adopte la legislación interna de ejecución normativa implica su previa calificación como resoluciones que contienen obligaciones internacionales que no son directamente aplicables. Otro tanto ocurre en el caso de los tribunales, que pueden aplicarlas o rechazar su aplicación en función del carácter que le otorguen a sus disposiciones, y de los fiscales.¹⁷ Cada tribunal pondera los diferentes criterios de la aplicabilidad directa en cada caso concreto, adoptando en ocasiones

¹⁵ Vid. respecto a los tratados internacionales A. REMIRO BROTONS, *Op. cit.*, 1987, p. 318; C. ESCOBAR, *Op. cit.*, 1994, pp. 74-78.

¹⁶ Vid. *BOE*, 2 de junio de 1994, N° 131.

¹⁷ Vid. la Circular de la Fiscalía General del Estado de 30 de diciembre de 1978 relativa a la invocación y cumplimiento de las disposiciones directamente aplicables de los tratados internacionales en materia de Derechos humanos, en *Boletín de Información*, Ministerio de Justicia, N° 1155, p. 58; también en Aranzadi, *Repertorio de legislación*, 1979, N° 613, p. 757: "Todos ellos constituyen el catálogo de vigencias cuya tutela, protección y defensa atañe al Ministerio Fiscal, no como concepción abstracta y genérica, sino de manera precisa, como misión dinámica fundamentalmente para el mantenimiento del orden jurídico, vigilancia y exigencia de su respeto y satisfacción del interés social".

calificaciones contradictorias.¹⁸ La ponderación de los distintos criterios de la aplicabilidad directa por parte de los tribunales internos entraña, por tanto, un problema de interpretación de las obligaciones internacionales. En esta labor de interpretación, los tribunales habrían de guiarse por la regla fundamental de interpretación de los tratados internacionales, contenida en el art. 31 de los Convenios de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 y 1986, y por las reglas complementarias previstas en el art. 32 de los mismos convenios.¹⁹ No obstante, el Tribunal Supremo utiliza, de forma generalizada, solamente las reglas internas de interpretación de las normas jurídicas para calificar los criterios de la aplicabilidad directa de las obligaciones internacionales.²⁰

La aplicabilidad directa, como ya se ha señalado, es una cualidad normativa que depende de los requisitos que reuna una determinada obligación internacional. Por tanto, en una resolución pueden coexistir obligaciones directamente aplicables y no directamente

¹⁸ El mismo art. 7 del Convenio 158 de la OIT sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador ha sido interpretado de forma diferente en dos Magistraturas de Trabajo. La Magistratura de Trabajo N° 15 de Barcelona, en sentencia de 21 de octubre de 1986, lo calificó como una obligación no directamente aplicable; mientras que la Magistratura de Trabajo N° 21 de Barcelona, en sentencia de 16 de febrero de 1987, lo calificó como directamente aplicable. Vid. sobre este caso la nota de M^a P. ANDRES en *REDI*, 1989, vol. LXI, pp. 580-583.

¹⁹ Vid. en este sentido para los tratados internacionales J.D. GONZALEZ CAMPOS, *Op. cit.*, 1977, pp. 129-130; M. DIEZ DE VELASCO, *Op. cit.*, 1994, pp. 183-186; J.D. GONZALEZ CAMPOS et al., *Op. cit.*, 1992, pp. 265-270; L.I. SANCHEZ RODRIGUEZ, "Las relaciones entre el Derecho internacional y el derecho interno en el sistema español", en su: *Derecho internacional público: Problemas actuales*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1993, pp. 101-110; A. REMIRO, *Op. cit.*, 1987, pp. 306-324; C. ESCOBAR, *Op. cit.*, 1994, p. 80.

Vid. en este sentido la STS (Sala 3^a), de 26 de noviembre de 1991 (*Aranzadi, Repertorio de J. isprudencia*, 1991, N° 8772) y la STC 140/1995, de 28 de septiembre (FJ° 4) (*BOE*, 14 de octubre de 1995, N° 246) en las que se hace referencia expresa al art. 31 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969.

Así lo señala también el art. 27.1 del Anteproyecto de ley de ordenación de la actividad del Estado en materia de tratados (vid. el texto del mismo en *La celebración de tratados internacionales por España: Problemas actuales*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1990, pp. 353-363.

²⁰ Vid. STS, de 21 de enero de 1992, en: *Aranzadi, Repertorio de jurisprudencia*, 1992, N° 59. El Tribunal Supremo en el FD 3° afirma que el Convenio 132 de la OIT relativo a la retribución de las vacaciones, "como toda norma jurídica integrada en el ordenamiento español, debe ser interpretado según los preceptos y principios constitucionales (art. 5.1 de la LOPJ), atendiendo fundamentalmente a su espíritu y finalidad, y teniendo en cuenta la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas (art. 3.1 del C.c.)"; también la STS, de 20 de enero de 1992 (*Aranzadi, Repertorio de Jurisprudencia*, 1992, N° 52).

Vid. en este sentido L.I. SANCHEZ RODRIGUEZ, *Op. cit.*, 1993, p. 105.

aplicables.²¹ No obstante, en la práctica española, en ocasiones, los tribunales no tienen en cuenta este carácter de la aplicabilidad directa y otorgan la calificación al instrumento normativo sin entrar a analizar cada una de las obligaciones internacionales en él contenidas. Así ha sucedido respecto al art. 8. a/ y b/ del Convenio sobre tratamiento automatizado de los datos de carácter personal de 28 de enero de 1981²² que *prima facie* se puede calificar como directamente aplicable y que no fue aplicado por los tribunales ordinarios por considerar que el convenio en su conjunto no era *self-executing*.²³

B. LAS RESOLUCIONES NO DIRECTAMENTE APLICABLES: SU EJECUCION NORMATIVA

Las obligaciones internacionales que no son directamente aplicables ha sido definidas en la doctrina española como "disposiciones que por su misma naturaleza necesitan

²¹ Así lo ha reconocido el Tribunal Supremo respecto al Convenio único de estupefacientes de las Naciones Unidas de 1961 en STS (Sala 2ª), de 15 de noviembre de 1984 (*Aranzadi, Repertorio de Jurisprudencia*, 1984, N° 5490) y respecto al art. 7.1 del Convenio 132 de la OIT en sus sentencias de 1 de octubre, 7 de octubre, 20 y 23 de diciembre de 1991 (vid. *Aranzadi, Repertorio de Jurisprudencia*, 1991, N° 7653, 7202, 9093 y 9097 respectivamente).

Vid. en este sentido respecto a los tratados internacionales sobre Derechos Humanos M.L. ESPADA RAMOS, "El efecto directo y los tratados internacionales sobre Derechos humanos suscritos por España", en: *Introducción a los Derechos Fundamentales*, vol. II, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, 1988, p. 1208. En cambio, parece más discutible el uso que esta autora hace del concepto de *efecto directo*, elaborado en la jurisprudencia comunitaria y específico del Derecho comunitario, para aplicarlo a las disposiciones de los tratados internacionales sobre Derechos humanos que crean derechos y obligaciones para los particulares (p. 1209).

²² Vid. *BOE*, 15 de noviembre de 1985, N° 274.

²³ La Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona, en sentencia de 7 de febrero de 1989, y la Sala 3ª de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, en sentencia de 30 de abril de 1990 (*Aranzadi, Repertorio de Jurisprudencia*, 1990, N° 3360), desestimaron la aplicabilidad del art. 8.a/ y b/ del convenio invocado por considerar que éste era *non-self-executing*, porque precisaba de medidas legislativas internas para hacerlo aplicable. El asunto llegó al Tribunal Constitucional que, en su sentencia 254/1993, de 20 de julio de 1993 (*BOE*, 18 de agosto de 1993, N° 197), consideró que tal desestimación suponía una violación del art. 18.4 de la Constitución. No obstante, el Tribunal Constitucional, por limitaciones inherentes a la vía procesal utilizada, el recurso de amparo, no pudo pronunciarse sobre la aplicabilidad directa del art. 8.a/ y b/ del convenio citado, ya que este tipo de recurso no permite alegar de forma directa otras normas que las relativas a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución (arts. 14 a 30). Así lo ha establecido dicho Tribunal en sus sentencias 84/1989, 49/1988 (FJ° 14), 64/1991 (FJ° 4), y en la propia 254/1993 (FJ° 5). Los tratados internacionales de Derechos humanos, por mor del art. 10.2 de la Constitución, deben servir como una fuente interpretativa de los Derechos fundamentales reconocidos en la misma para ayudar a delimitar los "perfiles concretos" de tales derechos.

de un desarrollo legal o/y reglamentario para devenir operativas";²⁴ o como "normas que necesitan forzosamente la adopción de actos normativos internos".²⁵ Por tanto, este tipo de obligaciones internacionales precisan la ejecución normativa interna como requisito imprescindible para que puedan ser aplicadas por los órganos internos competentes.

La ejecución normativa de una resolución que no es directamente aplicable está formada por la disposición o disposiciones normativas adoptadas por los órganos internos competentes por medio del procedimiento pertinente. La ejecución normativa de las resoluciones en estudio plantea diversos problemas jurídicos que es preciso analizar con detalle: la técnica jurídica adecuada, la competencia para su adopción, la intervención del Consejo de Estado, el control de la ejecución normativa, la posible responsabilidad patrimonial del Estado-legislador y, por último, la garantía del cumplimiento y la responsabilidad internacional. Ahora bien, antes del examen de estos problemas específicos de la ejecución normativa de las obligaciones internacionales contenidas en tratados o en resoluciones de Organizaciones internacionales, conviene tener en cuenta dos hechos, la estructura descentralizada del Estado español,²⁶ esto es, la existencia de Comunidades

²⁴ Vid. A. REMIRO, *Op. cit.*, 1987, p. 274; J. JUSTE, *Op. cit.*, 1980, p. 199.

²⁵ Vid. J.D. GONZALEZ CAMPOS et al., *Op. cit.*, 1992, pp. 244 y 274.

²⁶ La utilización del término *Estado* puede ser motivo de confusión, ya que como ha señalado el Tribunal Constitucional en su sentencia 32/81, de 28 de julio, (FJº 5), "es objeto en el contexto constitucional de una utilización claramente anfibológica. En ocasiones, [...] el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidad y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía; en otras, por el contrario, [...] por Estado se entiende sólo el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las Comunidades autónomas y otros entes territoriales autónomos". (Vid. *BOE*, 13 de agosto de 1981, Nº 193)

En este estudio, el término *Estado* en relación con la distribución competencial respecto a las Comunidades Autónomas se utiliza en el sentido del art. 149 de la Constitución española y no en el que habitualmente se usa en el Derecho internacional en cuanto sujeto primario del mismo. Vid. sobre la ambivalencia del término *Estado* G. JAUREGUI BERECIARTU, *Las Comunidades autónomas y las relaciones internacionales*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1986, p. 80; y *La Comunidad Autónoma del País Vasco y las relaciones internacionales*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1989, pp. 43-44; F. BALAGUER CALLEJON, *Fuentes del Derecho. II. Ordenamiento general del estado y ordenamientos autonómicos*, Madrid, Tecnos, 1992, pp. 133-135.

Autónomas, y la condición de Estado miembro de las Comunidades Europeas.

1. LA TECNICA JURIDICA: EL ENTORNO NORMATIVO RECEPTOR

La idoneidad del instrumento jurídico utilizado para operar el desarrollo normativo de las obligaciones internacionales de resultado viene condicionada por lo que se podría denominar el *entorno normativo receptor* de las obligaciones internacionales no directamente aplicables de una Organización internacional intergubernamental determinada.²⁷

El *entorno normativo receptor* está integrado por el conjunto de disposiciones internas, ya sean de rango constitucional, legal o reglamentario, relativas a la materia objeto de regulación por las obligaciones internacionales no directamente aplicables de una resolución específica y por el conjunto de procedimientos encaminados a facilitar la aplicación de las mismas. Estas normas y procedimientos no tienen por objeto introducir las resoluciones, no son disposiciones internas relativas a la recepción; antes bien, son disposiciones internas sobre ámbitos materiales determinados que, en ocasiones, pueden influir en la calificación sobre la posible aplicabilidad directa de una resolución y en el tipo y rango de la legislación interna de desarrollo en el caso de las resoluciones que no son directamente aplicables.

Ahora bien, el análisis del rango formal de las normas de desarrollo no puede hacerse sin contextualizarlo dentro del tema de las relaciones entre la ley y el reglamento en la Constitución española, ya que como advierte RUBIO LLORENTE, tales relaciones reciben en el actual sistema constitucional una respuesta bien diferente a la que ofrecía la antigua

²⁷ Y. IWASAWA, *Op. cit.*, pp. 652 y 674 utiliza los términos *institutional framework* para referirse a las disposiciones y procedimientos internos que condicionan la ejecución normativa de los tratados que no son *self-executing*; este mismo autor señala (p. 652, nota 107) que en la traducción francesa del artículo de COMTE, "Application of the European Convention on Human Rights in Municipal Law", en *Journal of International Commission of Jurists*, 1962, vol. 4, los términos empleados para hacer referencia al mismo concepto son los *structures d'accueil*.

monarquía constitucional e incluso la república liberal decimonónica.²⁸ Las relaciones entre la ley y el reglamento en el ordenamiento jurídico español están condicionadas de forma directa por las concepciones que se tengan del principio de legalidad, de la reserva de ley y de la potestad reglamentaria. La doctrina iuspublicista mayoritaria defiende un concepto amplio de principio de legalidad, de forma que las materias que afecten a la "sujeción general" de los ciudadanos,²⁹ es decir, las que afecten a las obligaciones y cargas de los ciudadanos, a los derechos de prestación, a las grandes líneas de la actividad subvencional y a las de la actividad de fomento,³⁰ o aquéllas que afecten a la propiedad y a la libertad de los ciudadanos,³¹ sólo pueden ser reguladas por medio de una ley o una norma con rango de ley.³² Esta concepción del principio de legalidad, como sujeción plena de la Administración a la ley tanto cuando realiza actos concretos como cuando lo hace en ejercicio de la potestad reglamentaria, implica la imposibilidad de adoptar reglamentos independientes,³³ con independencia de la posición que se sostenga respecto a la posible

²⁸ Vid. F. RUBIO LLORENTE, "El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del Derecho", *REDC*, 1986, N° 16, p. 106.

²⁹ Vid. A. GARRORENA MORALES, *El Estado español como Estado Social y Democrático de Derecho*, 1ª ed., 5ª reimp., Madrid, Tecnos, 1992, pp. 181-198.

³⁰ Vid. F. RUBIO LLORENTE, "El principio de legalidad", *REDC*, 1993, N° 39, pp. 21-23 y 32.

³¹ Vid. en este sentido E. GARCIA DE ENTERRIA y T.R. FERNANDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 3ª ed., Madrid, Civitas, 1982, pp. 220-225.

³² Las normas con fuerza de ley son aquellas normas que tienen rango legal pero que han sido elaboradas por el Gobierno y no por el Parlamento; vid. sobre este concepto I. DE OTTO, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, 2ª ed., 3ª reimp., Barcelona, Ariel, 1993, pp. 149-151; F. BALAGUER CALLEJON, *Fuentes del Derecho. II. Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos*, Madrid, Tecnos, 1992, pp. 72-74.

³³ La tesis de la imposibilidad total de reglamento independientes la sostienen F. RUBIO LLORENTE, *Op. cit.*, 1993, p. 25; A. GARRORENA, *Op. cit.*, 1992, pp. 194-195; en este sentido la STC 18/82, de 4 de mayo de 1982 (*BOE*, 18 de mayo de 1982, N° 118).

La tesis de la imposibilidad de reglamentos independientes en el derecho español, salvo en materias relativas a la autoorganización de la Administración, la defiende en la doctrina española, entre otros, E. GARCIA DE ENTERRIA y T.R. FERNANDEZ, *Op. cit.*, vol. I, 1982, pp. 191-192; J. PEREZ ROYO, *Las fuentes del Derecho*, 4ª ed., Madrid, Tecnos, 1988, pp. 139-140; en este sentido la STC, 35/82, de 14 de junio de 1982 (*BOE*, 28 de junio de 1982, N° 153) y en contra la STC 108/86, de 29 de julio (*BOE*, 13 de agosto de 1986, N° 193).

existencia de una reserva general de ley.³⁴ De acuerdo con esta doctrina, la ejecución normativa de las obligaciones que no son directamente aplicables de las resoluciones debería operarse por medio de leyes o normas con rango de ley (decreto-ley³⁵ o decretos legislativos³⁶) en todas aquellas materias afectas por una reserva de ley; en aquellas otras materias que no lo estén, el desarrollo normativo podría hacerse bien por ley o bien, previa habilitación legal, a través de normas de carácter reglamentario.

Otros autores, en cambio, conciben el principio de legalidad como principio de

³⁴ La tesis de una reserva general de ley para todo lo que afecta a la libertad la defiende E. GARCIA DE ENTERRIA y T.R. FERNANDEZ, *Op. cit.*, vol. I, 1982, pp. 216-225; también R. GARCIA MACHO, *Reserva de ley y potestad reglamentaria*, Barcelona, Ariel, 1988, p. 113, parece defender la existencia de una reserva general de ley; este autor señala que la Constitución española establece dos tipos de reserva de ley, la ordinaria (arts. 53.1 y también 55.3) (pp. 115-118) y la reserva orgánica (art. 81.1) (pp. 118-119).

La tesis de la reserva general de ley como principio estructural de la Constitución española la sostiene F. RUBIO LLORENTE, "Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley (Sobre el problema del concepto de ley en la Constitución)", *RAP*, 1983, Nº 100-102, vol. I, p. 431-432. En cambio, este mismo autor, en *Op. cit.*, 1993, p. 22, distingue entre principio de legalidad y reserva de ley y matiza la extensión de esta última al señalar que la sujeción de la potestad reglamentaria a la Constitución y a la ley no puede ser calificada, en razón de su universalidad, de <<reserva de ley>>. La finalidad de la reserva de ley no es en nuestra Constitución la de sustraer ciertas materias a la potestad reglamentaria, porque el ejercicio de ésta requiere siempre un apoderamiento legal; con la reserva, concluye este autor, se trata de imponer al legislador el deber de regular por sí mismo determinadas materias; la reserva de ley transforma en deber lo que antes era facultad. Incluso la violación de uno y otra tienen efectos jurídicos diferentes, ya que un reglamento sin apoderamiento legal (contrario, por tanto, al principio de legalidad) es ilegal y puede ser anulado por los tribunales ordinarios; en cambio, un reglamento que se inmiscuye en el ámbito de la reserva de ley en virtud de una habilitación muy amplia de la ley, no puede ser tachado de ilegal sino que su invalidez será consecuencia de la nulidad de la ley por infracción de la Constitución, previa declaración, claro está, por el Tribunal Constitucional (p. 25).

