

**LA REFORMA DE LA LEY DE TRATADOS COMO RESPUESTA
LEGISLATIVA A LA PETICIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO DE
REGULAR INTERNAMENTE LOS DICTÁMENES DE LOS
ÓRGANOS DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS**

***THE REFORM OF THE TREATIES LAW AS A LEGISLATIVE
RESPONSE TO THE SUPREME COURT'S REQUEST FOR AN
INTERNALLY REGULATED ABOUT THE HUMAN RIGHTS
TREATY BODIES DECISIONS***

MARIA JOSÉ AÑÓN ROIG

Catedrática de Filosofía del Derecho

Universitat de València

<https://orcid.org/0000-0001-6742-4199>

SONIA OLEA FERRERAS

Jurista experta en Derechos Humanos

<https://orcid.org/0009-0003-9183-2389>

Cómo citar este trabajo: Añón Roig, M.J y Olea Ferreras, S. (2024). La reforma de la Ley de tratados como respuesta legislativa a la petición del tribunal supremo de regular internamente los dictámenes de los órganos de tratados de derechos humanos. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 14 (1), 1–33. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.10354>

RESUMEN

El artículo tiene por objeto analizar las principales sentencias del Tribunal Supremo en las que se examina la recepción en el ordenamiento jurídico español de las resoluciones de los Comités de derechos humanos cuando resuelven comunicaciones individuales. En todas las sentencias se constata la inexistencia de un cauce jurídico específico para responder ante aquellas decisiones en las que se declaran violaciones de derechos humanos. Este trabajo se propone contribuir a este interesante debate a través de una propuesta de modificación normativa.

PALABRAS CLAVE: Resoluciones Comités derechos humanos, comunicaciones individuales, Tribunal Supremo, ley de tratados.

ABSTRACT

The aim of this article is to analyze the main rulings of the Spanish Supreme Court which examine the reception of individual communications issued by the Human Rights Committees against Spain. The lack of a specific legal path for responding to his decisions, in which a human rights violation is declared, is confirmed in all the reviewed rulings. Thus, this article wants to contribute to this important debate by proposing a modification of the rules.

KEYWORDS: Human Rights Committees decisions, individual communications, Spanish Supreme Court, law on international treaties and covenants.

SUMARIO

I. Introducción

II. Cinco sentencias del Tribunal Supremo en relación con la aplicación en el Estado español de los dictámenes de los órganos de tratados de derechos humanos

1. Sentencia 1263/2018, de 17 de julio, Tribunal Supremo, sala de lo contencioso-administrativo, recurso de casación 1002/2017, recurso de casación 1002/2017

2. Sentencia 1/2020, de 12 de febrero, de la Sala del artículo 61 del Tribunal Supremo

3. Sentencia 401/2020, de 12 de febrero, de la Sala del artículo 61 del Tribunal Supremo

4. Sentencia 86/2023, de 13 de junio, de la Sala de lo contencioso administrativo (Sección 4ª)

5. Sentencia 1597/2023, de 29 de noviembre, de la Sala de lo contencioso administrativo (Sección 4ª)

III. Una doctrina variable: las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo en referencia a la regulación jurídica interna de los dictámenes de los órganos de tratados de derechos humanos

1. Avances

2. Cuestiones pendientes

IV. Elementos para una reforma de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales

1. Fundamentos de la propuesta de reforma

2. Elementos de la propuesta normativa

Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

Los sistemas de protección de derechos humanos y en concreto el sistema universal de Naciones Unidas han ido transformándose como forma de respuesta a lo que con Cançado Trindade se denomina la “humanización del derecho internacional”, el reconocimiento de los individuos como sujetos titulares de derecho y protagonistas del sistema. Este representa, como explica muy bien “una auténtica *revolución jurídica* en el sentido de que ha posibilitado que cada ser humano -siempre que sea necesario- se enfrente por sí mismo a la opresión, a las manifestaciones del poder arbitrario y a las injusticias del orden establecido”¹. El reconocimiento de la centralidad de la persona como sujeto de derechos humanos ha operado cambios relevantes en los principios y elementos que configuran lo que podemos identificar como los dos grandes componentes de los sistemas de derechos humanos: el normativo que integra los derechos y el institucional. Esta segunda dimensión se va configurando a través de las especiales características que adoptan las obligaciones relativas a los derechos humanos², así como de los órganos y procedimientos de protección de los derechos y, entre ellos, destacan los órganos creados por tratados internacionales de derechos humanos, también llamados órganos convencionales o Comités ONU encargados de la supervisión del cumplimiento de cada uno de los Tratados.

Estos Comités están formados por expertos independientes elegidos por los Estados Parte y entre sus funciones destacan, la de examinar los informes periódicos que deben presentar los Estados, interpretar el contenido de los derechos que se plasma en los informes y en las Observaciones Generales y desarrollan también la competencia que aquí

¹ BEA, E., *Conversación con Antonio Augusto Cançado Trindade. Reflexiones sobre la Justicia Internacional*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2013, pp. 69-70.

² MEGRET, F., “Nature of Obligations” en MOECKLI, D.; SHAH, S. y SIVAKUMARAN, S., (eds.), *International Human Rights Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 148. AÑÓN ROIG, M.J., “Human Rights obligations, especially, in time of crisis”, *The Age of Human Rights Journal*, 2021, nº17, pp.3-11.

nos ocupa, esto es, los procedimientos de queja individual y los dictámenes que resultan de estos.

El reconocimiento de este procedimiento de presentación de quejas individuales contra el Estado, reflejo del protagonismo del ser humano como sujeto de derechos, ha sido paulatino. La mayoría de los tratados de derechos humanos no lo integraron originariamente, sino que se ha ido formalizando a través de la firma y ratificación de Protocolos facultativos y adquiere su sentido en el proceso de protección del individuo y en el aquel orientado a reforzar la justiciabilidad de todos los derechos humanos desde la especial significación que adquieren los principios de reparación a las víctimas y las garantías de no repetición. Un presupuesto en el Derecho de los derechos humanos al que contribuye la comunidad internacional y los Estados desde el momento en que firman y ratifican los Tratados y los correspondientes Protocolos facultativos³. En coherencia con esto, los Estados tendrían la obligación de dar a los dictámenes una “debida consideración” en el orden interno. Una obligación algo imprecisa pero que ha de tener significado en el marco de un sistema jurídico nacional y a la que trataremos de dar contenido en este texto.

En general, la mayoría de los países no cuenta con vías de recepción y de respuesta ante las resoluciones de los mencionados Comités. No se trata tanto de un rechazo, sino más bien de pasividad e inacción por parte fundamentalmente del legislador, de silencio en el sentido de falta de regulación y de ausencia de respuesta política⁴. Por otra parte, regular en este sentido no es algo sencillo y ha de hacer frente a dificultades de diverso orden⁵. Por ello es lógico que esta cuestión suscite debates importantes y también muy interesantes porque estamos ante algo novedoso desde el punto de vista jurídico.

Las posibilidades de articular respuestas al deber de consideración jurídica que los Estados han de asumir ha de partir de un necesario ajuste entre el Derecho internacional y el Derecho interno⁶. Los distintos Protocolos facultativos señalan en diversas disposiciones, pero con un sentido uniforme que “El Estado Parte dará la debida consideración a las opiniones del Comité, así como a sus recomendaciones, si las hubiere, y enviará al Comité, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito,

³ GUTIERREZ ESPADA, C., “La aplicación en España de los dictámenes de Comités internacionales: la STS 1263/2018, un importante punto de inflexión”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2018, vol. 10/2, p. 843.

⁴ MONTESINOS, “El cumplimiento de los dictámenes de los comités de Naciones Unidas en España. ¿Imposibilidad jurídica o falta de voluntad política?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2023, nº 127, pp. 74-75.

⁵ Entre las que no son menores, como advierte CUENCA, que tanto en el legislador como en los tribunales pese el objetivo de proteger la legislación nacional, los intereses estatales y su propio prestigio. CUENCA, P. “Sobre el valor jurídico y efectividad de los dictámenes de los órganos de Tratados de derechos humanos de Naciones Unidas. Propuestas de implementación en el sistema” *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho* nº 75, p. 14.

⁶ MONTESINOS PADILLA, C. y GÓMEZ FERNÁNDEZ, I., “Strategies for compliance with non-binding international decisions: the Spanish case” *Quebec Journal of International Law, Special Issue*, 2021, p. 90.

especialmente información sobre toda medida que se hubiera adoptado en función de las opiniones y recomendaciones del Comité”⁷.