³⁵ Vid. sobre el decreto-ley P. SANTOLAYA MACHETTI, *El régimen constitucional de los Decretos-Leyes*, Madrid, Tecnos, 1988; J. SALAS, "Los decretos-leyes en la teoría y en la práctica constitucional", en: *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. I, Madrid, Civitas, 1991, pp. 267-326; E. GARCIA DE ENTERRIA y T.R. FERNANDEZ, *Op. cit.*, vol. I, 1982, pp. 140-146; I. DE OTTO, *Op. cit.*, 1993, pp. 195-213; F. BALAGUER CALLEJON, *Op. cit.*, 1992, pp. 74-85; J. PEREZ ROYO, *Op. cit.*, 1988, pp. 110-134.

³⁶ Vid. E. GARCIA DE ENTERRIA, *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, 2ª ed., Madrid, Tecnos, 1981, en especial, pp. 3-189; T. FREIXES SANJUAN, "La legislación delegada", *REDC*, 1990, Nº 28, pp. 119-176, que incluye un examen reciente de la materia en el derecho comparado; T. QUADRASALCEDO, "La delegación legislativa en la Constitución", en: *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, 1991, pp. 327-405; J. JIMENEZ CAMPO, "El control jurisdiccional y parlamentario de los Decretos legislativos", *RDP*, 1981, Nº 10, pp. 77-105; E. VIRGALA FORURIA, *La delegación legislativa en la Constitución y los decretos legislativos como normas rango incondicionado de ley*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1991; I. GUTIERREZ GUTIERREZ, "Sobre el control judicial de los textos articulados: la STC 205/1993", *REDA*, 1994, Nº 82, pp. 319-331; I. DE OTTO, *Op. cit.*, 1993, pp. 182-194; F. BALAGUER CALLEJON, *Op. cit.*, 1992, pp. 85-96.

juridicidad, que se manifiesta en la necesidad para los órganos del Estado, en concreto de la Administración, de que su actuación se lleve a cabo con sujeción al ordenamiento jurídico, al "bloque de la legalidad" que incluye a todas las normas, tanto leyes como reglamentos. Según ellos, sólo aquellas materias afectadas por una reserva de ley deberían ser reguladas por una ley o por una norma con rango de ley, ya que no existe una reserva general de ley en la Constitución.³⁷ En aquellas otras materias que no estén sujetas a una reserva de ley cabría, incluso, su regulación por medio de reglamentos independientes,³⁸ es decir, de reglamentos sin autorización previa de una ley. Estas materias podrían ser reguladas por reglamento aun cuando estuvieran afectadas por una congelación de rango legal, siempre que tal regulación no fuera contraria a una ley.³⁹ Estos reglamentos independientes serían el resultado no sólo de la ausencia de una reserva general de ley sino también de la existencia de una potestad reglamentaria autónoma en el Gobierno que deriva directamente de la

³⁷ Vid. en este sentido I. DE OTTO, *Op. cit.*, 1993, en concreto sobre el principio de legalidad como principio de juridicidad (pp. 157-160) y sobre la inexistencia de una reserva general de ley (pp. 151-157); J.M. BAÑO LEON, *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria (Remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978)*, Madrid, Civitas, 1991, pp. 178-192.

J. TORNOS MAS, "La relación entre la Ley y el Reglamento: reserva legal y remisión normativa. Algunos aspectos conflictivos a la luz de la jurisprudencia constitucional", *RAP*, 1983, N° 100-102, vol. I, pp. 471-507, también distingue entre principio de legalidad y reserva de ley (p. 477) y rechaza la existencia de una reserva general de ley (p. 506).

³⁸ Vid. en este sentido I. DE OTTO, *Op. cit.*, 1993, pp. 233-235; J.M. BAÑO LEON, "Los ámbitos del reglamento independiente", en: *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. I, Madrid, Civitas, 1991, pp. 421-453; y *Op. cit.*, 1991, pp. 163-178, donde analiza el concepto de reglamento independiente, su evolución histórico-dogmática y su compatibilidad con el principio de legalidad entendido como principio de juridicidad; F. BALAGUER CALLEJON, *Op. cit.*, 1992, pp. 115-117, denomina a los reglamentos independientes, reglamentos *paralegales* y los define como "normas paralegales, que intervienen fuera del ámbito material reservado a la ley, integrando vacíos normativos que, sin ser necesariamente lagunas, son susceptibles de una regulación que no contradice la voluntad expresa o implícita del bloque de legalidad" (p. 116).

El Tribunal Constitucional también ha admitido la posibilidad de reglamentos independientes más allá del ámbito material de autoorganización de la Administración de forma poco clara en la STC 58/1982, 27 de julio (FJ° 1) (*BOE*, 18 de agosto de 1982, N° 197) y con mayor nitidez en la STC 83/1984, de 24 de julio (FJ° 4) (*BOE*, 24 de agosto de 1984, N° 203); vid. sobre las mismas B. COLOM PASTOR, "Reglamento independiente y potestad reglamentaria: cinco años de experiencia constitucional", *REDA*, 1984, N° 40-41, pp. 239-248.

³⁹ Vid. I. DE OTTO, *Op. cit.*, 1993, pp. 226-227.

Constitución (art.97).⁴⁰ De acuerdo con esta doctrina, la ejecución normativa de las obligaciones internacionales que no son directamente aplicables debería operarse por medio de leyes o normas con rango de ley si tuvieran por objeto materias sujetas a reserva de ley, mientras que en aquellas otras no afectadas por tales reservas podría hacerse por medio de normas de carácter reglamentario.

Por tanto, y como consecuencia de la aplicación de los criterios generales extraídos de la relación entre ley y reglamento en la Constitución española, los instrumentos normativos para la ejecución normativa de las resoluciones no directamente aplicables podrían ser los siguientes: en el caso de una concepción amplia del principio de legalidad, siempre sería necesaria una ley; en el caso de que el principio de legalidad se conciba como principio de juridicidad, la ley sólo es obligatoria si la materia está sujeta a una reserva de ley, en las demás, resulta potestativa. Así, en el primer caso, sólo se podrá utilizar reglamentos previa habilitación legal o deslegalización expresa, y, en el segundo, además de los reglamentos adoptados previa habilitación o deslegalización, caben los reglamentos independientes.

No obstante, en ocasiones la eficacia de las resoluciones obligatorias, el alcanzar los resultados propuestos en ellas, depende de la rapidez con la que se desarrollen normativamente y, por ende, se apliquen. Esta necesidad de rapidez y eficacia, a veces, puede resultar difícilmente compatible con el *tempo* que exige el procedimiento legislativo para adoptar la legislación de ejecución normativa. Para evitar estos inconvenientes, la doctrina ha esbozado algunas propuestas en relación al mismo problema pero respecto a los tratados internacionales o al Derecho comunitario. Por un lado, se ha apuntado la posibilidad

⁴⁰ Vid. I. DE OTTO, *Op. cit.*, 1993, pp. 222-223; F. BALAGUER CALLEJON, *Op. cit.*, 1992, pp. 100-104.

de que la propia ley de autorización de la manifestación del consentimiento del Estado o una ley posterior específica opere una delegación legislativa en el Gobierno.⁴¹ Esta propuesta presenta varios inconvenientes. El primero es de tipo dogmático, ya que la ley de autorización, en el caso de los tratados del art. 93 de la Constitución, no es una ley en sentido material, no tiene carácter normativo,⁴² ni el acto de autorización de los tratados constitutivos de las Organizaciones internacionales intergubernamentales tampoco tiene tal carácter normativo, por lo que no pueden instrumentalizar delegación alguna; y es que con independencia de la forma jurídica a través de la que se materialice la decisión parlamentaria, ya sea una ley o una resolución,⁴³ lo importante es su naturaleza jurídica, y esta no es otra que la de un acto de autorización de las Cortes al Gobierno⁴⁴ y no la de norma jurídica (el carácter normativo lo tienen las obligaciones contenidas en los tratados o en las resoluciones), por lo que no puede operar una delegación legislativa en el último alterando las reglas constitucionales que presiden las relaciones entre legislativo y ejecutivo. El segundo es de carácter constitucional, ya que el art. 82.3 de la Constitución prohíbe la delegación legislativa de forma general y por tiempo indeterminado en el Gobierno, por lo que tales delegaciones

⁴¹ Vid. G.C. RODRIGUEZ IGLESIAS, *Op. cit.*, 1985, p. 227, respecto al ejecución del Derecho comunitario; F. SANTAOLALLA LOPEZ, "Los tratados como fuente del derecho en la Constitución", *RAP*, 1979, vol. 90, pp. 26-27, en forma hipotética, respecto a su posible inclusión en el art. 93.2 de la Constitución.

⁴² Vid. A. MANGAS, *Op. cit.*, 1987, pp. 38-41; y "Los tratados internacionales (arts. 93 a 96 de la CE). Especial referencia a la ciudadanía europea", *RDP*, 1992, N° 36, pp. 423-424.

⁴³ Un examen de la forma jurídica de las decisiones parlamentarias en la doctrina iuspublicista europea más representativa (Laband y Carré de Malberg) y en las constituciones españolas anteriores a 1978 puede verse en F. SANTAOLALLA LOPEZ, "La ley y la autorización de las Cortes a los tratados internacionales", *RDP*, 1981, N° 11, pp. 29-56. Este autor defiende que tales decisiones se instrumentalicen por medio de una ley, aunque precisa que se trataría de una ley en sentido formal que no puede contener reglas jurídicas en sentido estricto (p. 37).

En contra de que la autorización revista forma de ley, pretensión que es calificada como un exceso de positivismo, A. MANGAS, *Op. cit.*, 1980, pp. 167-170.

⁴⁴ Vid. en este sentido A. MANGAS, *Op. cit.*, 1994, pp. 156-157; J. JUSTE RUIZ, *Op. cit.*, 1980, pp. 190-191; A.J. RODRIGUEZ CARRION, "Regulación de la actividad del Estado en la Constitución", *RDP*, 1982, N° 15, p. 105; F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Op. cit.*, 1981, p. 37; M.L. ESPADA RAMOS, "El control interno de los tratados internacionales", *REDI*, 1980, vol. XXXII, N° 1-3, pp. 21-24.

habrían de ser "para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio",⁴⁵ lo cual hace que en la práctica esta propuesta pierda parte de su sentido. El tercer inconveniente es de técnica jurídica, ya que ni las leyes de bases, ni la refundición de textos normativos, por los límites inherentes a sus propias características, parecen los instrumentos normativos más adecuados para la ejecución normativa de las resoluciones en estudio.

Por otro lado, A. MANGAS, para la ejecución normativa del Derecho comunitario, ha propuesto la delegación de la misma en comisiones legislativas permanentes que, por el reducido número de parlamentarios, podrían desarrollar un trabajo más rápido y más eficaz (art. 75.2 de la Constitución). Para ello, considera que la adaptación del Derecho comunitario no se puede calificar como una de las "cuestiones internacionales" que prohíbe el art. 75.3 delegar en tales comisiones.⁴⁶ En el caso de las resoluciones en estudio, parece difícil excluir su ejecución normativa de las "cuestiones internacionales" que no pueden ser objeto de delegación.

Por último, el profesor CASANOVAS, también respecto a la adaptación del Derecho comunitario, ha planteado entre interrogantes y como objeto de discusión la posibilidad de que las limitaciones para la delegación legislativa establecidas por el art. 82.3 de la Constitución pudieran ser obviadas por efecto del art. 93 de la misma, lo que permitiría a los actos comunitarios operar como leyes de delegación en el ejecutivo de la facultad de dictar normas con rango de ley.⁴⁷ Pero si respecto al Derecho comunitario resulta difícil

⁴⁵ Así ha sucedido con la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de Delegación al Gobierno para la adaptación normativa al Derecho comunitario, por medio de la cual se adoptaron quince decretos legislativos y cuya vigencia expiró el 30 de junio de 1986.

⁴⁶ Vid. A. MANGAS, *Op. cit.*, 1987, pp. 189-190; en el mismo sentido A. RUIZ ROBLEDO, "Delegación legislativa en las Comisiones Parlamentarias", *REDC*, 1995, N° 43, pp. 73-111, en especial, pp. 83-85.

⁴⁷ Vid. O. CASANOVAS Y LA ROSA, "Las Comunidades Autónomas y la adhesión de España a las Comunidades Europeas", en: M. DIEZ DE VELASCO (Comp.), *El derecho de la Comunidad Europea*, Madrid, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1982, pp. 88-89.

admitir que el art. 93 produzca un desequilibrio de los poderes constitucionales en favor de una institución interna, el ejecutivo y en detrimento del legislativo,⁴⁸ aún lo es más respecto a las resoluciones de las Organizaciones internacionales intergubernamentales, cuyo fundamento jurídico-constitucional es el art. 94.1 de la Constitución. La necesidad de adoptar legislación de desarrollo de obligaciones internacionales que no son directamente aplicables contenidas en tratados internacionales o en resoluciones no altera las reglas constitucionales que regulan las relaciones entre ley y reglamento, ni se puede señalar práctica en este sentido, ni tampoco el Derecho internacional exige tal alteración.

En cualquier caso, tanto de lo apuntado líneas atrás como de las propuestas enumeradas y de las dificultades que ofrece su aplicación a las resoluciones en estudio, se puede concluir que parece preferible que sea el Gobierno el que satisfaga las exigencias normativas que implican las obligaciones de resultado, porque puede hacerlo con mayor rapidez y eficacia. No obstante, parece difícil que aquél pueda utilizar con la amplitud, la generalidad y la duración necesaria los instrumentos normativos que permite la delegación legislativa. Por tanto, parece deseable ampliar la potestad reglamentaria del Gobierno para la ejecución normativa de las resoluciones directamente aplicables.⁴⁹ Para ello, junto a los reglamentos independientes cuando procedan, el ordenamiento jurídico español dispone de dos instituciones para ampliar la potestad reglamentaria del Gobierno, la remisión normativa y la deslegalización. La *remisión normativa* es definida en la doctrina iuspublicista española de dos formas, en función de la concepción previa que se tenga del principio de legalidad.

⁴⁸ Vid. A. MANGAS, *Op. cit.*, 1987, pp. 197-200 señala que la atribución a las Instituciones europeas del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución no exige ni conlleva la alteración de los preceptos constitucionales relativos a las competencias de ejecutivo y legislativo, ya que esto impediría la aplicación efectiva del principio de autonomía institucional del Estado español.

⁴⁹ Vid. G.C. RODRIGUEZ IGLESIAS, *Op. cit.*, 1985, p. 228, respecto al Derecho comunitario.

Unos autores la conciben como una directriz de la potestad reglamentaria que puede servir en muchos casos como una invitación al poder reglamentario, en otros como una función de complemento de los límites a los que está sujeto el reglamento y, por fin, para distinguir el desarrollo de la preparación de la ejecución.⁵⁰ Otros, en cambio, la definen como autorizaciones que la ley hace al reglamento para que éste regule determinadas materias que de otra manera le estarían vedadas.⁵¹ La *deslegalización* es una operación realizada por una ley que, sin entrar en la regulación material de un tema, permite que los preceptos existentes en una determinada materia sean modificados o derogados por un reglamento.⁵² Ahora bien, el límite para la ampliación de la potestad reglamentaria del Gobierno mediante estas instituciones no es el principio de legalidad, ni siquiera en su concepción más amplia, ya que mediante una ley, por una u otra vía, se puede habilitar al Gobierno para que adopte reglamentos. El límite de esa ampliación, como de la propia potestad reglamentaria, es la reserva de ley. Esta implica que el legislador tiene el deber de establecer por sí mismo la regulación de determinadas materias y no puede remitirla al reglamento.⁵³ Por ende, la reserva de ley no sólo implica la necesidad de una ley, sino también que ésta tenga un mínimo contenido material.⁵⁴ No obstante, la exclusión del reglamento de las materias

⁵⁰ Vid. I. DE OTTO, *Op. cit.*, 1993, pp. 235-240.

⁵¹ Vid. E. GARCIA DE ENTERRIA y T.R. FERNANDEZ, *Op. cit.*, vol. I, 1982, pp. 240-245; E. GARCIA DE ENTERRIA, *Op. cit.*, 1981, pp. 149-168.

⁵² I. DE OTTO, *Op. cit.*, 1993, pp. 227-228 añade que lo que hace la ley de deslegalización es privar de fuerza pasiva a las disposiciones legales vigentes, pero tales disposiciones siguen siendo leyes hasta que sean modificadas o derogadas.

E. GARCIA DE ENTERRIA y T.R. FERNANDEZ, *Op. cit.*, vol. I, 1982, pp. 245-248; E. GARCIA DE ENTERRIA, *Op. cit.*, 1981, pp. 169-172 apuntan que el fin de la ley de deslegalización es la derogación formal de una ley.

⁵³ Vid. F. RUBIO LLORENTE, *Op. cit.*, 1993, p. 25.

⁵⁴ Vid. J. TORNOS MAS, *Op. cit.*, 1983, pp. 482-486; J.M. BAÑO LEON, *Op. cit.*, 1991, pp. 86-91.

sujetas a reserva de ley no es absoluta, como ha concluido el Tribunal Constitucional en su sentencia 83/1984 (FJº 4): "El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las Leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley. lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador."⁵⁵

Por tanto, dada la conveniencia y casi la necesidad de aumentar el poder reglamentario del Gobierno para una más rápida y eficaz ejecución normativa de las resoluciones no directamente aplicables, parece aconsejable la promulgación de una ley marco⁵⁶ o, mejor, de una *ley para la ejecución normativa y aplicación de las resoluciones* de determinadas Organizaciones internacionales intergubernamentales, como las de la ONU y la OACI. Salvo que las resoluciones afectaran a materias sujetas a reserva de ley, en cuyo caso la ejecución normativa habría de operarla el legislador al menos en lo relativo al núcleo básico del contenido de la reserva en la ley propuesta, el legislativo puede habilitar al Gobierno, ya sea mediante remisión normativa o, en el caso de que exista regulación legal previa, mediante deslegalización, para que lleve a cabo la ejecución normativa por medio de normas reglamentarias. Además de esta ampliación de la potestad reglamentaria, en dicha ley se pueden regular las medidas de coordinación y control de la aplicación y sanción en el caso de posibles contravenciones.

2. LA COMPETENCIA PARA ADOPTAR LA EJECUCION NORMATIVA

En este marco jurídico, el problema de la competencia para la ejecución

⁵⁵ Vid. *BOE*, 24 de agosto de 1984, N° 203; vid. en este sentido I. DE OTTO, *Op. cit.*, 1993, pp. 229-232; J. TORNOS MAS, *Op. cit.*, 1983, pp. 486-497 y jurisprudencia del Tribunal Constitucional en él examinada.

⁵⁶ Este término puede llevar a confusión con las leyes marco apuntadas por el art. 150.1 de la Constitución. Vid. sobre las mismas F. BALAGUER CALLEJON, *Op. cit.*, 1992, pp. 187-189.

normativa de las obligaciones internacionales es preciso contextualizarlo entre otros muchos que entrañan las relaciones internacionales y la participación de las Comunidades Autónomas en las mismas, y que se pueden sintetizar en los siguientes: el concepto de *relaciones internacionales*, las actividades que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar en esta materia y el control de tales actividades en relación con la garantía del cumplimiento de las obligaciones internacionales. Estos aspectos empezaron a ser objeto de estudio desde la misma entrada en vigor de la Constitución de 1978, pero fue la adhesión de España a las Comunidades Europeas la que produjo un incremento sustancial del tratamiento de los mismos en la doctrina jurídica española y en la jurisprudencia constitucional. El enfoque otorgado a estas cuestiones ha sido unas veces más internacionalista y otras más comunitarista.

Respecto al primero de ellos, el profesor CASANOVAS ha sintetizado el tratamiento de la "noción constitucional de relaciones internacionales" en la doctrina jurídica española y en la jurisprudencia constitucional,⁵⁷ y ha señalado que, en contraposición a la *tesis globalizante*⁵⁸ que incluye dentro de las mismas cualquier relación con sujetos o actores internacionales, "cabe defender una tesis que se podría denominar *sustantivista* en virtud de la cual se postula un contenido específico a la noción de <<relaciones internacionales>> .

⁵⁷ Vid. O. CASANOVAS Y LA ROSA, "La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de tratados internacionales", en: M. PEREZ GONZALEZ (dir. cient.), *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I, Vitoria, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, pp. 54-57.

⁵⁸ Vid. en este sentido A. PEREZ CALVO, *Estado Autonómico y Comunidad Europea*, Madrid, Tecnos, 1993, p. 39, para el que las relaciones internacionales, "independientemente de algún posible elemento material propio, tienen un contenido material flexible, que varía de caso en caso en función de la calidad de los asuntos que sean objeto de la relación internacional".

Vid. también el análisis que C. ESCOBAR hace en "Nota", *REDI*, 1988, vol. XL, N° 2, pp. 165-175 sobre la jurisprudencia constitucional de los años 1984, 1985 y 1986 en materia de relaciones internacionales, en la que el Tribunal Constitucional sostiene, según esta autora, "un concepto amplio de las relaciones internacionales para determinar la aplicación del título competencial exclusivo que, a favor del Estado, se ha recogido en el art. 149.1.3 de la Constitución" (p. 172).

Las <<relaciones internacionales>>, tal como se utiliza este concepto en los textos constitucionales, no estarían determinadas formalmente por la intervención de los órganos de representación exterior del Estado, ni por el hecho de que determinadas cuestiones sean objeto de celebración de tratados internacionales, ni siquiera por la reglamentación de determinadas relaciones por el Derecho internacional público, sino que responden a un contenido material que se ha ido decantando por el constitucionalismo histórico y comparado y es, con dicha significación, como debe ser entendido en los textos constitucionales en los que actualmente se encuentra recogida esta expresión".⁵⁹ El "núcleo duro" del concepto de relaciones internacionales incluiría el *ius ad tractatum*, la dirección de la política exterior, el *ius legationis* y al responsabilidad internacional.⁶⁰ Este contenido ha sido confirmado por el Tribunal Constitucional, entre otras, en la sentencia 153/1989, de 5 de octubre (FJº 8),⁶¹ y en la más reciente 165/1994, de 26 de mayo (FJº 5).⁶² Por tanto, fuera del núcleo que

⁵⁹ Vid. O. CASANOVAS Y LA ROSA, *Op. cit.*, 1994, p. 55.

⁶⁰ Vid. M. PEREZ GONZALEZ, *Op. cit.*, 1987, pp. 264-266; A. MANGAS, *Op. cit.*, 1987, pp. 222-223; E. AJA, "Comentario de la STC 137/1989, de 20 de julio (Colaboración entre Galicia y Dinamarca)", en: *La celebración de tratados internacionales por España: Problemas actuales*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1990, pp. 160-164; sin emplear los términos "núcleo duro" P. PEREZ TREMPES, *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1987, p. 75.

En contra de esta distinción de un núcleo duro en el concepto de las relaciones internacionales A. PEREZ CALVO, *Op. cit.*, 1993, pp. 30-33. Este autor aduce cuatro razones para ello: en primer lugar, porque no es necesaria para que las Comunidades Autónomas dispongan de un determinado grado de participación en las relaciones internacionales; en segundo lugar, porque la Constitución atribuye al art. 149.1 todas las competencias posibles de carácter internacional, ya sea mediante diferentes números concretos del artículo citado o del general número 3 del mismo artículo; en tercer lugar, porque la identificación del presunto núcleo duro de las relaciones internacionales no permite avanzar nada; en cuarto lugar, porque la expresión rotunda del art. 149.1.3ª no debería dejar lugar a dudas sobre la indivisibilidad de esta materia a efectos de un imposible reparto competencial entre el estado y las Comunidades Autónomas.

⁶¹ Vid. *BOE*, 7 de noviembre de 1989, Nº 267.

Un examen cronológico de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desde 1981 a 1990 en materia de relaciones internacionales puede verse en J.E. SORIANO, *Op. cit.*, 1990, pp. 142-174.

⁶² Vid. *BOE*, 25 de junio de 1994, Nº 151.

Vid. sobre esta sentencia M. PEREZ GONZALEZ, "La <<onda regional>> en Bruselas y el ámbito del poder exterior (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo)", *RIE*, 1994, vol. 21, Nº 3, pp. 899-915.

constituye el contenido esencial del concepto de relaciones internacionales cabe la posibilidad de la acción de las Comunidades Autónomas; es decir, que ciertas actividades de éstas, por el sólo hecho de estar relacionadas con las relaciones internacionales, no caen dentro de la reglamentación jurídica internacional, ni son competencia exclusiva del Estado.⁶³ Asimismo, la ya citada STC 165/1994, de 26 de mayo (FJº 4), confirma la distinción elaborada por la doctrina entre actuación en lo estrictamente internacional y en lo comunitario.⁶⁴ No obstante, esta distinción no implica necesariamente que los criterios y normas aplicables a las actividades de las Comunidades Autónomas en uno y otro ámbito sean totalmente diferentes.

En las actividades que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar en conexión con las relaciones internacionales (en sentido amplio) y que no se hallan incluidas en el "núcleo duro" señalado, el profesor PEREZ GONZALEZ ha distinguido entre las actividades

⁶³ Vid. en este sentido STC 80/1993 (FJº 3) (BOE, 15 de abril de 1993, Nº 90) en la que se afirma que "la dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 de la CE que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (en la misma línea STC 153/1989, 54/1990, 76/1991 y 100/1991)"; vid. sobre esta sentencia D. ORDOÑEZ, "Nota", *REDI*, 1994, vol. XLVI, Nº 1, pp. 269-273.

Vid. también M. PEREZ GONZALEZ, *Op. cit.*, 1994, pp. 908-909; G. JAUREGUI BERECIARTU, "Autonomías, política exterior del Estado e integración europea", en: A. FIGUEROA LARAUDOGOITIA y E. MANCISIDOR ARTARAZ (Coord.), *Poder político y Comunidades Autónomas*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1991, p. 201.

⁶⁴ El Tribunal Constitucional en dicha sentencia 165/1994, de 26 de mayo, afirma que "cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como <<interno>>".

La distinción entre "lo internacional" y "lo comunitario" aparece apuntada en G.C. RODRIGUEZ IGLESIAS, *Op. cit.*, 1985, pp. 214, 217 (nota 61) y 232; más elaborada ya en A. MANGAS, "La aplicación del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas", en: *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas. Seminario celebrado en Barcelona el 9 de mayo de 1990*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1990, pp. 75-76; y "Los tratados internacionales (art. 93 a 96 de la CE). Especial referencia a la ciudadanía europea", *RDP*, 1992, Nº 36, pp. 427-430; el Consejo de Estado también la reconoce en su dictamen Nº 42/92, de 9 de abril de 1992, relativo al Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992.

de proyección interna (*ad intra*) y las actividades de proyección externa (*ad extra*).⁶⁵ En éstas últimas se puede diferenciar entre la acción exterior directa y la acción exterior indirecta de las Comunidades Autónomas. La primera incluye, entre otras, la realización de actividades promocionales hacia el exterior, la concertación transfronteriza bajo la cobertura del Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales, de 21 de mayo de 1980,⁶⁶ o la celebración de *gentlemen's agreements* y de contratos internacionales.⁶⁷ La segunda incluye aquellas actividades que suponen la intervención en los procesos deliberativos internacionales en el seno de Organizaciones internacionales y en el proceso de elaboración de tratados internacionales y resoluciones de Organizaciones internacionales en el marco de las delegaciones estatales; en definitiva, la participación de las Comunidades Autónomas en lo que el mismo autor denomina "la fase ascendente de los procesos normativos".⁶⁸

⁶⁵ Vid. M. PEREZ GONZALEZ, *Op. cit.*, 1987, *passim*.

⁶⁶ El convenio citado puede verse en: *BOE*, 16 de octubre de 1990, N° 248.

Sobre la cooperación transfronteriza vid: G. ALBIOL, "Las relaciones entre entes territoriales limítrofes en el marco del Convenio europeo de 21 de mayo de 1980", en: *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho internacional*, pp. 225-233; "Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980", *RIE*, 1983, vol. 10, N° 2, pp. 455-473; A. REMIRO, "El territorio, la frontera y las Comunidades fronterizas: Reflexiones sobre la cooperación transfronteriza", en: *I Semana de Cuestiones Internacionales*, Zaragoza, Institución "Fernando el Católico" (CSIC), 1983, pp. 103-173; M. BERNAD ALVAREZ DE EULATE, "La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el contexto europeo de la cooperación transfronteriza", *REDI*, 1984, vol. XXXVI, N° 2, pp. 469-490; y "La coopération transfrontalière régionale et locale", *R. des C.*, vol. 243 (1993-VI), pp. 293-418; C. FERNANDEZ DE CASADEVANTE, *La frontera hispano-francesa y las relaciones de vecindad*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1985; M.A. CLOTET I MIRO, *La cooperació internacional dels municipis en el marc del Consell d'Europa*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1991.

⁶⁷ Vid. sobre la acción exterior directa de las Comunidades Autónomas O. CASANOVAS Y LA ROSA, *Op. cit.*, 1994, pp. 51-54 y 57-59; A. BORRAS RODRÍGUEZ, "Proyección exterior de las Comunidades Autónomas", en: *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas. Seminario celebrado en Barcelona el 9 de mayo de 1990*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1990, pp. 23-38; J.E. SORIANO, *Op. cit.*, 1990, pp. 175-180.

⁶⁸ Vid. M. PEREZ GONZALEZ, *Op. cit.*, 1987, pp. 294-312; y "Acción de las Comunidades Autónomas en el exterior y su participación en la celebración de tratados por España", en: *La celebración de tratados internacionales por España: Problemas actuales*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1990, pp. 127-145; A. MANGAS, *Op. cit.*, 1987, pp. 238-244; también A. REMIRO, *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 236-249; J.D. GONZALEZ CAMPOS, "La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los tratados internacionales", en: *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas. Seminario celebrado en Barcelona el 9 de mayo de 1990*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1990, pp. 39-57.

Ahora bien, en este estudio interesan especialmente las competencias *ad intra* de las Comunidades Autónomas relativas a la ejecución normativa de las obligaciones internacionales, es decir, la competencia autonómica en la fase descendente de la aplicación *in foro domestico* de las normas internacionales,⁶⁹ en concreto de las resoluciones obligatorias de las Organizaciones internacionales intergubernamentales que no son directamente aplicables. El aspecto central de esta cuestión son los criterios de determinación de las competencias de las Comunidades Autónomas en la ejecución normativa de las resoluciones en estudio. La diferencia fundamental entre ellos es si es suficiente la competencia material de las Comunidades Autónomas respecto al contenido de las resoluciones no directamente aplicables para poder operar la ejecución normativa o, por el contrario, se requiere que los Estatutos de Autonomía les otorguen de forma expresa la competencia para ejecutar tratados internacionales y resoluciones de Organizaciones internacionales. Esta cuestión ha sido objeto de un amplio tratamiento en la doctrina jurídica española, sobre todo, a raíz de la adhesión de España a las Comunidades Europeas. Aun reconociendo la distinción doctrinal y jurisprudencial entre "lo internacional" y "lo comunitario", la especificidad de lo último no impide extender las conclusiones alcanzadas en la materia a la ejecución normativa de las resoluciones no directamente aplicables de las Organizaciones internacionales intergubernamentales. Para algunos autores, el criterio para

Respecto a las Comunidades Europeas, vid. J. PUEYO LOSA, "Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas", *RIE*, 1989, vol. 16, N° 1; pp. 29-78, en especial pp. 35-72 en las que analiza los mecanismos de colaboración entre el estado y las Comunidades Autónomas para la participación en las Comunidades Europeas; E. GARCIA DE ENTERRIA, "La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias", *REDC*, 1991, N° 33, pp. 3-45; L. PAREJO, "La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea", en: M. PEREZ GONZALEZ (dir. cient.), *Op. cit.*, pp. 65-105, en especial pp. 94-105; A. PEREZ CALVO, *Op. cit.*, 1993, pp. 109-182; J.E. SORIANO, *Op. cit.*, 1990, pp. 185-207.

⁶⁹ Vid. M. PEREZ GONZALEZ, *Op. cit.*, 1987, pp. 313-326.

la determinación de las competencias para la ejecución normativa del Derecho comunitario derivado se encuentra en las disposiciones de los Estatutos de Autonomía que se refieren a la ejecución de tratados internacionales o la ejecución de tratados y actos de Organizaciones internacionales.⁷⁰ Otros autores defienden que, más allá de los términos literales de los textos estatutarios, se realice "una ponderación de los intereses afectados por el desarrollo normativo del Derecho comunitario desde la perspectiva del sistema constitucional de distribución de competencias entre los órganos centrales del Estado y las Comunidades Autónomas",⁷¹ de forma que sería posible defender "una *facultad-deber inherente* de ejecución de disposiciones internacionales a cargo de la autonomía independientemente de cualquier previsión (o falta de previsión) estatutaria, en la medida en que una negación o una restricción *ad hoc* de la capacidad de ejecución en cuanto tal atacaría la coherencia del sistema de base del reparto competencial...".⁷² El Tribunal Constitucional, en su sentencia 252/1988, de 20 de diciembre (FJº 2), zanjó el debate sobre los criterios de determinación de la competencia para la ejecución normativa y concluyó que han de ser las reglas internas de delimitación competencial las que se utilicen para resolver los conflictos entre Estado y

⁷⁰ Vid. el examen de los diferentes Estatutos de Autonomía respecto a la asunción expresa de las competencias de ejecución normativa de tratados internacionales y resoluciones de Organizaciones internacionales que realiza A. MANGAS, *Op. cit.*, 1987, pp. 249-275, en especial, pp. 254-260; también J.A. GONZALEZ CASANOVA y O. CASANOVAS Y LA ROSA, "Phénomène régional et intégration", en: *L'Espagne et les Communautés européennes*, Bruxelles, Editions de la Université Libre de Bruxelles, 1979, pp. 122-134; O. CASANOVAS Y LA ROSA, "Las Comunidades Autónomas y la adhesión de España a las Comunidades Europeas", en: M. DIEZ DE VELASCO (coord.), *El Derecho de la Comunidad Europea*, Madrid, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1982, pp. 77-91.

⁷¹ Vid. G.C. RODRIGUEZ IGLESIAS, *Op. cit.*, 1985, p. 233.

G. GARZON I CLARIANA et al., *Op. cit.*, 1986, pp. 207-208 conectan el criterio material con el criterio de la atribución expresa de las competencias de ejecución, concluyendo la primacía de éste sobre aquél en virtud del principio de especialidad.

⁷² Vid. M. PEREZ GONZALEZ, *Op. cit.*, 1987, pp. 315-317; M. PEREZ GONZALEZ y J. PUEYO LOSA, "Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional", en: *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho internacional, VI Jornadas de Profesores de Derecho internacional y Relaciones internacionales*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1982, p. 84; en un sentido similar P. PEREZ TREMPES, *Op. cit.*, 1987, p. 76.

Comunidades Autónomas respecto a la ejecución normativa del Derecho comunitario europeo.⁷³ Ahora bien, como apunta al profesor CASANOVAS, el criterio adoptado por el Tribunal Constitucional, aunque tiene la indiscutible ventaja de que elimina las desigualdades entre Comunidades Autónomas con competencia expresa de ejecución de tratados y actos de Organizaciones internacionales y aquéllas que no la tienen, posee una sencillez aparente. La sencillez es sólo aparente porque "exige en cada caso tener en cuenta la complejidad que en nuestro ordenamiento jurídico reviste la determinación de las competencias estatales y autonómicas"; es preciso aplicar la elaborada doctrina jurisprudencial sentada por el Tribunal Constitucional "a través de un discurso jurídico de gran sutileza, dicha jurisprudencia, como se recordará, ha distinguido entre competencias exclusivas, compartidas y concurrentes; ha introducido el concepto de <<materia>> como criterio delimitador; ha defendido la existencia de una noción material de <<bases>>, <<normas básicas>> o <<legislación básica>>; [...] pero también al realizar de un modo casuístico la distribución de competencias ha dado lugar a un preocupante volumen de contencioso constitucional entre las instituciones".⁷⁴ Estas mismas consideraciones respecto al criterio y a los problemas concretos que presenta la determinación de la competencia material se puede extender *mutatis mutandis* para el caso de la ejecución normativa de las resoluciones

⁷³ Vid. *BOE*, 13 de enero de 1989, N° 11.

Vid. sobre dicha sentencia O. CASANOVAS Y LA ROSA, "Las competencias de las Comunidades Autónomas en la aplicación del Derecho comunitario europeo (Comentario a la sentencia 252/1988, de 20 de diciembre del Tribunal Constitucional)", *RIE*, 1989, vol. 16, N° 3, pp. 767-787; M. PEREZ GONZALEZ, "Nota", *REDI*, 1989, vol. LXI, N° 1, pp. 206-216.