El Derecho interno, por su parte, es depositario de una serie de factores relevantes a este respecto. El diseño de las garantías institucionales que asignan al legislador, el gobierno y los tribunales la responsabilidad de la tutela de los derechos⁸. Así como, las obligaciones que derivan de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe” (artículo 26), entendiéndose por esta buena fe: “conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin” (artículo 31.1). Asimismo, el encaje institucional que la Constitución atribuye a los tratados internacionales como parte de nuestro ordenamiento interno (artículos 93 a 96). El protagonismo del artículo 10.2 de la Constitución que asigna a los derechos humanos una proyección de interpretación e integración de los derechos constitucionales⁹, finalmente, “la certeza de que sólo es posible comenzar a andar los pasos hacia un cambio de paradigma que sitúe en el centro (de las políticas, del ordenamiento jurídico, de la impartición de justicia, de la formación de los agentes jurídicos...) los derechos de las personas, su dignidad intrínseca”¹⁰. Sin embargo, articular este cauce no es algo sencillo, ni carente de dificultades de diverso orden¹¹. Por ello es lógico que esta cuestión suscite debates importantes y también muy interesantes porque estamos ante algo jurídicamente novedoso.

Las resoluciones de los órganos de los tratados cuando actúan resolviendo quejas individuales declaran si se ha producido la vulneración de algún derecho humano que forma parte de ese tratado. Al concluir el procedimiento, los Comités emiten decisiones sobre el fondo del asunto que incluyen dos tipos de pronunciamientos: el dictamen propiamente dicho, esto es, la declaración de si se ha producido o no, una violación de

⁷ Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación de la Mujer, artículo 7.4. SALVIOLI, F. *La edad de la razón. El rol de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos y el valor jurídico de sus pronunciamientos*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2022, pp. 207-307.

⁸ PISARELLO, G., “Estado social constitucional, garantías y democracia: el papel de las garantías jurisdiccionales en la tutela de los derechos sociales” *Manual sobre Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)* Tomo I Christian Courtis (coord.) Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021, p. 20.

⁹ SAIZ ARAIZ, A., “La interpretación de los derechos fundamentales y los tratados internacionales sobre derechos humanos”, *Comentarios a la Constitución Española*. Dir. M. Rodríguez-Piñero y M.E. Casas Bahamonde, Tomo I, 2018, pp. 234-236, 242 y ss.

¹⁰ OLEA FERRERAS, S. y COMAS-MATA MIRA, C., “La efectividad de los dictámenes de los órganos de seguimiento de tratados de derechos humanos en el ordenamiento jurídico español; examen particular de la discapacidad” en DE LORENZO, R., y CAYO PÉREZ BUENO, L. (dirs.) *Nuevas fronteras del Derecho de la Discapacidad*. Volumen II, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, p. 221.

¹¹ Un examen panorámico sobre los órganos de los tratados, sus funciones y los efectos en el derecho interno puede verse en MARTINEZ PEREZ, E., “Los órganos de tratados de las Naciones Unidas como alternativa limitada para la salvaguarda de los derechos humanos en España”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2023, vol. 15, nº 1, pp. 517-548.

los derechos reconocidos en el Tratado y, en caso afirmativo, la identificación de recomendaciones para remediar esta violación que pueden reconducirse a medidas particulares orientadas a la reparación de la víctima y medidas generales dirigidas a la repetición. La decisión -el dictamen- puede considerarse una declaración autoritativa de una violación de un derecho. Aunque esta afirmación, como veremos, tampoco es pacífica.

El final de este procedimiento internacional puede llevar al reconocimiento de que un Estado ha vulnerado un derecho humano. La cuestión entonces es que un nacional de un Estado que cuenta con una declaración de este tipo se pregunta cómo plantearla en su propio Estado para obtener finalmente una reparación. Esto es lo que constata nuestro Tribunal Supremo, y a lo que atenderemos en el siguiente punto. En España no disponemos de un procedimiento jurídico específico para “integrar” estas resoluciones en el ordenamiento interno.

Resulta difícil aproximarse a las posibles respuestas a esta cuestión sin tener en cuenta los desencuentros en torno al estatuto jurídico de las resoluciones de los Comités. En relación con ello son diversas las cuestiones controvertidas a las que iremos haciendo referencia a lo largo del texto vinculadas, en parte, con el hecho de que ni los Tratados ni los Protocolos facultativos de los Comités se pronuncian sobre el valor jurídico de los dictámenes limitándose a utilizar la fórmula genérica que exige a los Estados darles “la debida consideración”.

Una fuente de cuestionamiento se sitúa en aquellos argumentos que subrayan que las decisiones de los Comités no son equiparables a las Sentencias de los Tribunales internacionales y tampoco los Comités pueden ser considerados órganos judiciales, así como la imposibilidad de adaptación de los estándares de decisión de los Tribunales¹². Aun cuando por parte de la doctrina y de los propios Comités se han subrayado las similitudes con los procedimientos judiciales y se hable hoy de un estatuto cuasi-judicial¹³, se trata de pronunciamientos que no son asimilables en el ordenamiento jurídico español a las sentencias del TEDH, puesto que no tendrían efectos análogos en él y no habilitan para instar a un recurso de revisión judicial. Sin embargo, el argumento ha servido para negar todo valor o efecto jurídico a estas resoluciones, algo que, como hemos advertido, es preciso reconsiderar.

¹² ULFSTEIN, G.; “The Human Rights Treaty Bodies and Legitimacy Challenges”, *PluriCourts Research Paper*, 2016. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2808013.

¹³ El Comité de Derechos Humanos en la Observación General n° 33 establece a este respecto: “Aunque la función desempeñada por el Comité de Derechos Humanos al examinar las comunicaciones individuales no es, en sí misma, la de un órgano judicial, los dictámenes emitidos por el Comité de conformidad con el Protocolo Facultativo presentan algunas de las principales características de una decisión judicial. Se emiten con espíritu judicial, concepto que incluye la imparcialidad y la independencia de los miembros del Comité, la ponderada interpretación del lenguaje del Pacto y el carácter determinante de las decisiones” (Párrafo 11). COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Observación general N° 33: Obligaciones de los Estados partes con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, CCPR/C/GC/33, 25 de junio de 2009.

También suscita controversia el valor interpretativo de los dictámenes de los Comités, esto es, si la declaración de vulneración de derechos y la reparación que el Comité determina es una interpretación dotada de autoridad¹⁴, el Estado no podrá rechazarla discrecionalmente, sino que ha de darles una debida consideración. El argumento de que los Comités al examinar comunicaciones individuales realizan una función interpretativa del tratado vinculante para el Estado¹⁵ que ha reconocido previamente la competencia del órgano del tratado fortalece la posición jurídica de estas resoluciones.

Se ha cuestionado también que no tienen carácter ejecutivo por sí mismos, identificando esta ausencia de ejecutividad con un grado muy debilitado de obligatoriedad. En este ámbito, sin embargo, se ha argumentado que la ausencia de efecto directo no significa que carezcan de efectos jurídicos. De no ser así no estaría previsto en los distintos protocolos facultativos que los Estados han de proporcionar información al Comité sobre las medidas que han adoptado para dar efecto al dictamen¹⁶.

De las reflexiones anteriores se sigue la necesidad de determinar el significado de la obligación estatal de dar la debida consideración jurídica a las resoluciones de las comunicaciones individuales. Una consideración que puede suponer un rango de acciones diverso, como puede ser, tener en cuenta estas decisiones, permitir que en el ordenamiento jurídico interno tengan eficacia, diseñar los sistemas jurídicos para permitir a sus órganos administrativos y judiciales que apliquen los dictámenes en relación con los derechos vulnerados, contar con recursos efectivos¹⁷.

Plantear el estatuto jurídico de los dictámenes de los órganos de los tratados está en consonancia con la concreción de ese nuevo paradigma al que nos referíamos en sus dos dimensiones: la de doble protección a la víctima de derechos en el orden internacional y en el nacional; y la dimensión holística de la interrelación de derechos sociales, económicos, culturales, ambientales, civiles y políticos¹⁸. Una labor que corresponde al legislador que ha de diseñar los cauces por los que se puede recepcionar en nuestro ordenamiento las resoluciones de las comunicaciones individuales y dar la debida consideración a una declaración de conculcación de derechos humanos de la que es responsable el Estado. Esta obligación no se cumple en tanto que no se han articulado procedimientos efectivos de implementación en el nivel gubernamental ni adoptado legislación habilitante para dar efectos a los dictámenes en el orden doméstico. El Estado

¹⁴ El COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS en la Observación General 33, *cit*, párrafos 11 y 13 se refiere a ellos como “un pronunciamiento autorizado”.

¹⁵ GUTIERREZ ESPADA, C., “La aplicación en España de los dictámenes de Comités internacionales: la STS 1263/2018, un importante punto de inflexión”, *cit.*, p. 282.

¹⁶ Procedimientos de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos para dar seguimiento a las observaciones finales, decisiones y dictámenes, HRI/MC/2018/4, 19 de marzo de 2018.

¹⁷ CUENCA, P. “Sobre el valor jurídico y efectividad de los dictámenes de los órganos de Tratados de derechos humanos de Naciones Unidas...”, *cit.*, p. 13.