Este mismo criterio lo ha mantenido el Tribunal Constitucional en sus sentencias 64/1991, de 22 de marzo (*BOE*, 24 de abril de 1991, N° 98), 76/1991, de 11 de abril (*BOE*, 14 de mayo de 1991, N° 115), 115/1991, de 23 de mayo (*BOE*, 19 de junio de 1991, N° 146), 236/1991, de 12 de diciembre (*BOE*, 15 de enero de 1992, N° 13), 79/1992, de 28 de mayo (*BOE*, 16 de junio de 1992, N° 144) y 80/1993, de 8 de marzo (*BOE*, 15 de abril de 1993, N° 90) y 141/1993, de 22 de abril (*BOE*, 28 de mayo de 1993, N° 127). Vid. sobre las cuatro últimas sentencias las notas de D. ORDOÑEZ en *REDI*, 1992, vol. XLIV, N° 1, pp. 167-171; *REDI*, 1992, XLIV, N° 2, pp. 598-604; y *REDI*, 1994, vol. XLVI, N° 1, pp. 269-273 y 275-277, respectivamente.

⁷⁴ Vid. O. CASANOVAS Y LA ROSA, *Op. cit.*, 1989, p. 780.

de las Organizaciones internacionales intergubernamentales que contienen obligaciones que no son directamente aplicables.⁷⁵ En consecuencia, serán competentes para adoptar la legislación de desarrollo de las mismas bien el Estado o bien las Comunidades Autónomas, o bien uno y otras, en función de la distribución competencial constitucional existente entre ambos, según la interpretación establecida en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y orientada por los principios de cooperación y de colaboración.⁷⁶

3. EL DICTAMEN DEL PLENO DEL CONSEJO DE ESTADO

La tercera cuestión que plantea la ejecución normativa es la obligación de solicitar el dictamen del Pleno del Consejo de Estado respecto de los "problemas jurídicos que suscite la interpretación o cumplimiento de los actos y resoluciones emanadas de Organizaciones internacionales o supranacionales" (art. 21.4 de la ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado),⁷⁷ tanto para el Estado como para las Comunidades

⁷⁵ Vid. en este sentido M. PEREZ GONZALEZ, *Op. cit.*, 1987, pp. 326.

⁷⁶ El principio de cooperación aparece en la jurisprudencia constitucional y ha sido incorporado al derecho positivo en el art. 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y definido en la exposición de motivos (apart. 4) de ésta última (*BOE*, 27 de noviembre de 1992, N° 285). Sobre el origen del principio de cooperación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y su definición vid. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Madrid, Civitas, 1982, pp. 218-240; D. ORDOÑEZ, *Op. cit.*, 1994, pp. 371-372.

Sobre el origen del principio de colaboración y su utilización por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, vid. O. CASANOVAS Y LA ROSA, *Op. cit.*, 1989, pp. 782-785; J. PUEYO LOSA, *Op. cit.*, 1989, pp. 29-78; D. ORDOÑEZ, *Op. cit.*, 1994, pp. 373-413.

Sobre las relaciones de cooperación y colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas vid.: L. PAREJO, "Las relaciones entre las Administraciones públicas en el título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común", en: *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración. Seminario celebrado en Barcelona el 7 de mayo de 1993*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1993, pp. 15-39; y G. FERNANDEZ FARRERES, "Las conferencias sectoriales y los consorcios en las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en: *Las relaciones interadministrativas...*, *Op. cit.*, 1993, pp. 41-58; E. ALBERTI ROVIRA, "Relaciones entre las Administraciones Públicas", en: J. LEGUINA VILLA y M. SANCHEZ MORON (dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 41-70, en especial, pp. 51-70.

⁷⁷ Vid. *BOE*, 25 de abril de 1980, N° 100.

Autónomas (art. 23 *in fine* de la misma ley),⁷⁸ salvo que éstas hayan creado su propio órgano consultivo autonómico, en cuyo caso el dictamen puede ser elaborado por estos órganos.⁷⁹ Parece lógico, por tanto, incluir la ejecución normativa de las resoluciones no directamente aplicables entre los problemas jurídicos que plantea el cumplimiento de las mismas.⁸⁰

4. EL CONTROL DE LA EJECUCION NORMATIVA

En materia de control de la ejecución normativa se pueden distinguir dos facetas, el control de legalidad y el control del Estado respecto a la ejecución normativa que es competencia de las Comunidades Autónomas. El control de legalidad de dicho desarrollo normativo corresponde realizarlo a los tribunales ordinarios competentes. Respecto a la segunda faceta, a los resortes constitucionales a disposición del Estado en orden a

⁷⁸ El art. 23 *in fine* de la LOCE establece que "el dictamen será preceptivo para las Comunidades Autónomas en los mismos casos previstos en esta ley para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes".

⁷⁹ Así ha sido manifestado por el Tribunal Constitucional en su sentencia 204/1992, de 26 de noviembre (FJ^o 5) (BOE, 23 de diciembre de 1992, N^o 307), que resuelve una cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 23 *in fine* de la LOCE; vid. sobre la materia C. RUIZ MIGUEL, *Consejo de Estado y Consejos consultivos autonómicos*, Madrid, Dykinson, 1995.

El art. 3 de la Ley 13/1986 del Parlamento de Canarias atribuye la competencia para elaborar los dictámenes en esta materia al Consejo Consultivo de Canarias.

⁸⁰ El Tribunal Supremo, en sentencia de 30 de abril de 1986 (sala 4), FD 3^o (Vid. Aranzadi, *Repertorio de Jurisprudencia*, 1986, N^o 4381), señaló que el dictamen del Consejo de Estado sobre la ejecución de tratados internacionales era necesario en el caso de que las normas internas guardaran relación directa con las internacionales, siendo insuficiente para declarar su nulidad la relación indirecta entre ambas.

La Audiencia Nacional, en sentencia de 26 de noviembre de 1993, anuló la Orden de 30 de noviembre de 1990 del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones que integró y desarrolló normativamente las modificaciones introducidas en el *anexo* 1 de la OACI sobre títulos y licencias aeronáuticos civiles por haberse omitido en su tramitación el dictamen del Consejo de Estado. Vid. sobre este caso el preámbulo de la Orden de 14 de julio de 1995 del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente sobre la misma materia (BOE, 25 de julio de 1995, N^o 176).

Respecto a la ejecución normativa del derecho comunitario derivado, la doctrina no es unánime sobre la necesidad de mantener la obligación de solicitar dictamen al Consejo de Estado o a los órganos consultivos autonómicos: A. MANGAS, *Op. cit.*, 1987, pp. 266-267 postula su desaparición por razones de eficacia ante el volumen de disposiciones a desarrollar y, por tanto, a informar; P. PEREZ TREMPES, *Op. cit.*, 1987, p. 187 defiende la necesidad de dictamen en los supuestos que la ejecución normativa presente "problemas jurídicos"; en cambio, J.E. SORIANO, *Op. cit.*, 1990, p. 239 y D. ORDOÑEZ, *Op. cit.*, 1994, p. 261 defienden la conveniencia del dictamen.

asegurar la correcta ejecución normativa de las Comunidades Autónomas en los casos que resulten competentes, el profesor PEREZ GONZALEZ⁸¹ ha apuntado los siguientes: la consulta previa al Consejo de Estado,⁸² las leyes armonizadoras previstas en el art. 150.3 de la Constitución, la supletoriedad del derecho del Estado en defecto del de las Comunidades autónomas (art. 149.3 *in fine*),⁸³ y el requerimiento cautelar o el cumplimiento forzoso previstos en el art. 155.⁸⁴ No obstante, como bien concluye el mismo autor, "el mejor modo de armonizar y coordinar las tareas aplicativas de las distintas instituciones es a través de un cauce de diálogo institucionalizado entre Estados y autonomías y, por otro, el mejor modo de evitar resistencias *a posteriori* del lado autonómico en la fase descendente de ejecución de tratados y resoluciones de órganos internacionales es, [...] mediante una adecuada participación de los poderes periféricos en la planificación de la acción exterior del Estado...".⁸⁵ En cualquier caso, como señala el Tribunal Constitucional en su sentencia 80/1993 (FJº 3), "los poderes de control y vigilancia que, para el aseguramiento de la ejecución, deben corresponder al Estado lo que no pueden es afectar a la competencia misma

⁸¹ Vid. M. PEREZ GONZALEZ, *Op. cit.*, 1987, pp. 322-326.

⁸² A. MANGAS, *Op. cit.*, 1987, pp. 296-297 señala que la solicitud de dictamen al Consejo de Estado respecto de la ejecución normativa puede ser un control preventivo, puesto que el Estado, al conocer con anterioridad a su promulgación las normas de las Comunidades Autónomas, podría preveer eventuales infracciones.

⁸³ El Tribunal Constitucional, en su sentencia 79/1992 (FJº 3) ha admitido la posibilidad de que el Estado, amparándose en el art. 149.3 de la Constitución, dicte normas innovadoras de carácter supletorio.

A. REMIRO, *Op. cit.*, 1987, p. 279 y "La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas", en: M. RAMÍREZ (ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1987*, Zaragoza, Pórtico, 1979, p. 371 sostiene que, en caso de rebeldía o retraso de las Comunidades Autónomas, existe fundamento constitucional bastante en el art. 149.1.3 (atribución a los órganos centrales de las relaciones internacionales) para que las Cortes o el Gobierno tomen las disposiciones provisionales necesarias para evitar el incumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado.

⁸⁴ Vid. también O. CASANOVAS Y LA ROSA, *Op. cit.*, 1982, pp. 89-91; G.C. RODRIGUEZ IGLESIAS, *Op. cit.*, 1985, p. 237; G. GARZON I CLARIANA et al., *Op. cit.*, pp. 220-236; A. MANGAS, *Op. cit.*, 1987, pp. 297-302; A. REMIRO, *Op. cit.*, 1987, p. 279; P. PEREZ TREMPES, *Op. cit.*, 1987, pp. 165-213.

⁸⁵ Vid. M. PEREZ GONZALEZ, *Op. cit.*, 1987, pp. 326; M. PEREZ GONZALEZ y J. PUEYO LOSA, *Op. cit.*, 1982, pp. 60-62.

que constitucionalmente deben desarrollar y ejercitar las Comunidades Autónomas, desplazándola o sustituyéndola anticipadamente por el ejercicio de poderes que, en ese caso, no serán ya de control y vigilancia".

5. LA POSIBLE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO- LEGISLADOR

La ejecución normativa de este tipo de resoluciones suscita también la cuestión de la posible responsabilidad patrimonial del Estado-legislador por los perjuicios que la ausencia de desarrollo normativo de las obligaciones internacionales o la irregularidad del mismo pueda ocasionar a los particulares. La pasividad de los poderes públicos competentes para elaborar la ejecución normativa de este tipo de resoluciones puede producir perjuicios a los particulares; perjuicios que éstos no tienen el deber jurídico de soportar y que el Estado podría tener el deber de reparar por medio de la correspondiente indemnización como consecuencia del principio de responsabilidad que el art. 9.3 de la Constitución impone a todos los poderes públicos. No obstante, el concepto mismo de responsabilidad del Estado-legislador es polémico y discutido entre la doctrina administrativista y en la jurisprudencia española. La Constitución, en su art. 9.3 establece el principio general de responsabilidad de los poderes públicos; en el art. 106.2 de la misma se reconoce la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de los servicios públicos, regulada con mayor detalle en el título X de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; y en el art. 121 de la norma fundamental se constitucionaliza la responsabilidad del Estado por actos judiciales, desarrollada en los arts. 292-297 de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial. En cambio, la denominada responsabilidad del Estado-legislador no aparece reconocida de forma expresa

en la Constitución, del art. 139.3 de la Ley 30/1992 que hace referencia a ella se deduce que la responsabilidad del Estado-legislador depende de la voluntad del propio Estado-legislador (objeto de duras críticas doctrinales), y, como han manifestado el Tribunal Constitucional en su sentencia 70/1988 (FJº 3)⁸⁶ y J. LEGUINA VILLA, no es posible considerar la función legislativa como un servicio público más del que ha de responder la Administración, ya que es "algo peor que un abuso del lenguaje, es también una alteración del ordenamiento constitucional y de la separación de poderes que éste proclama";⁸⁷ por tanto, no es aplicable a este tipo de responsabilidad el título X de la Ley 30/1992.

La doctrina española explica la denominada responsabilidad del Estado-legislador por medio de dos tesis, la tesis expropiatoria y la tesis de la responsabilidad patrimonial. La doctrina dominante y tradicional⁸⁸ señala que las lesiones patrimoniales producidas por una ley tienen un contenido materialmente expropiatorio. Por tanto, si la ley establece una indemnización por los daños que pueda provocar, se estará a lo establecido en ella; si la ley excluye la indemnización o es insuficiente, sería un caso de ley materialmente expropiatoria que sería causa de inconstitucionalidad por violación del art. 33 de la Constitución. S. MUÑOZ MACHADO⁸⁹ señala la radical insuficiencia e inadecuación de esta tesis para resolver los problemas que suscita la ejecución normativa de las directivas comunitarias; insuficiencia e inadecuación que son extensibles a los problemas que plantea la ejecución normativa de las resoluciones que no son directamente aplicables de las Organizaciones

⁸⁶ Vid. *BOE*, 5 de mayo de 1988, Nº 108.

⁸⁷ Vid. J. LEGUINA VILLA, "La responsabilidad patrimonial de la Administración, de sus autoridades y del personal a su servicio", en: J. LEGUINA VILLA y M. SANCHEZ MORON (dirs.), *Op. cit.*, 1993, p. 414.

⁸⁸ Vid. E. GARCIA DE ENTERRIA y T.R. FERNANDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 4ª ed., Madrid, Civitas, 1993, pp. 212-215 y 379-382; J. LEGUINA VILLA, *Op. cit.*, 1993, p. 413.

⁸⁹ Vid. S. MUÑOZ MACHADO, *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Madrid, Alianza, 1993, pp. 117-120.

internacionales intergubernamentales. Los argumentos principales de tal insuficiencia son: el primero, que no resuelve las omisiones del legislador, que es el supuesto que aquí interesa; el segundo, que el control de la omisión de la obligación de ejecución normativa o de las infracciones cometidas en dicha ejecución son competencia de los tribunales ordinarios, en concreto de la jurisdicción contencioso-administrativa.⁹⁰

La tesis de la responsabilidad patrimonial del Estado-legislador se va abriendo paso en la doctrina⁹¹ y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS(Sala 3^a) de 30 de noviembre de 1992⁹² y de 1 de diciembre de 1992⁹³), en las que aceptó la posibilidad de la responsabilidad patrimonial del Estado-legislador pero desestimó las demandas por inexistencia de "un previo desarrollo legislativo [del art. 9.3 de la Constitución] que determine en qué casos procede y qué requisitos son exigibles" (FD 3^o),⁹⁴ amparándose en el principio general de responsabilidad de los poderes públicos del art. 9.3 de la Constitución. La ausencia del desarrollo normativo de este principio que regulara los motivos y procedimientos para hacerla efectiva no serían impedimento para su invocación y eficacia,

⁹⁰ Así ha sido establecido en las STC 28/1991 (FJ^o 4)(BOE, 15 de marzo de 1991, N^o 64) y 64/1991 (FJ^o 4)(BOE, 24 de abril de 1991, N^o 98), por el Tribunal Constitucional respecto al Derecho comunitario.

⁹¹ Vid. S. MUÑOZ MACHADO, *Op. cit.*, 1993, pp. 101-120; F. GARRIDO FALLA, "Sobre la responsabilidad del Estado-legislador", *RAP*, 1989, N^o 118, pp. 35-56, y "La responsabilidad del Estado-legislador en la nueva Ley 30/1992 y en la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1992", *REDA*, 1993, N^o 77, pp. 125-132; F. GARRIDO FALLA y J.M. FERNANDEZ PASTRANA, *Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas (un estudio de la Ley 30/1992)*, 2^a ed., Madrid, Civitas, 1995, pp. 363-377; A. BLASCO ESTEVE, "La responsabilidad de la Administración (Título X)", en J.A. SANTAMARIA PASTOR et al., *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992 de 26 de noviembre)*, Madrid, Carperi, 1993, p. 421.

⁹² Vid. *Aranzadi, Repertorio de Jurisprudencia*, 1992, N^o 8769.

⁹³ Vid. *Aranzadi, Repertorio de Jurisprudencia*, 1993, N^o 1069.

⁹⁴ Vid. también las STS de 15 de enero, 22 de enero, 11 de febrero y 5 de marzo, (*Aranzadi, Repertorio de Jurisprudencia*, 1993, N^o 81, 329, 919 y 1644 respectivamente), y STS (Sala 3^a) de 5 de marzo de 1993 (*Aranzadi, Repertorio de Jurisprudencia*, 1993, N^o 1623) en la que concedió indemnización, "más por razones de justicia material que por razonamientos jurídicos en el marco de la institución de la responsabilidad patrimonial" (vid. M.P. ANDRES, "Nota", *REDI*, 1994, vol. XLVI, N^o 1, pp. 239-241), por los perjuicios ocasionados a particulares por la adhesión de España a los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.

ya que, según los autores que la defienden, es posible la aplicación directa del art. 9.3 por los tribunales contencioso-administrativos.⁹⁵

6. LA GARANTIA DEL CUMPLIMIENTO Y LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO

Esta es una cuestión común a la aplicación de las resoluciones directamente aplicables y no directamente aplicables, la de la garantía del cumplimiento en el sentido de la responsabilidad internacional. Con independencia de la institución competente para materializar la ejecución normativa de las resoluciones obligatorias de las Organizaciones internacionales intergubernamentales, en el caso de que la precisen, o de los órganos ejecutivos o judiciales encargados de aplicar tales normas internacionales, es el Estado español el único responsable internacionalmente de los posibles incumplimientos de las mismas. El Derecho internacional reconoce a los Estados el principio de autoorganización pero a la vez exige la unidad del Estado para hacer frente a la responsabilidad. En el supuesto que aquí se examina, el Estado español es garante del cumplimiento de las resoluciones obligatorias de las Organizaciones en estudio; el incumplimiento de las mismas puede dar origen a la responsabilidad internacional de España. El Estado es responsable internacionalmente tanto por actos de sus órganos como por la conducta de *entidades públicas territoriales* que estén facultadas por el derecho interno del mismo. En el primer caso, recogido en el art. 5 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional de los Estados elaborado por la Comisión de Derecho internacional, el Estado es responsable de la

⁹⁵ Vid. F. GARRIDO FALLA, *Op. cit.*, 1993, p. 132; F. GARRIDO FALLA y J.M. FERNANDEZ PASTRANA, *Op. cit.*, 1995, p. 371; A. BLASCO ESTEVE, *Op. cit.*, p. 420; y el voto particular del magistrado C. MADRIGAL GARCIA al que se adhirieron J. RODRIGUEZ-ZAPATA y E. ESCUSOL BARRA en la STS (Sala 3^o) de 30 de noviembre de 1992.

conducta de sus órganos y agentes,⁹⁶ "cualquiera que sea su posición, superior o subordinada en el marco de la organización del estado" (art. 6 del proyecto de artículos de la CDI)⁹⁷; esto es, el Estado será responsable tanto por el incumplimiento o cumplimiento defectuoso de las resoluciones de las Organizaciones internacionales intergubernamentales por órganos del ejecutivo o del poder judicial como por la inexistencia de la ejecución normativa que pudiera corresponderle al legislativo.⁹⁸ En el caso de la conducta de *entidades públicas territoriales* (art. 7.1 del proyecto de artículos),⁹⁹ las Comunidades Autónomas en lo que a este estudio interesa, el Estado español será responsable del incumplimiento de las resoluciones por los órganos del ejecutivo de las Comunidades y de la ausencia o incorrecta ejecución normativa de las obligaciones internacionales que no son directamente aplicables por parte del órgano competente para adoptarla, sean las Asambleas legislativas o los Consejos de Gobierno.¹⁰⁰

⁹⁶ El tenor literal del art. 5 del Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados es el siguiente: "Para los fines de los presentes artículos se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de todo órgano del Estado que tenga la condición de tal según el derecho interno de ese Estado, siempre que, en el caso de que se trate, haya actuado en esa calidad" (vid. *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, vol. II (segunda parte), 1980, pp. 29-32).