¹⁸ COURTIS, C., “Los tratados internacionales de derechos humanos y su interpretación en sede internacional como fuente de aplicación de los DESCAs por los jueces mexicanos” Manual sobre Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) Tomo I Christian Courtis (coord.) Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 251.

español hasta el momento “no dispone de mecanismos específicos para facilitar la aplicación de los dictámenes de los comités”, tal como constatan las distintas sentencias que examinaremos a continuación.

En lo que sigue analizaremos las Sentencias del Tribunal Supremo que han abordado esta cuestión con objeto de presentar una jurisprudencia -no uniforme-, pero que aporta elementos para poder precisar algunas vías a través de las cuales las decisiones de los Comités puedan sean atendidas y tengan efectividad. Nos interesaremos por los argumentos del TS que muestran la necesidad de crear un procedimiento interno que contenga el seguimiento de las recomendaciones de dichos órganos de tratados por parte del legislativo y ejecutivo. Así lo viene reclamando nuestro Tribunal Supremo en sus últimas sentencias. Aunque sin duda también son relevantes los mecanismos procedimentales de orden judicial, no serán, sin embargo, la finalidad de la propuesta que realizaremos.

II. CINCO SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO EN RELACIÓN CON LA APLICACIÓN EN EL ESTADO ESPAÑOL DE LOS DICTÁMENES DE LOS ÓRGANOS DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS

Con fecha de la redacción del presente artículo, y estando a la espera de las resoluciones por parte del Consejo de Europa ante las primeras reclamaciones colectivas interpuestas por organizaciones no gubernamentales europeas en cumplimiento del Protocolo Adicional a la Carta Social Europea¹⁹ con motivo de la vulneración de derechos contenidos en la misma por parte del Estado español; las sentencias analizadas son las últimas pronunciadas por nuestro Tribunal Supremo en referencia a dictámenes emitidos por los siguientes órganos de Tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas: Comité CEDAW, Comité de Derechos Humanos, Comité Contra la Tortura y Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

1. SENTENCIA 1263/2018, DE 17 DE JULIO, TRIBUNAL SUPREMO, SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, RECURSO DE CASACIÓN 1002/2017

El origen del recurso de casación que examina esta sentencia se encuentra en un Dictamen del Comité de la CEDAW (Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer). Dictamen de fecha 15 de agosto de 2014 en referencia a la Comunicación 47/2012²⁰, Ángela González Carreño contra España, en el que el Comité “constata que la autora de la comunicación ha sufrido un daño de suma gravedad y un perjuicio irreparable como consecuencia de la pérdida de su hija y las violaciones descritas. Además, sus esfuerzos por obtener una reparación han resultado infructuosos.

¹⁹ CONSEJO DE EUROPA (1995) “Protocolo Adicional a la Carta Social Europea” ratificado por el Estado español con fecha 28 de junio de 2021 <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-10683> (consultado por última vez 10 de marzo de 2024).

²⁰ COMITÉ CEDAW (2014), Dictamen Comunicación nº 47/2012, CEDAW/C/58/D/47/2012.

El Comité concluye que la ausencia de medidas reparatorias constituye una violación por parte del Estado de sus obligaciones bajo el artículo 2 b) y c) de la Convención”²¹.

Asimismo, el Comité formula al Estado español una serie de recomendaciones de carácter general y otras relativas a la autora de la comunicación. En este último caso propone dos: (i) otorgar a la autora una reparación adecuada y una indemnización integral y proporcional a la gravedad de la conculcación de sus derechos y (ii) llevar a cabo una investigación exhaustiva e imparcial con miras a determinar la existencia de fallos en las estructuras y prácticas estatales que hayan ocasionado una falta de protección de la autora y su hija.

Esta sentencia, así como el caso origen del proceso son bien conocidos, y destaca por ser la primera vez²² que el Tribunal Supremo considera que tiene interés casacional examinar cual es el cauce adecuado para solicitar al Estado español el cumplimiento de los dictámenes del Comité del tratado arriba mencionado, “cuando se contienen en tales dictámenes recomendaciones dirigida a nuestras autoridades a fin de que reparen los daños derivados del incumplimiento contrastado de los derechos previstos en la Convención”.

Lo interesante de esta sentencia es que constituye un punto de inflexión jurisprudencial y el TS propone un cauce o una vía para instar el cumplimiento del Dictamen del Comité de la CEDAW. Esto es, considerar el Dictamen un presupuesto válido para formular una reclamación relativa a la vulneración de derechos fundamentales. En este caso a través de la institución de la responsabilidad patrimonial de la administración. Conclusión a la que llega a partir de una serie de argumentos que vamos a sintetizar y que se encuentran en el fundamento jurídico séptimo de la sentencia.

El Tribunal parte de una constatación: “(...) con las normas internacionales y de Derecho interno invocadas no existe un cauce procedimental específico y autónomo para instar el cumplimiento de los Dictámenes del Comité de la CEDAW”. A su vez reconoce que “La Convención no ha introducido en el orden jurídico interno una instancia superior supranacional en sentido técnico del término, de revisión o control directo de las decisiones judiciales o administrativas internas”. Sin embargo, concluye en el fundamento jurídico 8 “la existencia de un cauce adecuado y eficaz para hacer valer el reconocimiento de la vulneración de derechos fundamentales ante los órganos judiciales españoles atañe directamente al respeto y observancia por los poderes públicos españoles de los derechos fundamentales”.

²¹ *Ibid.*, Párrafo 9.8

²² GÓMEZ FERNÁNDEZ, I., “Qué nos enseña el caso de Ángela González Carreño sobre el recurso al derecho internacional de los Derechos Humanos en los procedimientos ordinarios (comentario a la Sentencia 1263/2018 del Tribunal Supremo)”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº7, 2019.

El Tribunal reconoce que existen obligaciones para el Estado español y para todos los poderes del Estado que derivan de los tratados firmados y ratificados por España. En este caso, la Convención (CEDAW), así como del Protocolo Facultativo que regula la presentación de comunicaciones individuales por vulneración de derechos de la Convención. El TS afirma que “aunque ni la Convención ni el Protocolo regulan el carácter ejecutivo de los Dictámenes del Comité de la CEDAW, no puede dudarse que tendrán carácter vinculante/obligatorio para el Estado parte que reconoció la Convención y el Protocolo, (art. 24 CEDAW y 7.4 Protocolo)”.

El Tribunal atribuye un valor a la declaración del Comité sobre la vulneración de derechos y sobre la inacción del Estado en la prevención y reparación de estos. Afirma que el Comité actuando en este marco declara que se ha producido una vulneración de derechos convencionales por parte del Estado español, que son también derechos fundamentales, y además el Comité recomienda medidas de reparación o de resarcimiento y medidas de actuación por parte de España que no han sido atendidas.

El valor de esta declaración del Comité viene avalado por las garantías del proceso de decisión. A estos efectos el TS señala:

(i) que el Dictamen emana de un órgano creado en el ámbito de una normativa internacional que, por expresa previsión del artículo 96 de la Constitución Española, forma parte de nuestro ordenamiento jurídico interno tras su ratificación y publicación en el Boletín Oficial del Estado; (ii) que, por imponerlo así el artículo 10.2 de nuestra Carta Magna, las normas relativas a los derechos fundamentales se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

Y profundiza en esta consideración:

Esta declaración del organismo internacional se ha producido en el seno de un procedimiento expresamente regulado, con garantías y plena participación de España y el art. 9.3 garantiza el principio de legalidad y jerarquía normativa, de manera que las obligaciones internacionales relativas a la ejecución de las decisiones de los órganos internacionales de control cuya competencia ha aceptado España forman parte de nuestro ordenamiento interno, una vez recibidas en los términos del artículo 96 de la Norma Fundamental y gozan de la jerarquía que tanto este artículo -rango suprallegal- como el artículo 95 -rango infraconstitucional- les confieren”²³ (Fj7 segundo).

El Tribunal propone finalmente un cauce de aplicación. La sentencia objeto de recurso de casación corresponde a la Audiencia Nacional de 2 de noviembre de 2016 que

²³ STS 1263/2018, 17 de julio, recurso de casación/1002/20017, fundamento jurídico séptimo, segundo.

rechazó la pretensión de la demandante de que, en aplicación del dictamen del Comité, se reconociera la responsabilidad patrimonial de la administración por los resultados y la respuesta a este caso. Este rechazo constituye, a juicio del TS, también una violación de los derechos humanos de la demandante y acredita así los elementos para la responsabilidad patrimonial de la administración²⁴.

Sostiene de este modo que la declaración de vulneración de derechos humanos reconocidos en la Convención “puede y debe ser un elemento determinante para acreditar la posible vulneración de los correspondientes derechos de fundamentales de la recurrente (Fj 7 tercera), de acuerdo con la labor de interpretación e integración de los derechos fundamentales de acuerdo con los tratados de derechos humanos”.

En síntesis, para el Tribunal, el dictamen del Comité que declara al Estado español responsable de la violación de ciertos derechos de la recurrente puede constituir el fundamento de la pretensión de que se reconozca la responsabilidad del Estado y determine la reparación de los perjuicios. Puesto que se ha producido una violación grave de derechos sin reparación y puesto que se dan los elementos propios de la responsabilidad patrimonial de la administración Por ello, en su fallo anula la sentencia de instancia, reenvía el caso de nuevo a la sala y fija una indemnización.

2. SENTENCIA 1/2020, DE 12 DE FEBRERO, DE LA SALA DEL ARTÍCULO 61 DEL ALTO TRIBUNAL

Nos encontramos en este segundo análisis ante un Dictamen del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas que considera ha sido vulnerado el artículo 14 en sus

²⁴ STS 1263/2018, Fj7 Quinto “El Dictamen del Comité de la CEDAW deberá ser tenido, en este caso y con sus particularidades, como presupuesto válido para formular una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado y al margen de la anterior ya denegada, ello en razón de que acredita junto con los hechos que se desprenden del expediente administrativo (1) la existencia de una lesión o daño real y efectiva, individualizado en la persona de la recurrente, que ella no está obligada a soportar, y que se produjo por la desprotección que ha soportado durante años ante una clara situación de discriminación, antes y después del fallecimiento de su hija, hecho que en sí mismo no puede ser valorado. Es un daño que no está integrado por el juicio de valor del órgano internacional aunque este sirva para su constatación sobre la base de los hechos acaecidos, que está aún vigente pues la situación de desprotección de derechos no ha sido resarcida y que, además es evaluable por venir representado (no solo por el fallecimiento de su hija) sino por los daños de todo tipo que ha tenido que soportar como víctima de violencia sobre la mujer que es, sin duda el supuesto de mayor gravedad de desigualdad en la mujer en la sociedad actual” (ii) un funcionamiento anormal de la administración de justicia, como parte integrante del estado al que imputa una negligente actuación en la protección de los derechos de la recurrente, que consideramos concurrente; (iii) la evidente relación entre la lesión antijurídica y la actuación del Estado, de la que forma parte la administración de justicia.(Fundamento jurídico 7. Tercera).

apartados 1 y 5²⁵, y el artículo 15²⁶ del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁷ por el poder judicial y, por tanto, por nuestro Estado.

En el Dictamen de 25/07/2007, en referencia a la Comunicación²⁸ 2844/2016, se establece, en su n° 7 que, “de conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar al autor un recurso efectivo. Ello requiere una reparación integral a los individuos cuyos derechos hayan sido violados”. En base a ello hace dos recomendaciones individuales o particulares para la víctima de las vulneraciones establecidas: *en consecuencia, el Estado parte tiene la obligación, inter alia, de borrar los antecedentes penales del auto* y (en segundo lugar) *de proporcionarle una compensación adecuada por el daño sufrido*. Así también, y como recomendación general: *el Estado parte tiene también la obligación de adoptar medidas para evitar que se comenten violaciones semejantes en el futuro*.

Sin embargo, el Tribunal Supremo, ante el Recurso de Revisión planteado tras la desestimación de recurso contencioso-administrativo por la Sala 3ª del mismo Tribunal (de fecha 6 de febrero de 2015); recurso que fue interpuesto tras desestimación expresa de la demanda de reclamación patrimonial ante el Consejo de Ministros el 22 de noviembre de 2023; considera, de forma determinante en su Fundamento n° 6, que:

Resulta conveniente añadir que no procede equiparar las sentencias del TEDH con las recomendaciones o dictámenes de los distintos Comités de las variadas organizaciones internacionales que se pronuncian sobre el cumplimiento de las obligaciones asumidas por España en materia de derechos humanos.

²⁵ Artículo 14.1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las actuaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

14.5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.

²⁶ Artículo 15 1. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello. 2. Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional.

²⁷ NACIONES UNIDAS (1966) “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” ratificado por el Estado español con fecha 30 de abril de 1977 <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-10733> (consultado por última vez 10 de marzo de 2024).

²⁸ COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS (2020) “Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2844/2016”. CCPR/C/132/D/2844/2016.

Por ese motivo la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de junio, ha dispuesto que sólo las sentencias del TEDH sean título habilitante para la revisión de las sentencias en que se produjo la vulneración del derecho fundamental, sin extender esa clase de eficacia a otras sentencias o dictámenes.

Las claves de esta Sentencia son, en primer lugar, la no equiparación de las sentencias del TEDH con las recomendaciones o dictámenes de los Comités de Tratados de derechos humanos— sin hacer diferenciación entre los informes periódicos y sus recomendaciones de las recomendaciones incluidas en los dictámenes o decisiones de las comunicaciones individuales—. Y, por último, la no procedencia de la revisión de sentencia ni no es desde el TEDH.

3. SENTENCIA 401/2020, DE 12 DE FEBRERO, DE LA SALA DEL ARTÍCULO 61 DEL ALTO TRIBUNAL

Al igual que en el caso del apartado anterior, la Sala del Artículo 61 vuelve a situarse frente a un Dictamen²⁹ del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas que considera que el Estado español ha vulnerado el artículo 14.5 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Las recomendaciones³⁰, particular y general, que hace dicho Comité a España, son las siguientes:

9. A tenor de lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto, el Estado Parte debe proporcionar al autor un recurso efectivo que permita la revisión del fallo condenatorio y la pena por un tribunal superior. El Estado Parte tiene la obligación de tomar las disposiciones necesarias para que en lo sucesivo no ocurran violaciones parecidas.

El Fundamento nº 6 de la Sentencia 401/2020, ante la exigencia de considerar motivo de revisión de sentencia denegatoria de responsabilidad patrimonial la recomendación particular del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas sigue el mismo sendero que en el apartado anterior y con la misma contundencia:

Resulta conveniente añadir que no procede equiparar las sentencias del TEDH con las recomendaciones o dictámenes de los distintos Comités de las variadas organizaciones internacionales que se pronuncian sobre el cumplimiento de las obligaciones asumidas por España en materia de derechos humanos.

²⁹ OLEA FERRERAS, S. “La confusa doctrina del Tribunal Supremo español sobre la aplicación de los Dictámenes de Comités de Tratados Internacionales de Derechos Humanos firmados por España”, 2020, Blog Hay Derecho <https://www.hayderecho.com/2020/06/03/la-confusa-doctrina-del-tribunal-supremo-espanol-sobre-la-aplicacion-de-los-dictamenes-de-comites-de-tratados-internacionales-de-derechos-humanos-firmados-por-espana/> (consultado por última vez 10 de marzo de 2024).

³⁰ COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS (2007) “Dictamen- Comunicación nº 1381/2005” CCPR/C/90/D/1381/2005.

La ley española sólo atribuye a las sentencias del TEDH, y en determinadas condiciones, la condición de título habilitante para un recurso de revisión contra una resolución judicial firme (artículo 102 LJCA, artículo 954. 3 LECrim, 510.2 LEC).

Esa previsión normativa es congruente con los términos del Convenio para la Protección de los Derechos y Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, ya que en sus artículos 19 y siguientes creó el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con el fin de asegurar el respeto de los compromisos que para los distintos Estados se establecieron en el propio Convenio y sus Protocolos, y afirmó en su artículo 46 con meridiana claridad la fuerza obligatoria de sus sentencias y el compromiso de los Estados de acatarlas.

Por ese motivo la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de junio, ha dispuesto que sólo las sentencias del TEDH sean título habilitante para la revisión de las sentencias en que se produjo la vulneración del derecho fundamental, sin extender esa clase de eficacia a otras sentencias o dictámenes.

En este caso, vuelven a repetirse las claves del apartado anterior: en primer lugar, la no equiparación de las sentencias del TEDH con las recomendaciones o dictámenes de los Comités de Tratados de DDHH – sin hacer diferenciación entre los informes periódicos y sus recomendaciones, de las recomendaciones incluidas en los dictámenes o decisiones de las comunicaciones individuales-. Y, por último y de nuevo, la no procedencia de la la revisión de sentencia si no es desde el TEDH.

4. SENTENCIA 86/2023, DE 13 DE JUNIO, DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (SECCIÓN 4ª)

En el caso en curso, el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, considera que el Estado español ha vulnerado los artículos 2, párrafo 1³¹, leídos conjuntamente con el artículo 16, y de los artículos 11³², leído solo y conjuntamente con el artículo 2, y 16³³ de

³¹ Artículo 2.1. Todo Estado Parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción.

³² Artículo 11 Todo Estado Parte mantendrá sistemáticamente en examen las normas e instrucciones, métodos y prácticas de interrogatorio, así como las disposiciones para la custodia y el tratamiento de las personas sometidas a cualquier forma de arresto, detención o prisión en cualquier territorio que esté bajo su jurisdicción, a fin de evitar todo caso de tortura.