⁹⁷ El contenido del art. 6 del citado proyecto de artículos tiene la siguiente redacción: "El comportamiento de un órgano del estado se considerará un hecho de ese Estado según el derecho internacional, tanto si ese órgano pertenece al poder constituyente, legislativo, ejecutivo, judicial o a otro poder, como si sus funciones tienen un carácter internacional o interno y cualquiera que sea su posición, superior o subordinada, en el marco de la organización del Estado".

⁹⁸ Así ha sido señalado por S. RIPOL CARULLA, "En torno a la calificación de la pasividad española en el cumplimiento del Convenio N° 108 del Consejo de Europa como acto ilícito internacional", en: C. JIMENEZ PIERNAS (ed.), *La responsabilidad internacional. Aspectos de Derecho internacional público y de Derecho internacional privado*, XIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de derecho internacional y Relaciones internacionales 1989, Alicante, 1990, p. 329 respecto a la ausencia de ejecución normativa del Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal de 28 de enero de 1981, tal como impone el art. 4 del mismo.

⁹⁹ El art. 7.1 del mencionado proyecto de artículos dice así: "Se considerará también hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de un órgano de una entidad pública territorial de ese estado, siempre que, en el caso de que se trate, haya actuado en esa calidad".

¹⁰⁰ Sobre la responsabilidad internacional del Estado, tanto por las conductas de sus órganos como de las *entidades públicas territoriales*, vid. M. PEREZ GONZALEZ, "La responsabilidad internacional", en: M. DIEZ

II. LA PRACTICA ESPAÑOLA EN MATERIA DE APLICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES OBLIGATORIAS DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES INTERGUBERNAMENTALES

El examen de la práctica interna se va a realizar teniendo como parámetro de referencia el carácter directamente aplicable o no directamente aplicable que *prima facie* podrían tener las resoluciones, la condición de normas internacionales o normas internas en la que se deberían aplicar y los requisitos técnicos que debería reunir la ejecución normativa en el caso de las resoluciones que no son directamente aplicables.

A. LAS RESOLUCIONES DIRECTAMENTE APLICABLES

La aplicación de las obligaciones internacionales en los derechos internos está condicionada por el procedimiento utilizado para su integración y por las funciones que desempeña la publicación de tales normas internacionales en los ordenamientos jurídicos internos. En el caso de España, como ya se ha señalado en capítulos anteriores, la incorporación de las resoluciones obligatorias de las Organizaciones internacionales intergubernamentales se debería producir, en teoría, de forma automática, directa y con independencia de su carácter directamente aplicable o no directamente aplicable. En consecuencia, las resoluciones directamente aplicables, previa publicación interna que tiene como función la de ser requisito de eficacia interna, deberían ser aplicadas por los órganos internos en calidad de normas internacionales.

Ahora bien, en muchas ocasiones, la práctica española no se corresponde con las condiciones teóricas de aplicación de tales resoluciones; es decir, en muchos casos, este tipo de resoluciones no se aplican en calidad de normas internacionales. Los motivos que pueden

explicar esta práctica son varios. En primer lugar, la irregularidad de los procedimientos de recepción utilizados en la práctica española, ya sea la reformulación casi literal de las resoluciones en normas internas,¹⁰¹ la utilización de un mecanismo semejante a la *ordine di esecuzione* italiana,¹⁰² o la actualización de las normas internas resultantes de utilizar los dos procedimientos anteriores mediante una cláusula de habilitación *ad hoc* contenida en ellas,¹⁰³ tiene como consecuencia la transformación de las normas internacionales en normas internas, de forma que los órganos internos encargados de su aplicación sólo pueden aplicarlas en calidad de normas internas. En segundo lugar, la calificación de las resoluciones o tratados en conjunto, sin tener en cuenta que la aplicabilidad directa es una cualidad normativa, trae como consecuencia que en resoluciones o en tratados parcialmente *self-executing* no se puedan aplicar las disposiciones directamente en calidad de normas internacionales, ya que tales órganos rechazan la aplicación de toda resolución o tratado hasta que no se adopte la legislación de desarrollo interno. Así ha sucedido con los derechos reconocidos a los individuos en el art. 8 del Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal que no han sido aplicados por los tribunales españoles hasta la promulgación de la Ley orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de datos de carácter personal.¹⁰⁴ La consecuencia de esta práctica es que las resoluciones directamente aplicables o, con mayor

¹⁰¹ Este es el caso del *anexo* 1 de la OACI que regula los títulos y licencias aeronáuticas que fue reformulado en el RD 959/1990, de 8 de junio (*BOE*, 25 de julio de 1990, N° 117).

¹⁰² Así ha sucedido con el *anexo* 18 de la OACI relativo al transporte sin riesgos de mercancías peligrosas por vía aérea que ha sido incorporado como anexo a la orden de ejecución contenida en el art. 1 del RD 1749/1984, de 1 de agosto (*BOE*, 31 de diciembre de 1984, N° 313).

¹⁰³ Vid. la Orden de 28 de diciembre de 1990 del Ministerio de Transportes, Turismo y Comercio (*BOE*, 23 de enero de 1991, N° 20), que actualiza el RD 1749/1984 sobre transporte de mercancías peligrosas por vía aérea para adecuarlo al contenido de la Enmienda N° 4 al *anexo* 18 de la OACI.

¹⁰⁴ Vid. *BOE*, 31 de octubre de 1992, N° 262.

precisión, las disposiciones de resoluciones obligatorias que *prima facie* se pueden considerar directamente aplicables no se aplican en calidad de normas internacionales sino que, tras su transformación, se aplican en calidad de normas internas.

B. LAS RESOLUCIONES NO DIRECTAMENTE APLICABLES

El aspecto central de la aplicación de este tipo de resoluciones en el derecho español lo constituye la ejecución normativa de las mismas. En el examen de la práctica española se ha de tener en cuenta, por tanto, las cuestiones fundamentales de la ejecución normativa, técnica jurídica empleada y la competencia para su adopción.

La primera cuestión a considerar en el examen de la ejecución normativa en la práctica española es la relativa a los diversos aspectos que incluye la técnica jurídica empleada: el rango de la norma interna, la fundamentación de las normas internas en las normas internacionales de las que traen causa y la adecuación del desarrollo normativo a las exigencias de las obligaciones internacionales. En la práctica española, las normas de ejecución normativa pueden ser tanto de rango legal como reglamentario, siendo en ocasiones discutible la utilización de uno u otro. El rango de la norma interna depende de la materia objeto de regulación, del *entorno normativo receptor*, esto es, de la legislación interna existente sobre el ámbito afectado por la obligación internacional y de las remisiones normativas en ella incluidas. En términos cuantitativos son las normas de rango reglamentario las mayoritarias: decretos, órdenes ministeriales y, a veces, simples resoluciones de Secretarías de Estado. En la práctica interna, las leyes ordinarias se suelen emplear para el desarrollo normativo de un tipo concreto de resoluciones, aquellas adoptadas por Organizaciones internacionales de carácter financiero cuya obligatoriedad depende del consentimiento de los Estados. En estos casos, para la aportación de fondos o suscripción de

acciones, es necesaria la adopción de leyes ordinarias que autoricen al ejecutivo para llevar a cabo las medidas necesarias.¹⁰⁵ Más escasa es, en cambio, la utilización de leyes orgánicas para la ejecución normativa de resoluciones que no son directamente aplicables o de disposiciones no directamente de algunas resoluciones; éste es el caso de la Ley orgánica 15/1994, de 1 de junio,¹⁰⁶ respecto a la resolución 827 (1993) del Consejo de Seguridad. F.J. QUEL ha señalado, respecto a este caso, que hubiese bastado una regulación reglamentaria porque la norma de ejecución normativa no configura una restricción al derecho a la libertad y seguridad reconocido en el art. 17 de la Constitución y por tanto estaría exenta del rango orgánico por la misma.¹⁰⁷ En la práctica interna es frecuente, en determinados ámbitos materiales, por ejemplo en el relativo a las reglas de la navegación aérea civil, la utilización de sucesivas remisiones normativas a disposiciones de rango inferior, bien para desarrollar normas o bien como mecanismo de integración y adaptación permanente de las modificaciones introducidas en el *anexo 2* de la OACI. Así, la disposición

¹⁰⁵ Vid. entre otros muchos casos:

- La ley 73/1980, de 16 de diciembre (*BOE*, 24 de diciembre de 1980, N° 308) que opera la ejecución normativa de la resolución N° 34-2 de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional de 11 de diciembre de 1978.

- La ley 41/1985, de 28 de noviembre (*BOE*, 4 de diciembre de 1985, N° 290) que desarrolla normativamente la resolución N° 4, de 2 de noviembre de 1984, de la Junta de Gobernadores del Banco Africano de Desarrollo.

- La Ley 16/1991, de 17 de mayo (*BOE*), 18 de mayo de 1991, N° 119) que materializa la ejecución normativa de la resolución N° 166, de 4 de septiembre de 1990, de la Junta de Gobernadores de la Corporación Financiera Internacional.

- La ley 1/1995, de 13 de marzo (*BOE*, 15 de marzo de 1995, N° 63) que ha permitido la aplicación de la resolución N° 174, de 31 de marzo de 1993, de la Junta de Gobernadores de la Asociación Internacional de Fomento.

¹⁰⁶ Vid. *BOE*, 2 de junio de 1994, N° 131.

¹⁰⁷ Vid. F.J. QUEL LOPEZ, "Los efectos de la creación del Tribunal Internacional Penal para la antigua Yugoslavia en el orden interno español", *REDI*, 1994, vol. XLVI, N° 1, p. 81; también D. ORDOÑEZ, "Tribunal Internacional sobre crímenes intrnacionales en la antigua Yugoslavia. Resolución 827 (1993) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: publicación y ejecución en el derecho español", *REDI*, 1994, vol. XLVI, N° 1, p. 435 ha señalado que algunos aspectos contenidos en dicha ley podían haber sido regulados por el Gobierno por medio de normas reglamentarias.

final cuarta de la Ley 48/1960, de 21 de junio, sobre Navegación Aérea,¹⁰⁸ habilita al Gobierno para adoptar las disposiciones relativas a la ejecución de la misma. Esta remisión normativa ha sido utilizada por el Decreto 3065/1965, de 16 de junio, que incluye el reglamento de circulación aérea,¹⁰⁹ derogado por el RD 73/1992, de 31 de enero.¹¹⁰ A su vez, este Real Decreto, en su disposición final primera¹¹¹ efectúa otra remisión normativa mediante la cual habilita a los Ministerios de Defensa y de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente para adaptar a la legislación española las modificaciones que se introduzcan en el *anexo* citado de la OACI; esta habilitación se ha materializado en la Orden de 20 de diciembre de 1993 del Ministerio de la Presidencia.¹¹²

La práctica española respecto al segundo aspecto de la técnica jurídica, la fundamentación de las normas internas en las normas internacionales de las que traen causa, es contradictoria, poco homogénea y en ocasiones irregular, aunque se puede observar una evolución positiva, especialmente en el caso de la ejecución normativa de las resoluciones obligatorias del Consejo de Seguridad que tan abundante ha sido en estos últimos años. Las normas internas de desarrollo normativo deberían hacer referencia expresa a las resoluciones en las que tienen su origen. Esta fundamentación expresa favorece la correcta contextualización de la aplicación de la norma interna, el control de la ejecución normativa respecto a las obligaciones internacionales y es un elemento que añade seguridad jurídica tanto para los particulares como para los operadores jurídicos. Así ha sucedido en el caso de

¹⁰⁸ Vid. *BOE*, 23 de julio de 1960, N° 176.

¹⁰⁹ Vid. *BOE*, 30 de noviembre de 1965, N° 286.

¹¹⁰ Vid. *BOE*, 12 de mayo de 1992, N° 114.

¹¹¹ La disposición final primera ha sido modificada por el artículo único del RD 1397/1993, de 4 de agosto (*BOE*, 4 de septiembre de 1993, N° 212).

¹¹² Vid. *BOE*, 24 de diciembre de 1993, N° 307.

la resolución 757 (1992) relativa a la antigua Yugoslavia, ya que la Orden de 9 de junio de 1992¹¹³ del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo que somete a previa autorización administrativa el intercambio de determinados productos, está fundamentada no sólo en el Reglamento CEE N° 1432/1992 y la Decisión 92/285/CECA de 1 de junio sino también en la resolución del Consejo de Seguridad de la que trae causa.¹¹⁴ En esta línea de mayor corrección técnica, la Orden de 13 de junio de 1994 del Ministerio de Comercio y Turismo¹¹⁵ que opera la ejecución normativa de la resolución 917 (1994) que impone un embargo financiero y comercial a Haití, en su preámbulo, hace referencia a la resolución del Consejo de Seguridad que le da origen y a las demás normas de la Comunidad Europea de desarrollo normativo.¹¹⁶ También fundamentan su promulgación las leyes internas de ejecución normativa de las resoluciones de las Organizaciones internacionales financieras tras su aceptación por España.¹¹⁷ Ahora bien, esta gran corrección técnica va acompañada de

¹¹³ Vid. *BOE*, 11 de junio de 1992, N° 140.

¹¹⁴ Vid. en el mismo sentido:

- La Orden de 21 de mayo de 1992 del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (*BOE*, 23 de mayo de 1992, N° 124) respecto a la resolución 748 (1992) que impone sanciones a Libia.

- La Orden de 31 de julio de 1992 del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (*BOE*, 11 de septiembre de 1992, N° 219) respecto a la resolución 769 (1992) que impone sanciones a Serbia y Montenegro.

- La Orden de 27 de diciembre de 1993 del Ministerio de Comercio y Turismo (*BOE*, 14 de enero de 1994, N° 12) respecto a la resolución 883 (1993) que impone sanciones a Libia.

¹¹⁵ Vid. *BOE*, 18 de junio de 1994, N° 145.

¹¹⁶ Vid. también la Resolución de 26 de julio de 1993 de la Secretaría de Estado de Comercio (*BOE*, 5 de agosto de 1993, N° 186) respecto a la resolución 841 (1993) que impone sanciones a Haití.

¹¹⁷ Vid. entre otras:

- La Ley 11/1992, de 22 de mayo (*BOE*, 26 de mayo de 1992, N° 126) en su art. 1 fundamenta su adopción en la resolución F/BG/91/05 de la Junta de Gobernadores del Banco Africano de Desarrollo.

- La Ley 16/1992, de 15 de junio (*BOE*, 19 de junio de 1992, N° 147) en su art. 1 justifica su adopción en la resolución N° 45-2 de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional.

- La ley 6/1994, de 1 de mayo (*BOE*, 12 de mayo de 1994, N° 113) en su art. 1 fundamenta su promulgación en la resolución 179 de la Junta de Gobernadores de la Corporación Financiera Internacional.

- La Ley 1/1993, de 8 de marzo (*BOE*, 9 de marzo de 1993, N° 58) en su art. 1 vincula la autorización otorgada al Gobierno con los términos previstos en la resolución N° 214 de la Junta de Directores del Banco Asiático de Desarrollo.

una irregularidad, la publicación de la resolución de la que traen causa como anexo a la misma, provocando su transformación en norma interna. En el mismo sentido, la legislación interna que incorpora los *anexos* de la OACI y las enmiendas a los mismos también explican su origen en las resoluciones de dicha Organización. Así el RD 959/1990, de 8 de junio,¹¹⁸ sobre títulos y licencias aeronáuticos civiles, fundamenta su adopción en el *anexo* 1 de la OACI y en su Enmienda N° 159 sobre la misma materia; la irregularidad en este caso es que no desarrolla normativamente tales normas sino que las reformula operando su transformación en normas internas. En este aspecto, en la fundamentación expresa en las resoluciones en estudio, en la práctica española el ejemplo paradigmático es el de la ejecución normativa de la resolución 827 (1993) que crea el Tribunal Penal para la antigua Yugoslavia, ya que la Ley orgánica 15/1994, de 1 de junio que opera su ejecución normativa, en su preámbulo, no sólo fundamenta su origen en el párrafo 4 de la resolución y en su art. 2 dispone que "la cooperación se prestará de conformidad con lo prevenido en la resolución 827 (1993)", sino que en su disposición final única vincula su eficacia temporal a la de la resolución de la que trae causa.

No obstante esta tendencia positiva, la práctica española en este aspecto sigue siendo contradictoria e irregular, en especial respecto a la ejecución normativa de las resoluciones del Consejo de Seguridad en ámbitos materiales que son competencia de los Estados y no de la Comunidad Europea. En efecto, en el caso de aquellas disposiciones de estas resoluciones cuya ejecución normativa es competencia del Estado español, y en particular del Ministerio

¹¹⁸ Vid. *BOE*, 25 de julio de 1990, N° 117.

Este Decreto fue objeto de desarrollo normativo por medio de la Orden de 30 de noviembre de 1990 del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones (*BOE*, 18 de diciembre de 1990, N° 302), modificada por la Orden de 4 de febrero de 1994 del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente (*BOE*, 10 de febrero de 1994, N° 35), pero ambas han sido sustituidas por la Orden de 14 de julio de 1995 del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente sobre títulos y licencias aeronáuticos civiles (*BOE*, 25 de julio de 1995, N° 176), que en su preámbulo fundamenta su adopción en el *anexo* 1 de la OACI y en el RD 959/1990, de 8 de junio.

de Economía y Hacienda, las normas internas pertinentes no hacen referencia alguna a su origen en obligaciones internacionales. Así, respecto a la resolución 661 (1990), la Orden de 4 de agosto del Ministerio de Economía y Hacienda ya mencionada es dos días anterior y la Orden de 6 de agosto es del mismo día, por lo que en ningún caso aluden a la resolución que ha dado origen a las mismas¹¹⁹ y resultan "poco explicables" desde el punto de vista internacional.¹²⁰ En relación con la misma resolución, la Orden de 10 de agosto de 1990 del Ministerio de Economía y Hacienda,¹²¹ que sometía a previa autorización administrativa "las exportaciones a Irak o Kuwait de los productos alimenticios destinados a fines humanitarios", fue adoptada en virtud del Reglamento CEE N° 2340/90. Ahora bien, este reglamento comunitario no era aplicable a los productos alimenticios de carácter humanitario, por lo tanto mal podía servir de fundamento de la norma interna; tal fundamento no era otro que el párrafo 3 c/ de la resolución 661 (1990).¹²² Un caso similar es el de la obligación de no poner a disposición de Serbia y Montenegro fondos y recursos financieros establecida en el párrafo 5 de la resolución 757 (1992), que es competencia exclusiva del Estado, respecto a la cual el RD 597/1992, de 5 de junio del Ministerio de Economía y Hacienda no hace referencia alguna a la obligación internacional cuyo desarrollo normativo viene a realizar.