³³ Artículo 16 .1. Todo Estado Parte se comprometerá a prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura tal como se define en el artículo 1, cuando esos actos sean cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales, o por instigación o con el consentimiento o la aquiescencia de tal funcionario o persona. Se aplicarán, en particular, las obligaciones enunciadas en los artículos 10, 11, 12 y 13, sustituyendo las referencias a la tortura por referencias a otras formas de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Artículo 16.2. La presente Convención se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en otros instrumentos internacionales o leyes nacionales que prohíban los tratos y las penas crueles, inhumanos o degradantes o que se refieran a la extradición o expulsión.

la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes³⁴:

Y en el Dictamen de 15 de enero de 2020³⁵, el Comité incluye además las siguientes recomendaciones particular y general: que se *proporcione a la autora una reparación plena y adecuada por los sufrimientos que le han causado, incluidas medidas de indemnización por los daños materiales y morales causados, y medidas de rehabilitación;* y, en segundo lugar, que se tomen *las medidas necesarias, incluyendo adoptar medidas administrativas contra los responsables, e imparta instrucciones precisas a agentes de policía en las comisarías, para evitar que se cometan infracciones semejantes en el futuro.*

Habiendo la Audiencia Nacional (Sentencia de 22 de abril de 2022) estimado en parte la reparación de la víctima y la necesidad de indemnizarla, con el siguiente fallo:

"ESTIMAR EN PARTE el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de ..., contra la resolución desestimatoria presunta, por silencio administrativo del Ministerio del Interior, de la solicitud de reclamación por responsabilidad patrimonial, actuación administrativa que se anula por no ser conforme a Derecho, reconociendo a la recurrente el derecho a ser indemnizada en la cantidad de 3.000 euros."

La Abogacía del Estado consideró la procedencia del Recurso de Casación contra dicha Sentencia de la Audiencia Nacional (en su totalidad); y el Tribunal Supremo ha considerado en el Fundamento jurídico nº 5 de esta sentencia sobre “Las decisiones o dictámenes de los Comités de Derechos Humanos de Naciones Unidas” lo siguiente:

la caracterización y efectos de estas decisiones y dictámenes de los Comités de Naciones Unidas han sido objeto de examen por esta Sala Tercera, señalando, con reiteración, que estas decisiones o dictámenes no tienen carácter vinculante en los términos que ahora se postula, porque carecen de fuerza ejecutoria directa para determinar la nulidad de resoluciones judiciales firmes de los jueces y tribunales nacionales.

Tampoco en nuestro ordenamiento jurídico interno se ha establecido un cauce concreto y específico que permita a los jueces y tribunales revisar los autos o sentencias penales firmes como consecuencia de la decisión o dictamen de un Comité.

³⁴ NACIONES UNIDAS (1984) “Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes” ratificado por España el 9 de noviembre de 1987” <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1987-25053> (revisado 17 febrero 2023).

³⁵ CAT (2020) “Decisión adoptada por el Comité en virtud del artículo 22 de la Convención, respecto de la comunicación núm. 818/2017” CAT/C/68/D/818/2017.

El valor jurídico de las decisiones o dictámenes del Comité, por tanto, no es vinculante a los efectos que ahora examinamos, no sujetan a una obligación, y no tienen fuerza ejecutiva, lo que no significa que no produzcan ninguna consecuencia jurídica.

Así es, estas decisiones deben ser tenidas en cuenta como indicadores relevantes sobre la observancia de los derechos previstos en el Pacto, que mediante las medidas que proponen eviten o limiten las lesiones de tales derechos y contribuyan a su mejor protección.

De igual modo que deben ser tenidos en cuenta por los Estados para encauzar su acción legislativa, de forma que se cumplan las exigencias derivadas de la interpretación que, de las normas del Pacto, hace el Comité

(...) Se trata, en definitiva, de dos planos distintos, de un lado se encuentra la obligación del Estado de cumplir con los derechos humanos que se relacionan el Pacto, a lo que se encuentra convencionalmente obligado; y de otro está la naturaleza de las decisiones del Comité, su carácter obligatorio, vinculante o no, que desde luego no tienen necesariamente la misma fuerza jurídica que las obligaciones normativas que impone el Tratado.

(...) . Y lo cierto es que no se han articulado, insistimos, en nuestro Derecho interno los mecanismos específicos para llevar a término el cumplimiento de estas decisiones del Comité, mediante el diseño del correspondiente cauce de ejecución.

(siguiendo la STS de 8 de junio de 2015) “Ni los dictámenes de mención constituyen Jurisprudencia, ni las sentencias que se citan por el recurrente aprecian, por incumplimiento de los dictámenes, una responsabilidad patrimonial por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia”.

En este mismo sentido: las normas sobre los derechos fundamentales y libertades públicas que nuestra Constitución reconoce han de interpretarse, ex artículo 10.2 de la CE, de conformidad con los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España, lo que desde luego no puede traducirse en que las decisiones del Comité puedan convertirse, por vía jurisprudencial, en un título de imputación que determine, sin más, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, como medio de ejecución de las decisiones o dictámenes del Comité.

(...) ante la inexistencia de una previsión normativa sobre la vía específica que debe seguirse para el cumplimiento y ejecución de tales decisiones del CAT, no puede entenderse, a tenor de nuestra jurisprudencia, que deban canalizarse, con carácter general, a través del cauce de la responsabilidad patrimonial en sus diversas versiones.

Y siguiente con esta misma fundamentación: (...) *porque ni en el tratado ni en nuestro ordenamiento jurídico interno hay ninguna norma que establezca la obligatoriedad y ejecutoriedad de las decisiones o dictámenes de estos Comités*

Destacamos dos claves esenciales en la fundamentación llevada a cabo por la Sección 4ª que van más allá de las ya enunciadas en los dos apartados anteriores; indudablemente, porque nos encontramos con un supuesto jurídico diferente a la revisión de Sentencia. En primer lugar, que nuestro ordenamiento jurídico no tiene un instrumento o previsión normativa que establezca la eficacia de las decisiones o dictámenes de los Comités de Tratados de DDHH ni la vía específica para llevar a cabo el cumplimiento y la ejecución de las recomendaciones contenidas en dichas decisiones o dictámenes.

La segunda, que las decisiones o dictámenes de los Comités de Tratados de derechos humanos no tienen necesariamente la misma fuerza jurídica que las obligaciones normativas que imponen dichos Tratados; aunque, por supuesto, sí han de tener eficacia jurídica y han de ser tenidas en cuenta y guiar las políticas públicas y la legislación.

5. SENTENCIA 1597/2023, DE 29 DE NOVIEMBRE, DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (SECCIÓN 4ª)

El origen de este recurso de casación remite al Dictamen de 20 de septiembre de 2020 relativo a la Comunicación nº 41/2017, Rubén Calleja Loma y Alejandro Calleja Lucas contra España del Comité de derechos de las personas con discapacidad (CRPD)³⁶.

El Comité declara vulnerado el derecho a la educación inclusiva y a la discriminación por parte del Estado español. Se trata de una sentencia que sigue la línea jurisprudencial de la Sentencia 1263/2018, de 17 de julio del Tribunal Supremo. Como en aquella, el TS se pregunta cuál debe ser el cauce adecuado para solicitar del Estado español el cumplimiento de los dictámenes del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, emitidos en los términos y por el procedimiento previsto en el Protocolo Facultativo de la Convención – ratificado por España-, cuando se contienen en tales dictámenes recomendaciones dirigidas a las autoridades a fin de que reparen los daños derivados del incumplimiento constatado de los derechos previstos en la Convención³⁷.

³⁶ COMITÉ DE DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, Dictamen de 18 de septiembre de 2020 relativo a la Comunicación nº 41/2017, Rubén Calleja Loma y Alejandro Calleja Lucas contra España del CRPD/C/23/d/41/2017.

³⁷ El Dictamen finaliza con una serie de recomendaciones para las partes en el proceso. Las que dirige a los reclamantes son las siguientes: i) Proporcionarles una reparación efectiva, incluido el reembolso de cualesquiera costas judiciales en que hayan incurrido, junto con una indemnización, tomando en cuenta también los daños emocionales y psicológicos sufridos por los autores como consecuencia del trato recibido y del manejo de su caso por las autoridades competentes; (ii) Garantizar que Rubén sea incluido en un programa de formación profesional “efectivamente” inclusivo, en consulta con el mismo y sus padres; (iii) Proceder a investigar efectivamente las alegaciones de malos tratos y discriminación presentadas por los autores, y asegurar que se depuren responsabilidades a todos los niveles; (iv) Reconocer públicamente, conforme al presente dictamen, la violación de los derechos del niño Rubén a una educación inclusiva y a una vida libre de violencia y discriminación, así como la violación de los derechos de sus padres al haber

De entre las cuestiones con interés casacional nos centraremos en aquellas que hacen referencia, como venimos haciendo hasta aquí, a la aplicación interna de los Dictámenes de los órganos de los tratados contenidas sustancialmente en el fundamento jurídico séptimo. Donde, el Tribunal parte de la constatación de que no existe “un cauce específico y autónomo para hacer efectivas el ordenamiento jurídico español las recomendaciones de un dictamen del Comité... (lo que) impide exigir autónomamente el cumplimiento de aquellos dictámenes”. Si bien reconoce que tal cauce “concreto y específico” debería existir en el ordenamiento jurídico.