¹¹⁹ Una práctica similar se produce en el caso de la ejecución normativa de tratados internacionales. Así la Ley orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de datos de carácter personal, que opera la ejecución normativa del Convenio 108 del Consejo de Europa, tras haber incumplido la obligación impuesta por su art. 4, basa su fundamentación en el art. 18.4 de la Constitución española pero no en el tratado internacional del que trae causa y que obliga a su adopción.

¹²⁰ Vid. en este sentido L.I. SANCHEZ RODRIGUEZ, "La invasión de Kuwait por Irak y la acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas", en: *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1991*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1992, p. 45; en un sentido similar F.J. GARCIMARTIN, "Medidas adoptadas por España ante la invasión iraquí", *REDI*, 1990, vol. XLII, N° 2, pp. 693-696.

¹²¹ Vid. *BOE*, 17 de agosto de 1990, N° 197.

¹²² Vid. en este sentido L.I. SANCHEZ RODRIGUEZ, *Op. cit.*, 1992, pp. 45-46.

El desarrollo normativo de las resoluciones parcialmente *self-executing* debería tener en consideración el carácter normativo de cada una de las disposiciones concretas, de forma que afecte sólo a aquellas obligaciones que no son directamente aplicables. Ejemplo de una adecuada ejecución normativa es la Ley orgánica 15/1994, de 1 de junio, que opera el desarrollo normativo de las disposiciones que no son directamente aplicables de la resolución 827 (1993) del Consejo de Seguridad (arts. 9, 19, 20 y 29 del Estatuto del Tribunal Internacional que forma parte de dicha resolución).¹²³ Pero en la práctica interna la ejecución normativa de este tipo de resoluciones no siempre se realiza con la misma finura jurídica. Al contrario, en el caso de los *anexos* 1 y 18 de la OACI, con independencia del carácter normativo de sus disposiciones, han sido transformados completamente en normas internas, ya sea mediante su reformulación¹²⁴ o mediante una orden de ejecución.¹²⁵

La segunda cuestión relativa a las resoluciones que no son directamente aplicables es la competencia para adoptar la ejecución normativa. En la práctica española, como ya ha quedado apuntado, pueden ser competentes para adoptar la legislación de desarrollo de resoluciones que contienen obligaciones que no son directamente aplicables, la Comunidad Europea, el Estado y las Comunidades Autónomas, bien de forma exclusiva o compartida entre todas o algunas de los tres tipos de instituciones. La concurrencia de varias de ellas puede dar lugar a problemas competenciales no tanto entre la Comunidad Europea y el

¹²³ Un análisis desde el punto de vista material de la ejecución normativa española de la resolución 827 (1993) puede verse en F.J. QUEL LOPEZ, *Op. cit.*, pp. 82-96; por contra, este aspecto preocupó menos a los parlamentarios españoles en el procedimiento de elaboración de la Ley Orgánica 15/1994, de 1 de junio, puesto que se centraron más en cuestiones relacionadas con la moral y la política internacionales, calificando la ley española como un paso más en la lucha contra la barbarie, el genocidio y los crímenes internacionales; vid. estos debates en *Diario de Sesiones, Congreso, Pleno y Diputación Permanente*, 14 de abril de 1994, N° 63, pp. 3128-3137 y *Diario de Sesiones, Senado, Pleno*, 18 de mayo de 1994, N° 37, pp. 1908-1912.

¹²⁴ Vid. el RD 959/1990, de 8 de junio respecto al *anexo* 1 de la OACI.

¹²⁵ Vid. el RD 1749/1984, de 1 de agosto respecto al *anexo* 18 de la OACI.

Estado como entre éste y las Comunidades Autónomas. Así, en el caso de algunas resoluciones del Consejo de Seguridad, las que imponen sanciones económicas y embargo de armas y material militar, la competencia para su ejecución normativa corresponde a la Comunidad Europea en materia de política comercial común y al Estado en materia de intercambios financieros y de suministro de armas y material militar. Entre otras, el desarrollo normativo de la resolución 661 (1990), que impone sanciones comerciales y financieras a Irak, fue operado por el Reglamento CEE N° 2340/90, de 8 de agosto¹²⁶ y la Decisión N° 90/414/CECA¹²⁷ en el ámbito material de competencia de la Comunidad Europea, y por las Ordenes de 4 de agosto de 1990¹²⁸ y de 6 de agosto de 1990¹²⁹ del Ministerio de Economía y Hacienda en materia de transacciones financieras. Un supuesto similar es el de la ejecución normativa de la resolución 757 (1992), que establece sanciones en materia de importación y exportación de bienes, armas y recursos financieros a la antigua Yugoslavia, que fue llevada a cabo por el Reglamento CEE N° 1432/1992¹³⁰ y la Decisión N° 92/285/CECA de 1 de junio¹³¹ en materia de intercambio de bienes y productos, y por el RD 597/1992, de 5 de junio¹³² en materia de transacciones financieras. En el caso de la resolución 820 (1993) sobre la ex-Yugoslavia, que permite en las sanciones anteriores

¹²⁶ Vid. *DOCE*, N° L 213, 9 de agosto de 1990, p. 1.

¹²⁷ Vid. *DOCE*, N° L 213, 9 de agosto, p. 3.

¹²⁸ Vid. *BOE*, 6 de agosto de 1990, N° 187.

¹²⁹ Vid. *BOE*, 7 de agosto de 1990, N° 188.

Un análisis más amplio de la posición española a lo largo del conflicto del Golfo puede verse en: M. PEREZ GONZALEZ, "Conflicto del Golfo, sanciones internacionales y uso de la fuerza: la posición de España", *Tiempo de paz*, 1991, N° 19-20, pp. 31-43.

¹³⁰ Vid. *DOCE*, N° L 151, 3 de junio de 1992, p. 4.

¹³¹ Vid. *DOCE*, N° L 151, 3 de junio de 1992, p. 20.

¹³² Vid. *BOE*, 6 de junio de 1992, N° 136.

excepciones por motivos humanitarios (párrafo 12) y la prohibición a los barcos de Serbia y Montenegro del uso de los puertos de los Estados miembros de la ONU (párrafo 16), la Comunidad Europea en su ámbito de competencias adoptó el Reglamento CEE N° 990/1993¹³³ y la Decisión 93/235/CECA, de 26 de abril,¹³⁴ y para la ejecución normativa de la obligación impuesta en el párrafo 16 de dicha resolución en materia de puertos, que es competencia de los Estados, España dictó la Orden de 26 de abril de 1993 del Ministerio de Obras Públicas y Transporte.¹³⁵ La Comunidad Europea y el Estado tienen también competencia en materia de medio ambiente para la ejecución normativa del capítulo 2 del *anexo* 16 de la OACI.¹³⁶ La Comunidad Europea adoptó con este fin la Directiva 92/014/CEE¹³⁷ que ha sido desarrollada normativamente por el RD 1422/1992, de 27 de noviembre,¹³⁸ con el objetivo de restringir el uso de aviones cuando no se correspondan con las normas establecidas en dicho *anexo* respecto al ruido causado por aeronaves subsónicas civiles de reacción.¹³⁹

¹³³ Vid. *DOCE*, N° L 102, 28 de abril de 1993, p. 14.

¹³⁴ Vid. *DOCE*, N° L 102, 28 de abril de 1993, p. 17.

¹³⁵ Vid. *BOE*, 3 de mayo de 1993, N° 105.

También respecto a la resolución 841 (1993) relativa a Haití, la Comunidad Europea adoptó el Reglamento CEE N° 1608/1993, de 24 de junio que fue completado por la Resolución de 26 de julio de 1993 de la Secretaría de Estado de Comercio (*BOE*, 5 de agosto de 1993, N° 186).

Otro tanto ha sucedido con la resolución 883 (1993) sobre Libia, cuyo desarrollo normativo en sus respectivos ámbitos competenciales fue instrumentalizado por medio del Reglamento CEE 3274/93, de 29 de noviembre (*DOCE*, N° L 295, 30 de noviembre de 1993, p. 1) y por la Orden de 27 de diciembre de 1993 del Ministerio de Comercio y Turismo (*BOE*, 14 de enero de 1994, N° 12).

¹³⁶ El *anexo* 16 de la OACI se puede calificar *prima facie* como parcialmente *self-executing*, ya que las obligaciones contenidas en el capítulo 3 y algunas del capítulo 2 se pueden considerar como directamente aplicables y algunas obligaciones contenidas en el capítulo 2, en cambio, no son directamente aplicables.

¹³⁷ Vid. *DOCE*, L, 76, 23 de marzo de 1992, p. 21.

¹³⁸ Vid. *BOE*, 17 de diciembre de 1992, N° 302.

¹³⁹ Un ejemplo similar de ejecución normativa respecto al mismo cap. 2 del *anexo* 16 de la OACI pero respecto a la limitación de emisiones sonoras de aeronaves subsónicas fue operada por la Directiva 80/51/CEE, de 20 de diciembre de 1979 (*DOCE*, N° L 18, 24 de enero de 1980, p. 26), modificada por la Directiva 83/206/CEE

En el caso de otras resoluciones obligatorias que no son directamente aplicables pueden ser competentes para su ejecución normativa el Estado y las Comunidades Autónomas. Sin embargo, en algunos supuestos de la práctica interna, el Estado no es tan respetuoso con la distribución competencial como lo es la Comunidad Europea y utiliza el origen internacional de las obligaciones contenidas en la resolución para promulgar la legislación de desarrollo e imponerla a las Comunidades Autónomas. Así ha sucedido en el caso del *anexo* 18 de la OACI relativo al transporte aéreo de mercancías peligrosas por vía aérea. El RD 1749/84, de 1 de agosto, que reformula la resolución citada en forma de anexo, en el art. 1.2 establece que "como el contenido del Reglamento e Instrucciones citadas corresponde a compromisos derivados de convenios suscritos por España, la presente disposición es de obligado cumplimiento para las Comunidades Autónomas en la medida en que tengan competencia en la materia".¹⁴⁰

En suma, en el ordenamiento jurídico español no se regulan de forma expresa las diversas cuestiones relativas a la aplicación de las resoluciones obligatorias de las Organizaciones internacionales intergubernamentales, por lo que son extensibles por analogía las normas establecidas para los tratados internacionales. En la doctrina y la jurisprudencia española, las obligaciones internacionales directamente aplicables se conciben tanto en sentido amplio como en sentido estricto. Los criterios de dicha aplicabilidad directa, de carácter indiciario, pueden ser interpretados por los órganos internos encargados de su aplicación,

(DOCE, N° L 117, 4 de mayo de 1983, p. 15), de 21 de abril de 1983, cuyo desarrollo normativo fue realizado por el RD 873/1987, de 29 de mayo (BOE, 3 de julio de 1987, N° 158); otro tanto ha sucedido con la ejecución normativa de obligaciones no directamente aplicables contenidas en el mismo *anexo* y relativas a la limitación de la inscripción en los registros de aviación civil de los Estados miembros a aviones civiles subsónicos que se realizó por medio de la Directiva 89/629/CEE, de 4 de diciembre de 1980 (DOCE, N° L 363, 13 de diciembre de 1989, p. 27), incorporada y desarrollada por el RD 1256/1990, de 11 de octubre (BOE, 18 de octubre de 1990, N° 250).

¹⁴⁰ Vid. BOE, 31 de diciembre de 1984, N° 313.

pero tal interpretación no siempre se hace con la finura jurídica suficiente, sobre todo en el caso de las resoluciones parcialmente *self-executing*. En el caso de las resoluciones que no son directamente aplicables, la técnica jurídica adecuada para operar su ejecución normativa depende del *entorno normativo receptor*, que está condicionado por las relaciones entre el principio de legalidad, la reserva de ley y la potestad reglamentaria. Motivos de eficacia aconsejan la ejecución normativa por medio de normas de carácter reglamentario adoptadas por el Gobierno, ya sea en ejercicio de su potestad reglamentaria autónoma o de la previa habilitación legal, pero estas opciones tienen un límite infranqueable en la reserva de ley. La ejecución normativa en España presenta algunos rasgos propios por la estructura territorial descentralizada del Estado y por la condición de miembro de las Comunidades Europeas. La competencia para la ejecución normativa de este tipo de resoluciones le puede corresponder a la Comunidad Europea, a los órganos centrales del Estado y a las Comunidades Autónomas; en este último caso, según ha establecido el Tribunal Constitucional, de acuerdo con las reglas internas de delimitación competencial, la jurisprudencia constitucional y los principios de cooperación y colaboración. Las normas de desarrollo normativo han de ser objeto de previo dictamen del Pleno del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico correspondiente, en el caso de que exista. El Estado dispone de diversos instrumentos de control de la ejecución normativa adoptada por las Comunidades Autónomas. En el caso de que la ausencia o irregularidad del desarrollo normativo produjera perjuicios a los particulares que no tuvieran el deber jurídico de soportar, el Estado-legislador podría ser responsable patrimonial de tales daños. Con independencia de los órganos internos competentes para aplicar las resoluciones en estudio, el Estado, en cuanto sujeto de Derecho internacional, es responsable internacionalmente de los posibles incumplimientos de las mismas.

No obstante, en la práctica interna española, la aplicación de las resoluciones en cuestión no siempre es todo lo correcta que debería, condicionada de forma directa por la irregularidad de algunos de los procedimientos de incorporación de las mismas, ya que operan su transformación en normas internas, y por la escasa sutileza de los órganos internos encargados de interpretar los criterios de la aplicabilidad directa de ellas. En relación a la competencia para la ejecución normativa de las resoluciones que no son directamente aplicables, la práctica muestra que la Comunidad Europea suele ser más respetuosa respecto a los Estados que los órganos centrales del Estado español respecto a las Comunidades Autónomas. Tampoco la técnica jurídica utilizada para la ejecución normativa es todo lo correcta que debería, ya sea por cuestión del rango de la norma interna, de la ausencia de fundamentación en las obligaciones internacionales de las que traen causa o por la escasa finura jurídica en el desarrollo normativo de las resoluciones parcialmente *self-executing*. No obstante, en la práctica más reciente se observan ciertos casos que reflejan una mayor sensibilidad y preocupación por estas cuestiones.

En España, ni de la legislación existente¹⁴¹ ni de la práctica se puede deducir una presunción a favor o en contra de la aplicabilidad directa de las resoluciones en estudio. Las causas que podrían explicar la ausencia de tal presunción son: la inexistencia de regulación constitucional y ordinaria expresa, la desconfianza de los órganos internos hacia las obligaciones internacionales en las que quizá se ha participado en su adopción pero que, en ocasiones, han sido tomadas sin el consentimiento del Estado. En especial, los tribunales, como últimos órganos internos encargados de la calificación y aplicación, a veces incurren

¹⁴¹ En cambio, el art. 22.1 del Anteproyecto de Ley de ordenación de la actividad del Estado en materia de tratados, de 15 de abril de 1985, establece una presunción en favor de la aplicabilidad directa de los tratados internacionales, "a menos que del texto del tratado o de la autorización de su conclusión se desprenda que dicha aplicación queda condicionada a la promulgación de las leyes y aprobación de las disposiciones reglamentarias pertinentes".

en confusiones conceptuales respecto al Derecho internacional, en contradicciones sobre el carácter de algunas obligaciones internacionales y prefieren otorgar prevalencia al interés del Estado, ya sea mediante la calificación como obligaciones que no son directamente aplicables, que suele ser una estrategia para no aplicar las normas internacionales, o la aplicación de normas internas.

Por último, una consideración de política legislativa. Así como otros Estados (Gran Bretaña, Estados Unidos, Países Bajos, Grecia) han elaborado una ley interna para la aplicación de las resoluciones no directamente aplicables de determinadas Organizaciones internacionales, en especial las del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, parece recomendable en España la adopción de una *ley para la ejecución normativa y aplicación de las resoluciones que no son directamente aplicables de algunas Organizaciones internacionales determinadas, la ONU y la OACI*, por varios motivos. En primer lugar, porque se pueden regular diversos aspectos de la recepción que actualmente no reciben tratamiento. En segundo lugar, porque puede favorecer el desarrollo normativo sistemático, teniendo en cuenta el ámbito material de las normas, la terminología, los conceptos, el ámbito personal, los órganos competentes para su adopción y la técnica legislativa adecuada. En tercer lugar, porque dicha ley puede facilitar el control interno de la aplicación de las resoluciones señaladas al poder establecer medidas de coordinación, inspección y sanción.

QUINTA PARTE

LA PRIMACIA DE LAS RESOLUCIONES OBLIGATORIAS DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES INTERGUBERNAMENTALES EN LOS DERECHOS INTERNOS

Esta parte tiene por objeto el examen de la primacía de las resoluciones obligatorias de las Organizaciones internacionales intergubernamentales en el ámbito internacional y, sobre todo, en el ámbito interno. Para este fin, en primer lugar (cap. XIII), se describen los criterios que proporcionan un mayor rendimiento explicativo y una mayor coherencia en la práctica interna de los Estados de la posición de tales resoluciones en los ordenamientos jurídicos internos, por un lado; por otro, se analizan los efectos jurídicos que la utilización de los distintos criterios de solución de los conflictos internormativos provocan en resoluciones y normas internas. En segundo lugar (cap. XIV), es objeto de análisis la posición de las resoluciones obligatorias en los derechos internos, tanto respecto a las constituciones como respecto a las leyes internas, y la práctica interna relativa a tal posición. Para ello, se mantiene la distinción entre aquellos Estados en los que la incorporación de las resoluciones ha sido mediante su recepción automática y aquellos otros en los que se ha operado mediante transformación. Por último (cap. XV), se examina con mayor profundidad la cuestión de la primacía de tales resoluciones obligatorias en el ordenamiento jurídico

español por medio de la descripción de los criterios más utilizados por la doctrina y la jurisprudencia españolas para explicar su relación con las normas internas, del estudio de los problemas jurídicos que plantea la posición de las resoluciones respecto a la Constitución, las leyes y otras normas internas de carácter reglamentario y, por fin, de la sistematización de la práctica interna sobre la materia.