El Tribunal reconoce la existencia de obligaciones estatales derivadas de los tratados de derechos humanos y de los Comités de estos tratados. Subraya además que la “interpretación e integración de los derechos fundamentales según la normativa internacional y el dictamen del Comité CDPD, hay que poner de relieve que la vulneración de derechos de la Convención declarada por el Comité viene referida a la no adopción por los órganos del Estado español, en sus diversas esferas, órdenes e instancias, de las medidas necesaria y eficaces que evitasen la discriminación de los recurrentes” (Fundamento jurídico7).

El Tribunal atribuye valor a la declaración del Comité que establece que el Estado español ha vulnerado determinados derechos reconocidos en la Convención de los derechos de las personas con discapacidad. Este valor, como hemos visto al examinar la sentencia 1263/2018 deriva del reconocimiento de dos consideraciones: primero, que el dictamen emana de un órgano que tiene trascendencia jurídica en el orden interno:

Que el dictamen emana de un órgano creado en el ámbito de una normativa internacional que, por expresa previsión del artículo 96 de la Constitución Española, forma parte de nuestro ordenamiento jurídico interno tras su ratificación y publicación en el Boletín Oficial del Estado, y que, por imponerlo así el artículo 10.2 de nuestra Carta Magna, las normas relativas a los derechos fundamentales se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España

Segundo, que el dictamen se produce en un proceso con garantías

Ello tiene especial relevancia pues (i) nos encontramos ante una alegación o denuncia de vulneración de derechos fundamentales que se apoya en una declaración de un organismo internacional reconocido por España y que ha afirmado que el Estado español ha infringido concretos derechos de la recurrente que tenían amparo en la Convención, acordando medidas de reparación o

sido acusados penalmente de manera indebida por el delito de abandono del menor, lo que conllevó consecuencias morales y económicas; (v) Publicar el presente dictamen y distribuirlo ampliamente, en formatos accesibles, a fin de que llegue a todos los sectores de la población.

resarcimiento en favor de los denunciantes y medidas de actuación por parte de España; (ii) la declaración del organismo internacional se ha producido en el seno de un procedimiento expresamente regulado, con garantías y con plena participación de España; (iii) el artículo 9.3 de la Constitución Española viene a afirmar que la Constitución garantiza, entre otros, el principio de legalidad y la jerarquía normativa, de manera que las obligaciones internacionales relativas a la ejecución de las decisiones de los órganos internacionales de control cuya competencia ha aceptado España forman parte de nuestro ordenamiento interno, una vez recibidas en los términos del artículo 96 de la Norma Fundamental, y gozan de la jerarquía que tanto este artículo –rango supralegal- como el artículo 95 –rango infraconstitucional- les confieren; (iv) por ello, no puede privarse de efecto al dictamen del Comité por contraponerlo al efecto vinculante de la Convención ya que ello podría, si no dejarla sin efecto, sí limitar su valor y alcance real y efectivo. Podrán considerarse sus efectos como diferentes, pero no que exista uno y no el otro.

El Tribunal propone un cauce de aplicación. La sentencia objeto de recurso de casación corresponde a la Audiencia Nacional de 17 de noviembre de 2022 que rechazó la pretensión de los demandantes de que, en aplicación del dictamen del Comité, se reconociera la responsabilidad patrimonial de la administración por los resultados y la respuesta a este caso. Este rechazo constituye, a juicio del TS, también una violación de los derechos humanos de los recurrentes y acredita los elementos para la responsabilidad patrimonial.

El TS considera que la declaración de vulneración de derechos humanos reconocidos en la Convención “puede y debe ser un elemento determinante para acreditar la posible vulneración de los correspondientes derechos de fundamentales de la recurrente (Fj 7 tercera), de acuerdo con la labor de interpretación e integración de los derechos fundamentales de acuerdo con los tratados de derechos humanos.

Teniendo en cuenta todo ello, para el TS el dictamen del Comité que declara al Estado español responsable de la violación de ciertos derechos de los recurrentes puede constituir el fundamento de la pretensión de que se reconozca la responsabilidad del Estado y determine la reparación de los perjuicios. Puesto que se ha producido una violación grave de derechos sin reparación y puesto que se dan los elementos propios de la responsabilidad patrimonial de la administración y que reproduce con idéntica argumentación a la sentencia STS 1263/2018. Los hechos que valora el Comité -afirma el TS-, y *la lesión de los derechos fundamentales que aprecia el dictamen “no se basa únicamente en valoraciones sobre la sentencia o resoluciones judiciales, como dice la instancia, sino en la constatación de que el Estado español, en las actuaciones producidas con respecto al menor discapacitado, no dio respuesta adecuada ni adoptó las medidas eficaces por parte de los órganos que conocieron todas las reclamaciones de los recurrentes. Es decir, se enmarca todo en el incumplimiento de*

la obligación general de adoptar todas las medidas eficaces para hacer efectivos los derechos que impone el artículo 4 de la CDPD.

Por ello, en su fallo anula la sentencia de instancia y devuelve los autos a la Sala de instancia para que dicte sentencia de fondo.

III. UNA DOCTRINA VARIABLE: LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL SUPREMO EN REFERENCIA A LA REGULACIÓN JURÍDICA INTERNA DE LOS DICTÁMENES DE LOS ÓRGANOS DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS

De las sentencias hasta aquí presentadas se desprenden algunos argumentos relevantes en relación con el tema que nos ocupa. En unos casos, se trata de razonamientos que aclaran o abren perspectivas en las que es posible avanzar; en otros casos se trata de argumentos que todavía precisan una mayor profundización para poder calibrar exactamente su alcance. Nos referiremos a ellos como argumentos que constituyen aportaciones y avances y a los segundos como argumentos que actúan como barreras u obstáculos y por tanto pueden ser entendidos como desafíos.

1. AVANCES

La STS 1253, de 17 de julio de 2018, abrió sin duda, una nueva vía de aproximación a la cuestión del efecto jurídico de los dictámenes de Comités³⁸. El Tribunal considera que aplica una doctrina consistente declarada en aquella sentencia y que “no puede entenderse abandonada por la posterior sentencia 786/2023, de 13 de junio, como parece dar a entender la defensa de la Administración del Estado en su escrito de oposición al recurso de casación”³⁹. Una línea jurisprudencial que encuentra su fundamento en algunos argumentos centrales.

Primero: el reconocimiento de que los tratados de derechos humanos y los protocolos que regulan la función de los comités de resolver comunicaciones individuales generan obligaciones a los Estados que los firman y ratifican. Obligaciones que encuentran su sentido en un conjunto de principios propios del derecho internacional -buena fe, *pacta sunt servanda*, prohibición de actuar en contra del objetivo y fin del Tratado, así como de las obligaciones generales incluidas en los Tratados de derechos humanos que exigen adoptar medidas adecuadas para dar efectividad a los derechos y proporcionar remedios en caso de que sean vulnerados.

Segundo: superar la tesis de que el término de comparación de las resoluciones de los Comités son las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En el

³⁸ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “Sobre la problemática determinación de los efectos jurídicos internos de los “dictámenes” adoptados por comités de derechos humanos”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol.71, nº1, 2019, pp. 241- 250, p. 246, p. 250.

³⁹ STS 1597/2023, Recurso de Casación 85/2023. Fundamento jurídico 7

ordenamiento jurídico español, las resoluciones de los dictámenes de los Comités de tratados de derechos humanos no tienen una validez equiparable a las sentencias del TEDH y, por tanto, no pueden dar lugar a un recurso de revisión de la decisión judicial. Siendo esto cierto, este no puede instituirse en el principal y en ocasiones único argumento para negar su vinculatoriedad. Como señala Montesinos “a esta imposible equiparación han recurrido nuestras autoridades nacionales y parte de nuestra jurisprudencia tanto para negar la obligatoriedad de su cumplimiento como, incluso, para rehusar su valor interpretativo”⁴⁰. Por otra parte, no conviene olvidar que el reconocimiento legislativo del recurso de revisión como consecuencia de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se logró tras vencer numerosos obstáculos similares a los que ahora se plantean.

Tercero: el Tribunal atribuye un valor a las decisiones de los comités en un triple sentido. (i) Admite que se trata de un órgano internacional sobre el que el Estado español ha declarado formalmente su competencia para resolver quejas individuales y, por tanto, se integra en el sistema jurídico nacional. Aunque el Tribunal no se expresa en estos términos, los Estados aceptan expresamente la competencia del órgano internacional en un tipo de procesos como son las quejas o comunicaciones individuales cuya finalidad es alcanzar una decisión de fondo sobre una vulneración de los derechos humanos de una persona.

(ii) Admite también que se trata de un órgano que realiza una función interpretativa relevante. Hay argumentos para sostener que la obligación de interpretación conforme que establece el artículo 10.2 de la CE se proyecta tanto sobre los dictámenes emitidos en ejercicio de su competencia cuasi judicial cuanto sobre las Observaciones generales de los Comités⁴¹.

(iii) Reconoce que adopta decisiones en el marco de un procedimiento con garantías, donde se cumple el principio de contradicción, interviene los Estados parte y cuyo fin es alcanzar una decisión sobre el fondo del asunto.

Es significativo a este respecto, la posición del Ministerio fiscal en el recurso de casación 1002/2017, caso Ángela González Carreño y en el Recurso de Casación 85/2023. En la primera se opone a las causas que avalarían la casación, mientras que en la última sentencia examinada solicita la estimación del recurso de casación, con anulación de la sentencia dictada por la Audiencia Nacional⁴². Entre los argumentos que plantea el Ministerio Fiscal subrayaríamos los siguientes: el cuestionamiento del argumento material de la sentencia de la AN que “niega todo valor vinculante para

⁴⁰ MONTESINOS PADILLA, C., “El cumplimiento de los dictámenes de los comités de Naciones Unidas en España. ¿Imposibilidad jurídica o falta de voluntad política?” *Revista Española de Derecho Constitucional*, 127, 49-80. 2023, p. 53.

⁴¹ C. GUTIERREZ ESPADA, “La aplicación en España de los dictámenes de Comités Internacionales: La STS 1263/2018, un importante punto de inflexión, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 10/2, 2018, pp. 841-842.

⁴² STS 1597/2023, Recurso de Casación 85/2023, Fundamento jurídico 5.

España de los dictámenes del Comité, por tratarse de meras recomendaciones, sin ninguna fuerza ejecutiva para nuestro país”. Afirma el valor interpretativo de las Convenciones de Naciones Unidas, sostiene que las conclusiones de los dictámenes de los Comités pueden tener efectos vinculantes para España, en cuanto derivan de la interpretación y aplicación de una Convención firmada y ratificada por nuestro país. Pone de manifiesto que España no ha acreditado la adopción de medidas reparadoras del derecho a no sufrir las discriminaciones apreciadas por el Comité, “lo que supone el mantenimiento de la lesión de derechos reconocidos en la Convención”. Finalmente, mantiene que las decisiones de los Comités pueden ser el presupuesto habilitante para formular una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado.

2 CUESTIONES PENDIENTES

Es evidente que permanece de forma inconclusa la cuestión sobre el significado de la “vinculatoriedad/obligatoriedad” de los dictámenes de los Comités. El TS se refiere con estos términos a los dictámenes de los Comités en las STS 1263/2018 y en la 1597/2023 pero en ellas no determina con precisión cual es el significado de este estatuto jurídico. Por otra parte, en otras sentencias se señala que los Tratados de derechos humanos y las resoluciones de los Comités generan obligaciones a los Estados, pero se zanja la cuestión, como ha ocurrido habitualmente, apelando al argumento de su imposible equiparación con las sentencias internacionales y con el argumento de su falta de ejecutividad. Ninguno de ellos podría ser una razón suficiente para justificar la falta de consideración jurídica de los dictámenes o la afirmación de que carecen de todo valor o efecto jurídico.

Una fuente de incertidumbre deriva de identificar la fuerza ejecutiva directa del dictamen con la idea de que del dictamen deriven obligaciones o que este tenga efectos jurídicos. En algunas sentencias se confunde la obligatoriedad de la resolución con su carácter ejecutivo. Así lo entiende también la Abogacía del Estado cuando se opone a las causas de casación, como hemos visto. Es significativo que la Circular 1/2020 de la Abogacía del Estado⁴³ afirme taxativamente que “los dictámenes no tienen fuerza jurídica vinculante”, y añade a su argumentación que, en realidad, la STS 1263/2018 de 17 de julio, se aparta de la jurisprudencia consolidada y que decisiones posteriores de nuestros altos Tribunales como la STS 401/2020 de 12 de febrero y la STC 23/2020 de 13 de febrero confirman que se trata de un “caso exótico en el que primó dar satisfacción a una injusticia material”. Razonamiento que la propia Sala de lo Contencioso-Administrativo ha rechazado.

En relación con la determinación de las obligaciones que tienen los Estados respecto a las decisiones de los órganos de supervisión, un recurso adecuado, como propone Montesinos, lleva a adoptar tanto la perspectiva de Derecho internacional cuanto la

⁴³ ABOGACÍA DEL ESTADO, Circular 1/2020.

del Derecho interno. De acuerdo con la primera se reconoce la existencia de una “obligación de consideración jurídica” a los dictámenes de los Comités⁴⁴ y, por tanto, los Estados tienen la obligación de permitir que surtan efectos en sus ordenamientos internos⁴⁵.

Si las interpretaciones de los Comités se contemplan, como sostiene Cuenca como declaraciones dotadas de autoridad sobre la vulneración de un derecho y su reparación, “los Estados no pueden rechazarlas discrecionalmente, sino que están obligados a darles la debida consideración, garantizar en el derecho interno que serán tenidas en cuenta y se les dará efectividad, cuando sea necesario. Los Estados tendrían así una obligación procesal de equipar sus sistemas jurídicos para permitir a sus órganos, especialmente a los tribunales, tomar en consideración los dictámenes en la determinación de los derechos de las personas autoras de comunicaciones exitosas en el derecho nacional”⁴⁶.

Parece claro, por tanto, que el Estado tiene la obligación de dar un cauce para que se apliquen las recomendaciones de los Comités. Lo que ocurre es que la obligación ciertamente es indeterminada y es el Estado el que debe darle forma y contenido. En este sentido, el estatus de los dictámenes de los órganos de los tratados es competencia también del ordenamiento jurídico estatal. Existe una obligación de dar efectividad⁴⁷ a los dictámenes de los comités, teniendo en cuenta, además que, en el proceso de atribución de competencias a los Comités, los Estados tienen una fuerte presencia⁴⁸. De donde se siguen dos corolarios, la carga de la argumentación que tienen los Estados en caso de incumplimiento y la incoherencia de sostener que esas decisiones carecen de efectos jurídicos.

Por tanto, el deber de consideración jurídica no es solo consecuencia de los principios que rigen el derecho de los tratados, sino que su exigibilidad puede venir impuesta por los ordenamientos del Estado parte. Montesinos⁴⁹ señala, a estos efectos, entre las posibles vías de materialización de esta “debida consideración”, algunos cauces existentes en nuestro ordenamiento, el art. 10.2 CE sobre el valor interpretativo de los

⁴⁴ MONTESINOS, C. “El cumplimiento de los dictámenes de los comités de Naciones Unidas en España. Cit., p. 58. En palabras de la Corte Internacional de Justicia en el asunto Diallo, a las resoluciones de los comités hay que reconocerles un «gran peso», ya que dichos órganos han sido creados específicamente para supervisar la aplicación del correspondiente tratado.

⁴⁵ El artículo 7.4 del Protocolo Facultativo de la CEDAW, pero todos los protocolos cuentan con una norma similar, establece que “el Estado parte tendrá debidamente en cuenta las opiniones del Comité, junto con sus recomendaciones”; en general los dictámenes finalizan con una exhortación al Estado para que en un plazo determinado presente una respuesta por escrito, incluida información sobre cualquier medida que se haya adoptado en relación con las opiniones y recomendaciones del Comité.

⁴⁶ CUENCA GÓMEZ, P. “Sobre el valor jurídico y efectividad de los dictámenes de los órganos de Tratados de derechos humanos de Naciones Unidas...”, cit., p. 13.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 12-14.

⁴⁸ ESCOBAR HERNANDEZ, C. “Sobre la problemática determinación de los efectos jurídicos internos de los dictámenes adoptados por comités de derechos humanos...”, cit., 241-250.

⁴⁹ MONTESINOS, C., “El cumplimiento de los dictámenes de los comités de Naciones Unidas en España...”, cit., p. 73.

tratados y los dictámenes, el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado en caso de incumplimiento, así como también podrían dar cabida nuestros tribunales ordinarios mediante la inaplicación de las normas internas que contravengan los compromisos convencionales tal y como son interpretados por el comité competente en el caso concreto.