CAPITULO XIII

LA PRIMACIA DE LAS RESOLUCIONES OBLIGATORIAS DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES INTERGUBERNAMENTALES

La primacía del Derecho internacional sobre los derechos internos es de una importancia fundamental e indispensable para el normal funcionamiento del orden jurídico internacional, pero está afectada por muchas matizaciones, especialmente por las que se derivan de la insuficiencia institucional de este orden.¹ La primacía de las resoluciones obligatorias de las Organizaciones internacionales intergubernamentales es un problema jurídico que se puede plantear respecto a las demás normas jurídicas internacionales, por un lado, y respecto a las normas jurídicas internas de los Estados, por otro. La doctrina admite de forma casi unánime que las distintas fuentes de Derecho internacional mencionadas en el art. 38.1 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia tienen la misma fuerza jurídica y que no existe jerarquía alguna entre ellas, dejando a salvo la excepción que supone el *ius cogens*.² Las relaciones entre ellas están reguladas por los criterios *lex posterior derogat lege*

¹ Vid. A. VERDROSS, "Le fondement du Droit international", *R. des C.*, vol. 16 (1927-I), p. 288; A. MIAJA DE LA MUELA, "La primacía sobre los ordenamientos jurídicos internos del Derecho internacional y del Derecho comunitario europeo", *RIE*, 1974, vol. 1, N° 3, p. 1001; también el juez GROS en su opinión separada en el asunto *Barcelona Traction* (CIJ, *Recueil*, 1970, p. 272, párrf. 9).

² Vid. P. REUTER, "Principes de Droit international public", *R. des C.*, vol. 103 (1961-I), pp. 484-486; M. VIRALLY, "Panorama de Droit international contemporain. Cours général de Droit international public", *R. des C.*, vol. 183 (1983-V), pp. 170-171; W. CZAPLINSKI y G. DANILENKO, "Conflicts of Norms in International

*priori, lex specialis derogat generali y lex posterior generalis non derogat priori speciali.*³

Las resoluciones obligatorias, como derecho derivado de los tratados constitutivos de las Organizaciones internacionales, tienen la misma fuerza jurídica que los tratados internacionales. No obstante, algunas obligaciones impuestas por resoluciones, como las del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en virtud de los arts. 25 y 103 de la Carta, tienen primacía frente a obligaciones contenidas en otros tratados internacionales, sean anteriores o posteriores. Esta primacía ha sido reconocida tanto por el Derecho internacional positivo (art. 30.1 de la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados y en el art. 30.6 de la Convención de Viena de 1986 sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones internacionales o entre Organizaciones internacionales)⁴ como por la jurisprudencia internacional. Así lo ha afirmado el Tribunal Internacional de Justicia en el

Law", *NYIL*, 1990, vol. XXI, pp. 3-42, en especial, pp. 5-12; M. DIEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho internacional público*, Tomo I, 10ª ed., Madrid, Tecnos, 1994, pp. 117-118; J.A. PASTOR RIDRUEJO, *Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales*, 5ª ed., Madrid, Tecnos, 1994, p. 186; A.J. RODRIGUEZ CARRION, *Lecciones de Derecho internacional público*, 3ª ed., Madrid, Tecnos, 1994, p. 161-162.

H. KELSEN, *Teoría pura del Derecho*, 5ª ed., trad. de la 2ª ed. alemana de R.J. Vernengo, México, UNAM, 1986, por su parte, concibe el orden jurídico como un sistema de normas jurídicas de construcción escalonada en el que la validez de las normas depende de su adopción según los procedimientos establecidos. Así, la relación entre la norma que regula la producción de otra norma y la norma producida es de supremacía y de subordinación (pp. 232-233). Para él, y como consecuencia de esta concepción, también el Derecho internacional es una construcción escalonada de normas, ya que el Derecho internacional convencional particular y el Derecho internacional consuetudinario general no están como grupos normativos coordinados, sino que como el fundamento del primero se encuentra en una norma perteneciente al segundo (la norma *pacta sunt servanda*), ambos derechos se encuentran en la relación de una grada superior a una grada inferior (pp. 326-327).

³ Vid. en este sentido A. TRUYOL Y SERRA, "Théorie de Droit international public. Cours général", *R. des C.*, vol. 173 (1981-IV), pp. 257-258; M. AKEHURST, *Introducción al Derecho internacional*, 2ª ed., 1ª reimp., trad. M. Medina Ortega, Madrid, Alianza, 1992, p. 46; J.A. PASTOR RIDRUEJO, *Op. cit.*, 1994, p. 186; M. BOS, "The Hierarchy Among the Recognized Manifestations ("Sources") of International Law", en: *Estudios de Derecho internacional. Homenaje al Profesor Mijaja de la Muela*, Madrid, Tecnos, 1979, pp. 365-366; M. AKEHURST, "The Hierarchy of the Sources of International Law", *BYIL*, 1974-1975, vol. 47, pp. 273; G.J.H. van HOOFF, *Rethinking the Sources of International Law*, Antwerp, Kluwer, 1983, pp. 151-153.

Un enfoque bien diferente de la jerarquía en el Derecho internacional puede verse en R.ST.J. MACDONALD, "Fundamental Norms in Contemporary International Law", *CYIL*, 1987, vol. XXV, pp. 115-149, ya que su examen no es sobre la estructura formal del ordenamiento jurídico internacional, sino sobre el contenido de las normas fundamentales, sobre los valores que éstas incorporan y el papel que desempeñan en el Derecho internacional contemporáneo.

⁴ Vid. E. SCISO, "On Article 103 of the Charter of the United Nations in the Light of the Vienna Convention on the Law of Treaties", *ÖZÖRV*, 1987, vol. 38, pp. 161-179.

asunto de las *actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (Nicaragua contra Estados Unidos de América)*⁵ y en la providencia de medidas provisionales sobre el asunto *relativo a las cuestiones de interpretación y aplicación de la Convención de Montreal de 1971 como consecuencia del incidente aéreo de Lockerbie (Libia/Reino Unido)*, en la que otorgó primacía a las obligaciones derivadas de las resoluciones 731 (1992) y 748 (1992) del Consejo de Seguridad sobre las que se derivan de la Convención de Montreal para la represión de actos ilícitos dirigidos contra la seguridad de la aviación civil.⁶

La primacía de las resoluciones en estudio, como la de otras normas internacionales, respecto a las normas jurídicas internas se puede suscitar en dos ámbitos diferentes, en el orden internacional y en los órdenes internos de los Estados; es decir, que se puede distinguir entre lo que la doctrina jurídica ha llamado la *primacía internacional* y la *primacía interna*.⁷ En el ámbito internacional, las relaciones entre tales normas está regulada por un principio de Derecho internacional, reconocido por la doctrina y la jurisprudencia internacional, según el cual las obligaciones internacionales gozan de primacía en los derechos internos respecto a las obligaciones establecidas por las leyes internas del Estado correspondiente. Así lo ha señalado recientemente el Tribunal Internacional de Justicia en el dictamen sobre *la aplicabilidad de la obligación de arbitraje en virtud de la sección 21 del acuerdo de 26 de junio de 1947 relativo a la sede de la Organización de Naciones Unidas*: "[...] sería suficiente recordar el principio fundamental en derecho internacional de la preeminencia de este derecho sobre el derecho interno. Esta preeminencia ha sido consagrada por la

⁵ Vid. CIJ, *Recueil*, 1984, p. 440, párrf. 107.

⁶ Vid. CIJ, *Recueil*, 1992, párrf. 39.

⁷ Vid. B. DE WITTE, "Retour à <<Costa>>. La primauté du droit communautaire à la lumière du droit international", *RTDE*, 1984, N° 3, p. 427; F. MORGENSTERN, "Judicial Practice and the Supremacy of International Law", *BYIL*, 1950, pp. 42-92.

jurisprudencia desde la sentencia arbitral dictada el 14 de septiembre de 1872 en el asunto *Alabama* entre Estados Unidos y Gran Bretaña y ha sido recordada a menudo desde entonces, especialmente en el asunto de las <<Comunidades>> *greco-búlgaras* en el cual el Tribunal Permanente señaló que "es un principio generalmente reconocido de derecho de gentes que, en las relaciones entre Potencias contratantes de un tratado, las disposiciones de una ley interna no pueden prevalecer sobre las de un tratado" (*CPJI, Série B, N° 17, p. 32*).⁸ La primacía necesita ser aplicada y garantizada en el orden interno de los Estados, pero éstos gozan de libertad para reconocer o no tal primacía interna del Derecho internacional y, aún en el caso de que lo hagan, no siempre prestan su colaboración con la misma intensidad y eficacia.⁹ En efecto, son escasas las constituciones de los Estados que confieren a las normas internacionales supremacía sobre las normas de derecho interno,¹⁰ ya que, aun cuando en el Derecho constitucional de los Estados occidentales se puede apreciar una tendencia al reconocimiento de tal primacía,¹¹ en el resto de los Estados no es reconocida.¹² No obstante, la primacía del Derecho internacional sobre los derechos internos en el ámbito interno puede ser afirmada también de forma indirecta por medio de la

⁸ Vid. CIJ, *Recueil*, 1988, párrf. 57; también la opinión individual del juez SCHWEBEL, p. 42.

Este principio ha sido reconocido en abundante jurisprudencia arbitral y jurisdiccional. Vid. algunos ejemplos de ella en G. FITZMAURICE, "The Law and Procedure of the International Court of Justice, 1954-9. General Principles and Sources of International Law", *BYIL*, 1959, vol. XXV, pp. 185-196; jurisprudencia más actualizada puede verse en F.M. MARIÑO MENENDEZ, *Derecho internacional público (parte general)*, 2ª ed. rev., Madrid, Trotta, 1995, pp. 508-509; H. THIRLWAY, "The Law and Procedure of the International Court of Justice, 1960-1989. Part one", *BYIL*, 1989, pp. 114-117.

⁹ Vid. A. MIAJA DE LA MUELA, *Op. cit.*, 1974, pp. 1001-1002.

¹⁰ Vid. P. DE VISSCHER, "Les tendances internationales des constitutions modernes", *R. des C.*, vol. 82 (1957-I), pp. 530-531.

¹¹ Vid. P. LARDY, *La force obligatoire du droit international en droit interne*, Paris, Pichon, 1966, p. 248; Ch. VALLEE, "Notes sur les dispositions relatives au Droit international dans quelques constitutions récentes", *AFDI*, 1979, pp. 255-280.

¹² Vid. A. CASSESE, "Modern Constitutions and International Law", *R. des C.*, vol. 192 (1985-III), pp. 434-438.

responsabilidad internacional,¹³ ya que un Estado no puede alegar su derecho interno para impedir la aplicación de una norma internacional, según un principio bien establecido en la jurisprudencia internacional¹⁴ y en el Derecho internacional positivo.¹⁵

En los derechos internos, las relaciones de primacía entre las resoluciones obligatorias de las Organizaciones internacionales intergubernamentales y las normas internas suscitan dos cuestiones; la primera, los criterios que explican en cada ordenamiento jurídico tales relaciones, y, la segunda, los efectos jurídicos que se derivan en los derechos internos de las soluciones dadas a las relaciones entre unas normas y otras.

I. LOS CRITERIOS PARA EXPLICAR LAS RELACIONES ENTRE LAS RESOLUCIONES OBLIGATORIAS Y LAS NORMAS JURIDICAS INTERNAS

La técnica jurídica ha arbitrado diversas soluciones para las relaciones entre ordenamientos jurídicos, y algunas de ellas han sido perfiladas por el Derecho internacional, pero los desarrollos más evolucionados hay que buscarlos, sin duda, en los sistemas

¹³ Vid. M. SORENSEN, "Principes de Droit international public", *R. des C.*, vol. 101 (1960-III), p.111; H. LAUTERPACHT en L. OPPENHEIM, *Tratado de Derecho internacional público*, Tomo I, vol. I, 8ª ed. inglesa, trad. J. López y J.M. Castro, Barcelona, Bosch, 1961, p. 40; Ch. ROUSSEAU, *Derecho internacional público*. 3ª ed., trad. F. Giménez, Barcelona, Ariel, 1966, p. 19; M. DIEZ DE VELASCO, *Op. cit.*, Tomo I, 1994, pp. 214-215.

B. DE WITTE, *Op. cit.*, 1984, p. 432 señala que así como la primacía del Derecho internacional en los derechos internos se presenta tradicionalmente en términos de responsabilidad internacional, la primacía del Derecho comunitario europeo da un paso más y se establece en términos de obligación, ya que el juez interno está obligado a aplicar las normas comunitarias y ninguna norma interna es oponible a ellas.

¹⁴ Vid. el dictamen sobre el *trato a los nacionales polacos en Danzing* (CPJI, *Série A/B*, N° 44, p. 24).

¹⁵ Vid. el art. 32 del Acta General revisada para el arreglo pacífico de controversias de 1928 revisada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1949.

Vid. también el art. 27 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969; también la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General las Naciones Unidas de 24 de octubre de 1970: *Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*.

federales.¹⁶ El Derecho constitucional de los Estados, en ocasiones, no formula de forma expresa el criterio o criterios que rigen los conflictos internormativos entre el Derecho internacional y los derechos internos. Tales criterios encuentran su elaboración más acabada en la doctrina jurídica y en las jurisprudencias estatales. A veces, para resolver los problemas de primacía no es suficiente un único criterio y se precisa la intervención de otro u otros. En la formulación de los mismos y en su rendimiento operativo pueden influir el sistema de recepción de las distintas fuentes de obligaciones internacionales, la estructura territorial del Estado, ya sea unitario, federal o regional, y la tradición jurídica del país en lo que atañe a su actitud frente al ordenamiento jurídico internacional. En cualquier caso, la utilización, para explicar la posición de las normas internacionales en los ordenamientos jurídicos internos, de criterios tomados prestados de los derechos internos, elaborados, en ocasiones, para solucionar los conflictos entre normas que pertenecen al mismo sistema jurídico, conviene realizarla con prudencia, puesto que es preciso tener en cuenta la diferencia cualitativa entre tales conflictos y que, por ende, los efectos jurídicos también pueden ser distintos. Las relaciones entre las normas internacionales, por tanto, también entre las resoluciones en estudio, y las normas jurídicas internas se pueden regular en el Derecho constitucional de los Estados por medio de diversos criterios: el principio de primacía, el de equivalencia y el de competencia.¹⁷

A. EL PRINCIPIO DE PRIMACIA

La primera cuestión que plantea el principio de primacía es de orden

¹⁶ Vid. S. MUÑOZ MACHADO, *El Estado, el derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid, Civitas, 1986, p. 121.

¹⁷ Vid. J.D. GONZALEZ CAMPOS et al., *Curso de Derecho internacional público*, 5ª ed., Madrid, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1992, p. 238.

terminológico, ya que tanto la doctrina jurídica como la jurisprudencia interna se refieren a él de forma indistinta como principio de jerarquía o principio de prevalencia.¹⁸ No obstante, parece pertinente hacer algunas matizaciones sobre cada uno de los términos porque pueden entrañar alguna diferencia conceptual y no sólo de orden terminológico.

El *principio de jerarquía*, en sentido estricto, consiste en el "reconocimiento de que una norma es superior, igual o inferior a otra, con la consecuencia de que toda norma superior debe ser acatada por las normas inferiores".¹⁹ Este principio presupone una concepción gradualista del ordenamiento jurídico en el que las normas se distribuyen según una línea de lo alto a lo bajo, de forma que las normas de los niveles superiores prevalecen sobre las de nivel inferior, lo cual impide que éstas puedan ser contrarias aquéllas.²⁰ De acuerdo con esta concepción, KELSEN sostiene que la validez de una depende de que haya sido producida de acuerdo a los establecido por otra norma. La relación entre la norma que regula la producción de otra norma y la norma producida conforme a esa determinación es de supremacía y de subordinación respectivamente.²¹ La jerarquía no sólo implica un deber de acatamiento, sino también un deber de la norma inferior respecto a la superior que va unido a la ausencia de obligación de respeto de la norma superior en relación con la norma inferior.²² La consecuencia jurídica del principio de jerarquía es la pérdida de validez de

¹⁸ Vid. A. FERNANDEZ TOMAS, "La válida celebración y la incorporación de los tratados en las jurisprudencia constitucional española", en: *Hacia un Nuevo Orden Internacional y Europeo. Homenaje al profesor M. Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 356-357.

¹⁹ Vid. A. RUIZ MIGUEL, "El principio de jerarquía normativa", *REDC*, 1988, N° 24, p. 153.

²⁰ Vid. V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto costituzionale*, 5ª ed., Padova, Cedam, 1984, pp. 200-201; "Fonti del Diritto (Diritto costituzionale)", en: *Enciclopedia del Diritto*, vol. XVII, Varese, Giuffrè, 1968, p. 958; N. BOBBIO, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino, Giappichelli, 1960, pp. 39-46.

²¹ Vid. H. KELSEN, *Op. cit.*, 1986, p. 232.

²² Vid. F. BALAGUER CALLEJON, *Fuentes del Derecho. I. Principios del ordenamiento constitucional*, Madrid, Tecnos, 1991, pp. 145-146.

las normas que contradicen a otras de rango superior.²³ A la eficacia derogatoria que la norma superior tiene sobre la inferior se le denomina fuerza activa, y a la resistencia que la norma superior tiene frente a la inferior, que provoca la nulidad de ésta cuando contradice a aquélla, se le llama fuerza pasiva.²⁴ El principio de jerarquía tiene un gran rendimiento para resolver los conflictos normativos, es decir, los conflictos entre dos normas que pertenecen al mismo ordenamiento y tienen el mismo ámbito de validez.²⁵ Pero parece que su operatividad es más discutible en el caso de las relaciones ente normas que tienen su origen en dos ordenamientos jurídicos diferentes, ya sean el Derecho internacional, el Derecho comunitario europeo, el de los poderes centrales del Estado o el de los estados federados, regiones, länder o Comunidades Autónomas,²⁶ ya que en estos casos la jerarquía no aparece tan clara ni los efectos de la contradicción pueden ser los mismos.

El *principio de prevalencia*, en su origen más remoto, tenía como finalidad resolver los problemas de colisión de normas que pertenecían a la pluralidad de ordenamientos personales o territoriales tras la disolución del Imperio Romano. En la actualidad, este principio es de uso casi general en los Estados federales, sometido al orden competencial regulado por las constituciones, y sirve para resolver los conflictos entre normas federales

²³ Vid. N. BOBBIO, *Op. cit.*, 1960, p. 97; L. DIEZ PICAZO, *Sistenc. de Derecho Civil*, vol. I, 7ª ed., reimp., Madrid, Tecnos, 1990, pp. 122-123; también I. DE OTTO, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, 2ª ed., 3ª reimp., Barcelona, Ariel, 1993, pp. 88-89; C.S. NINO, *Introducción al análisis del Derecho*, 2ª ed., Barcelona, Ariel, 1984, p. 153.

L.M. DIEZ-PICAZO, *La derogación de las leyes*, Madrid, Civitas, 1990, pp. 123-124, por su parte, matiza estos efectos jurídicos y apunta que "la contradicción entre dos normas jerárquicamente ordenadas no conlleva necesariamente la invalidez de la de rango inferior, sino su mera preterición o inaplicación. La invalidez es una consecuencia o sanción añadida a la infracción jerárquica, para cuya existencia es preciso que esté prevista en algún precepto regulador del sistema de fuentes".

²⁴ Vid. I. DE OTTO, *Op. cit.*, 1993, p. 89.

²⁵ Vid. F. BALAGUER CALLEJON, *Op. cit.*, 1991, p. 142; F. BALAGUER CALLEJON, B. OLIVER LEON y J.A. MONTILLA MARTOS, "Fuentes del derecho y reforma de la Constitución", *RDP*, 1992, N° 36, pp. 416.

²⁶ Vid. V. CRISAFULLI, *Op. cit.*, 1984, pp. 202-204; *Op. cit.*, 1968, pp. 958-961.

y normas de los estados federados,²⁷ entre normas que pertenecen a ordenamientos diferentes o a ordenamientos jurídicos complejos. En el Derecho internacional, el principio de prevalencia de las normas internacionales suele jugar al margen de cualquier distribución de competencias. MUÑOZ MACHADO sostiene que, fuera de estos casos, el uso sistemático de este principio, al margen de todo reparto competencial, "es una fórmula de organización de los conflictos bastante tosca, pero posible, que lleva, no obstante, en sí misma, el germen de la destrucción del ordenamiento subordinado".²⁸ El principio de prevalencia ha sido definido como una categoría intermedia entre competencia y jerarquía.²⁹ La prevalencia como criterio de solución de conflictos de normas pertenecientes a ordenamientos jurídicos diferentes no implica un juicio sobre la validez de las mismas, sino que supone un desplazamiento provisional de una de las normas y la aplicación preferente de la otra.³⁰

En el caso de las relaciones entre las normas internacionales y las normas internas parece preferible denominar a este criterio, *principio de primacía*, como sucede en el Derecho comunitario europeo³¹ e incluso en algunas constituciones. La primacía es la

²⁷ Vid. I. DE OTTO, *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Madrid, Civitas, 1986, pp. 51-57.

²⁸ Vid. S. MUÑOZ MACHADO, *Op. cit.*, 1986, p. 122.

²⁹ Vid. F. BALAGUER CALLEJON, *Op. cit.*, 1991, p. 157.

I. DE OTTO, *Op. cit.*, 1986, pp. 64-65 sostiene que la regla de prevalencia no es jurídicamente esencial o necesaria para el estado federal, ya que la colisión de normas podría resolverse a partir del juicio de validez y de una distribución de competencias en términos de estricta exclusividad. La regla de prevalencia, según este autor, obedece más bien a un principio político: la necesidad de apoyar e impulsar la superposición del ordenamiento federal sobre los ordenamientos preexistentes.

S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Madrid, Civitas, 1982, p. 409, en cambio, señala que "el principio de prevalencia aporta un plus a la competencia, una cualidad singular en virtud de la cual puede superponerse".

³⁰ Vid. I. DE OTTO, *Op. cit.*, 1993, p. 126; F. BALAGUER CALLEJON, *Op. cit.*, 1991, p. 158; F. BALAGUER et al., *Op. cit.*, 1992, pp. 410-411; J.L. REQUEJO PAGÉS, *Sistemas normativos, Constitución y Ordenamiento. La Constitución como norma sobre la aplicación de normas*, Madrid, McGraw-Hill, 1995, p. 110.

³¹ Aun cuando no hay ninguna mención expresa al principio de primacía del derecho comunitario en los tratados constitutivos, es un término ya clásico en la doctrina y la jurisprudencia comunitaria para hacer referencia a las relaciones entre las normas comunitarias y las nacionales. En cambio, una de las declaraciones adoptadas por la conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, celebrada en Maastrich el 7 de

solución aportada a una antinomia irreductible entre normas adoptadas por autoridades que pueden reivindicar su competencia en el caso sometido a un juez.³² Así el art. 25 de la Ley Fundamental de Bonn afirma la *primacía* del Derecho internacional general sobre las leyes internas y el art. 55 de la Constitución francesa proclama la *autoridad superior* de los tratados internacionales respecto a las leyes internas.³³ Además, el término primacía goza de mayor raigambre en la tradición iusinternacionalista. El principio de primacía permite resolver los conflictos entre resoluciones obligatorias de Organizaciones internacionales intergubernamentales y las leyes internas sin que la solución implique juicio alguno sobre la validez de las mismas, ya que el efecto del mismo es la aplicación preferente de las normas internacionales y la inaplicación de las normas internas. Con este sentido ha sido incorporado en el art. 94 de la Constitución de los Países Bajos.

B. EL PRINCIPIO DE EQUIVALENCIA

El *principio de equivalencia*, para regular la posición de las normas internacionales convencionales, consiste en reconocer a los tratados internacionales o a las resoluciones de las Organizaciones internacionales el mismo rango legal que a determinadas normas internas. La concesión del rango equivalente puede ser expresa por medio de la constitución, como sucede en Estados Unidos que les otorga el mismo rango que a las leyes

febrero de 1992, la *declaración relativa a la jerarquía de los actos comunitarios*, utiliza el término *jerarquía* para hacer referencia a las relaciones entre las distintas categorías de las normas comunitarias.

³² Vid. J-V. LOUIS, "La primauté, une valeur relative?", *CDE*, 1995, N° 1-2, p. 27.

³³ Así parece explicar la primacía de los tratados internacionales respecto a las normas francesas, L. FAVOREU, "Le Conseil Constitutionnel et le Droit international", *AFDI*, 1977, vol. 23, p. 115, al considerarlos fuera de la jerarquía pero, debido a su condición de normas internacionales, gozán de primacía respecto a las leyes internas.

federales,³⁴ o puede "presuponer la transformación del Derecho internacional en derecho interno y otorgar a las normas internacionales el rango normativo de las normas estatales que las aprueban e introducen",³⁵ como sucede en Italia y Alemania.

El principio de equivalencia despliega sus efectos de forma vertical y horizontal. Los efectos verticales dependen del rango concedido y de su relación con normas superiores e inferiores. Los efectos horizontales de este principio pueden estar regidos por dos criterios: el criterio temporal consagrado en el adagio latino *lex posterior derogat priori* (en la tradición jurídica anglosajona *later in time*) y el criterio de la especialidad condensado en la fórmula clásica *lex specialis derogat generali*.³⁶

La utilización del criterio *lex posterior derogat priori*³⁷ en situaciones de rango equivalente para solucionar las relaciones entre las resoluciones de las Organizaciones internacionales y las leyes internas origina problemas para las normas internacionales y no responde a las exigencias del Derecho internacional,³⁸ ya que una norma interna no puede invalidar una norma internacional. La validez de las resoluciones depende del tratado constitutivo de la Organización internacional y de ciertas normas de Derecho internacional

³⁴ T. BUERGENTHAL, "Self-executing and Non-self-executing Treaties in National and International Law", *R. des C.*, vol. 235 (1992-IV), pp. 341-345, señala que el principio de equivalencia se emplea también en México y Uruguay, aunque en este Estado no existe una disposición constitucional relativa a la posición de los tratados.

³⁵ Vid. J.D. GONZALEZ CAMPOS et al., *Op. cit.*, 1992, p. 238.

³⁶ Vid. sobre el criterio de la especialidad N. BOBBIO, *Op. cit.*, 1960, pp. 100-102.

³⁷ Un examen detallado de este tópico jurídico puede verse en Ch. PERELMAN, *La lógica jurídica y la nueva retórica*, 1ª ed., reimp., trad. L. Díez-Picazo, Madrid, Civitas, 1988, pp. 120-121; R.L. BLEDSOE y B.A. BOCZEK, *The International Law Dictionary*, Santa Bárbara/Oxford, ABC-Clio, 1987, p. 17 lo examinan en el ámbito específico del Derecho internacional.

³⁸ Vid. H. MOSLER, "L'application du Droit international public par les tribunaux nationaux", *R. des C.*, vol. 91 (1957-I), pp. 680-684.

general que les son aplicables.³⁹ Además, la consecuencia de la utilización de este criterio puede ser el incumplimiento de las obligaciones internacionales con la consiguiente posibilidad de incurrir el Estado en responsabilidad internacional.

Por el contrario, el criterio de la especialidad de las normas internacionales frente a las normas internas de rango equivalente ofrece un mejor grado de adecuación a las obligaciones internacionales y proporciona una explicación más coherente a los efectos que se producen.⁴⁰ La utilización de este criterio en ordenamientos jurídicos regidos por el principio de equivalencia consiste en la aplicación de las normas internacionales, en este caso de las resoluciones de las Organizaciones internacionales, con preferencia a las normas internas del mismo rango. Por tanto, los efectos de la utilización de este criterio y del control que los órganos internos ejercen es la aplicabilidad preferente de las resoluciones de las Organizaciones internacionales, sin que ello suponga ningún juicio acerca de la validez de las normas internas que no se aplican.

C. EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA

La creación de este criterio va unido al desarrollo del pluralismo territorial primero y, después, al pluralismo social y político.⁴¹ La doctrina italiana posterior a la II

³⁹ Vid. K. SKUBISZEWSKI, "Enactement of Laws by International Organizations", *BYIL*, 1965-1966, vol. XLI, p. 201; H. THIERRY, "Les résolutions des organes internationaux dans la jurisprudence de la Cour Internationale de Justice", *R. des C.*, vol. 167 (1980-ID), p. 414-419.

⁴⁰ Vid. K.J. PARTSCH, "International Law and Municipal Law", en: *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 10, Amsterdam, 1987, p. 250; B. CONFORTI, "Cours général de Droit international public", *R. des C.*, vol. 212 (1988-V), p. 61, señala que la especialidad no está basada en razones materiales ni personales, sino en la voluntad de que las obligaciones internacionales sean respetadas.

E. KAUFMANN, "Traité international et loi interne", *RDI*, 1958, vol. XLI, p. 388 defiende la aplicación preferente de los tratados internacionales frente a las leyes porque, para él, la buena fe debida a los tratados es una regla que se impone sin texto explícito, es de aplicación universal y excluye cualquier otra solución.

⁴¹ Vid. F. BALAGUER CALLEJON, *Op. cit.*, 1991, p. 148.

Guerra Mundial, ante las insuficiencias que el principio de jerarquía normativa tenía para explicar las relaciones internormativas en el ordenamiento jurídico italiano, elaboró el principio de competencia para dar explicación a dichas relaciones.⁴² El principio de competencia se utiliza para resolver los conflictos entre normas internas en los ordenamientos jurídicos en los que existen pluralidad de fuentes a las que corresponde una separación de materias, bien por el objeto regulado, bien por el distinto territorio de aplicación, o bien por uno y otro elemento.⁴³ El principio de competencia, para ser operativo en la solución de los conflictos entre los distintos tipos de leyes formales, "presupone necesariamente un sistema de constitución rígida".⁴⁴ Este es el caso de las constituciones de Italia y España en las que los arts. 117, en la primera, y 148 y 149, en la segunda, regulan las materias sobre las que las Regiones y Comunidades Autónomas tienen competencia para legislar en el ámbito de sus correspondientes territorios. No obstante, en la práctica también opera el principio de competencia en el caso de una constitución más flexible como es la de Estados Unidos, cuyo reparto de competencias se basa en el art. 1.8 que incluye un último párrafo que permite a la federación adoptar todas las leyes necesarias para llevar a efecto los poderes que la Constitución le confiere al Gobierno federal.⁴⁵ E incluso, el principio de competencia es

⁴² *Idem*, p. 52, nota 72 sitúa en C. ESPOSITO, *La validità delle legi. Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli legislativi e il controllo giurisdizionale* (1934) el origen doctrinal del principio de competencia como principio opuesto al de jerarquía; más tarde, en G. ZANOBINI, "Gerarchi e parità tra le fonti" publicado en 1939 en el que profundizó sobre la misma cuestión; y, por fin, en V. CRISAFULLI en su trabajo ya clásico, "Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti" (1960), en el que perfiló el principio de competencia.

⁴³ Vid. V. CRISAFULLI, "Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti", en: *Studi in memoria di Guido Zanobini*, vol. III, Milano, Guiffirè, 1965, pp. 199-200; *Op. cit.*, 1984, pp. 204-211; *Op. cit.*, 1968, pp. 259-265.

⁴⁴ Vid. V. CRISAFULLI, *Op. cit.*, 1965, pp. 182-183; y *Op. cit.*, 1984, p. 206; S. MUÑOZ MACHADO, *Op. cit.*, 1982, p. 398 observa que "el principio de competencia es tanto más útil y definitivo para resolver las colisiones entre normas en la medida en que son más perfectas las reglas de distribución competencial".

⁴⁵ El art. 1.8.18 de la Constitución de los Estados Unidos dice así: "[El Congreso tendrá facultad] Para expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al Gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus departamentos o funcionarios."

utilizado como criterio de solución de conflictos internormativos entre las Comunidades Europeas y los Estados miembros,⁴⁶ a pesar del sistema tan sumamente flexible de distribución de competencias que existe en el Derecho comunitario, en el que el art. 235 del TCE habilita a la Comunidad para actuar cuando sea necesario para conseguir uno de sus objetivos aun cuando en el tratado no se hubieran previsto los poderes de acción necesarios, con los límites que implica el principio de subsidiariedad (art. 3B del TCE).⁴⁷

La operatividad del principio de competencia para la solución de las contradicciones entre normas que pertenecen a ordenamientos diferentes y cuyo reparto de competencias es elástico está reforzada por una institución propia del federalismo americano, la *preemption* (su equivalente en los federalismos germánicos es la *Sperrwirkung*). La preención tiene como objeto "determinar si la regulación introducida por las normas prevalentes ocupa el terreno y excluye que se puedan producir sobre la misma materia regulaciones estatales, no ya frontalmente contradictorias, sino complementarias o de desarrollo".⁴⁸ Esta institución es una construcción jurisprudencial del Tribunal Supremo americano que se caracteriza por su casuismo, por la ausencia de reglas generales, por su oscuridad y porque está más orientada a descubrir conflictos competenciales que a resolverlos.⁴⁹ Para detectar y aislar las contradicciones entre normas federales y estatales, en la preención se intentan definir unas

⁴⁶ Vid. S. MUÑOZ MACHADO, "Los principios de articulación de las relaciones entre el Derecho comunitario y el interno y las garantías jurisdiccionales para su aplicación efectiva", en: E. GARCIA DE ENTERRIA, J.D. GONZALEZ CAMPOS y S. MUÑOZ MACHADO (dirs.), *Tratado de Derecho comunitario europeo*, Tomo I, Madrid, Civitas, 1986, p. 536, donde defiende el principio de competencia para explicar las relaciones entre el Derecho comunitario europeo y los derechos internos.

⁴⁷ Vid. H. BRIBOSIA, "Subsidiarité et répartition des compétences entre la Communauté et ses Etats membres. Commentaire sur l'article 3B du traité de Maastricht", *RMUE*, 1992, N° 4, pp. 165-188.

⁴⁸ Vid. S. MUÑOZ MACHADO, *Op. cit.*, 1986, p. 170; y *Op. cit.*, en E. GARCIA DE ENTERRIA, J.D. GONZALEZ CAMPOS y S. MUÑOZ MACHADO, *Op. cit.*, 1986, p. 537.

⁴⁹ Vid. sobre la *preemption* el preclaro estudio de I. BORRAJO INIESTA, "Preención: conflicto de leyes en el federalismo norteamericano", en: *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1984, pp. 521-554.

referencias conceptuales: los conflictos textuales, la interferencia y la ocupación del terreno. Los conflictos textuales constituyen el núcleo de la doctrina y son aquéllos en los que las normas que se enfrentan son contradictorias directa y literalmente. La interferencia es, en un caso concreto, el impedimento que una norma estatal supone para la consecución y ejecución de los propósitos y objetivos de otra norma federal. La prelación por ocupación precluye la actividad normativa de un Estado en toda un área o terreno de regulación, con independencia de cuál pueda ser el contenido de las normas estatales. Tal ocupación del terreno puede ser por saturación normativa, por interés nacional predominante y por administración regular.⁵⁰ La doctrina de la *preemption* es utilizada también por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para descubrir conflictos competenciales entre el Derecho comunitario y el derecho interno.⁵¹

En el caso de las relaciones entre el Derecho internacional y los derechos internos no existen límites materiales que separen ambos ordenamientos, ni criterios de delimitación competencial que habiliten a un ordenamiento u a otro para adoptar las normas que correspondan. Sin embargo, no existe ninguna materia sobre la cual el Derecho internacional

⁵⁰ Vid. I. BORRAJO INIESTA, *Op. cit.*, 1984, pp. 528-533.

⁵¹ Vid. M. WAELBROECK, "The emergence doctrine of Community Pre-Emption. Consent and Re-delegation", en: T. SANDALOW y E. STEIN, *Courts and Free Markets-perspectives from the Unites States and Europe*, vol. II, Oxford, 1982, pp. 548 y ss, citado por S. MUÑOZ MACHADO, *Op. cit.*, 1986, p. 171, nota 88; también S. KRISLOV, C-D. EHLERMANN y J. WEILER, "The Political Organs and the Decision-Making Process in the United States and the European Community", en: M. CAPPELLETTI, M. SECCOMBRE y J. WEILER (eds.), *Integration Through Law. Vol. I. Methods, Tools and Institutions. Book 2. Political Organs, Integration Techniques and Judicial Process*, Berlín, Walter de Gruyter, 1986, pp. 88-123.

A diferencia de estos autores citados, que postulan una concepción estricta del principio de la *preemption* y que lo distinguen del principio de primacía porque éste actuaría para resolver el conflicto de normas detectado por aquél, E.D. CROSS, "Pre-emption of Member State Law in the European Economic Community: A Framework for Analysis", *CMLR*, 1992, vol. 29, N° 3, pp. 447-472, en especial pp. 449-455, propone una definición más amplia, de forma que el principio de la *preemption* sirva para resolver todo tipo de incidencias de los conflictos actuales y potenciales entre el derecho de los Estados miembros y la legislación comunitaria (p. 453). Este autor señala que la concepción amplia es más acorde con el uso que el Tribunal de Justicia hace del principio en cuestión; en el mismo sentido H. BRIBOSIA, *Op. cit.*, 1992, pp. 175-177.