Se plantea la exigencia de dar cabida en el ordenamiento jurídico interno a un cauce específico que permita hacer efectivos los dictámenes de los Comités, a introducir normas internas de incorporación y adaptación puesto que la situación actual impide exigir el cumplimiento de aquellos dictámenes, como señalan las sentencias analizadas, unida a una pasividad del legislador y del poder ejecutivo ante la recepción de dictámenes concretos. Por su parte, la línea jurisprudencial examinada apunta a una idea especialmente significativa. La consideración de que la inexistencia de un procedimiento específico de ejecución de dictámenes es un incumplimiento de un mandato legal y constitucional⁵⁰, que afecta directamente al respeto y observancia por los poderes públicos españoles de los derechos fundamentales, especialmente cuando han sido vulnerados y han de ser reparados.

A continuación, presentaremos unas ideas encaminadas a orientar las normas de incorporación de las decisiones de los órganos de los tratados en el ordenamiento jurídico.

IV. ELEMENTOS PARA UNA REFORMA DE LA LEY 25/2014, DE 27 DE NOVIEMBRE, DE TRATADOS Y OTROS ACUERDOS INTERNACIONALES

Como venimos insistiendo hasta aquí, la propuesta de reforma de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre de Tratados y otros Acuerdos Internacionales responde a la exigencia de articular en el ordenamiento jurídico español un instrumento jurídico que regule la recepción de las resoluciones de los procedimientos de queja ante los Comités de tratados de derechos humanos.

Diversas están siendo las iniciativas orientadas a articular la vinculatoriedad de las decisiones de los órganos de los tratados en nuestro ordenamiento interno. Tanto en el ámbito académico, como en el jurisdiccional, así como por parte de las organizaciones sociales y de derechos humanos que acompañan a las víctimas en sus procesos de justiciabilidad. En este sentido, la Estrategia de Desarrollo Sostenible⁵¹, vigente hasta el año 2030, las ha concretado en cuatro.

En primer término, la modificación de la Circular 1/2020 de la Abogacía del Estado – Dirección del Servicio Jurídico del Estado, sobre “la naturaleza jurídica de las resoluciones dictadas por los Comités encargados del seguimiento de los tratados de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas”. No tanto por ser una innovación, sino por

⁵⁰ STS 1263/2028 Fj8, 2º.

⁵¹ Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2021) “Estrategia de Desarrollo Sostenible” p. 175 <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/eds-cast-acce.pdf> (consultado por última vez 10 de marzo de 2024).

suponer una condición necesaria dadas las negativas consecuencias que está suponiendo su vigencia. Modificación dirigida a adecuar la mencionada Circular al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, incorporando, para tal fin, la propuesta de elaboración de protocolos especiales para la tramitación de la solicitud de medidas cautelares por parte de los comités y para la implementación de los dictámenes (decisiones finales ante quejas individuales) de los comités que exigen la reparación efectiva de las víctimas y la adopción de garantías de no repetición.

En segundo lugar, la modificación de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. La Estrategia de Desarrollo Sostenible propone incorporar un nuevo Título, “De los tratados internacionales de derechos humanos” en los que se contemplen garantías para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de los tratados internacionales del sistema de Naciones Unidas suscritos por España, así como al artículo 10.2 de la Constitución.

Tercero, impulsar la aprobación del II Plan de Derechos Humanos, con participación de las administraciones competentes, personas expertas y académicas, y organizaciones de la sociedad civil, en el que se contenga una relación de todas las medidas instadas por los mecanismos de protección de derechos humanos del sistema de Naciones Unidas y de una hoja de ruta para impulsar su aplicación. Plan de Derechos Humanos que el Estado español aprobó en junio de 2023.

Y, por último, el establecimiento de un Comité de Seguimiento de las Resoluciones de los Órganos Internacionales de Derechos Humanos, tomando como referencia el modelo colombiano de la Ley 288 de 1996 “Por medio de (la) cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicio a las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos”, “siendo un Comité específico el que hace dicho seguimiento y control”.

En este artículo vamos a centrarnos en la segunda propuesta. La reforma de la Ley de Tratados puede ser considerada un camino técnicamente posible y humanamente urgente y necesario. Pudiendo subsumirse en ella la creación de un comité de seguimiento o interministerial de coordinación, como hemos preferido llamarlo.

1. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA DE REFORMA

La Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales justifica la renovación de la que sustituye, de 1972, entre otras razones en el “notable desarrollo experimentado por el Derecho Internacional a lo largo de las últimas cuatro décadas”; haciendo totalmente necesario “reemplazar el Decreto por una nueva regulación que, de forma sistemática y actualizada, regule la actividad del Estado en materia de tratados y otros acuerdos internacionales. Esta necesidad se ha subrayado tanto por las propias administraciones públicas, como por los ámbitos académico y doctrinal”. Una norma que, en su primer diseño, responde a la finalidad de dar respuesta efectiva y

legítima a los procedimientos de firma y ratificación de los tratados y convenios por nuestro Estado.

Nos encontramos en la actualidad ante un “notable desarrollo experimentado por el Derecho Internacional” de los derechos humanos que, en apenas diez años desde la publicación de la Ley actualmente en vigor, ha contemplado la enorme e inesperada producción de diversos instrumentos que desde los órganos de Tratados de derechos humanos llegan a nuestro Estado, tanto desde el ámbito internacional de las Naciones Unidas, como desde el regional del Consejo de Europa: exámenes periódicos sobre la aplicación de los tratados ratificados, examen periódico universal sobre la Declaración Universal de los Derechos Humanos, recomendaciones individuales y generales contenidas en los dictámenes o decisiones condenatorias ante reclamaciones individuales en aplicación de los Protocolos facultativos de los propios tratados; medidas cautelares o preventivas, entre otros. Fruto todo ello también del compromiso del propio Estado español por ser un actor fundamental en relación con la protección y promoción de los derechos humanos, tal como lo enuncia y desarrolla en el II Plan Nacional de Derechos Humanos aprobado el pasado mes de junio del 2023⁵².

Los Tratados ratificados por España contienen en su desarrollo obligaciones de resultado respecto a la garantía de los derechos humanos. Asimismo, en sus Protocolos facultativos posibilitan que las personas puedan ser sujetos activos ante los órganos que vigilan el cumplimiento de dicha obligación y declaran, en su caso, que el propio Estado ha vulnerado o ha posibilitado la conculcación de los derechos contenidos en los mismos (tanto los Tratados fundamentales de Naciones Unidas ratificados por España, como la Carta Social Europea revisada). Pero ni en el cuerpo de los propios tratados ni en sus Protocolos facultativos/reclamación colectiva podemos encontrar la concreción de en qué debe consistir la respuesta del Estado, ni su naturaleza jurídica, ni su grado de vinculación, ni la temporalidad para llevarlo a cabo cuando se produce el dictamen o la decisión condenatoria, junto con las recomendaciones individuales y generales dirigidas a la reparación de las víctimas y la garantía de no repetición.

El propio Tribunal Supremo, como hemos visto en los apartados anteriores, viene manifestando de forma repetida la necesidad de poder contar en nuestro país con una herramienta, instrumento o previsión normativa que establezca o incorpore: (i) la eficacia de las decisiones o dictámenes de los Comités de Tratados de DDHH y (ii) un cauce específico para llevar a cabo el cumplimiento y la ejecución de las recomendaciones contenidas en dichas decisiones o dictámenes.

La reforma de la Ley de Tratados, bien a través de la introducción de un nuevo título que se refiera a los tratados de derechos humanos o incluyendo en su articulado actual aquellas

⁵² Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes (2023) “II Plan Nacional de Derechos Humanos” <https://www.mpr.gob.es/mpr/secrc/ii-plan-nacional-de-derechos-humanos/Documents/II%20Plan%20Nacional%20de%20DDHH.pdf> (consultado por última vez 10 de marzo de 2024).

especificidades que puedan dar entrada a dichas herramientas y previsiones normativas, no parece una vía técnicamente posible y políticamente urgente.

El Consejo de Ministros del 8 de junio del 2021 así lo consideraba también, al incluir esta medida en la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030⁵³: “Modificación de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, con incorporación de un nuevo Título, “De los tratados internacionales de derechos humanos” en los que se contemplen garantías para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de los tratados internacionales del sistema de Naciones Unidas suscritos por España, así como al artículo 10.2 de la Constitución”. Además, se comprometía al “establecimiento de un Comité de Seguimiento de las Resoluciones de los Órganos Internacionales de Derechos Humanos, tomando como referencia el modelo colombiano de la Ley 288 de 1996 “Por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicio a las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos”, siendo un Comité específico el que hace dicho seguimiento y control”.

La reforma de la Ley de Tratados puede dar cabida a los diferentes ámbitos que conlleva la deseada protección multinivel (internacional y estatal) de los derechos humanos, y que sea llevada a cabo por los tres poderes de nuestro Estado social y democrático de derecho. Desde el poder legislativo dando seguimiento e implementación a las recomendaciones de carácter general que conllevan políticas públicas y reformas normativas; desde el ejecutivo, estableciendo una fórmula de seguimiento que contemple los mecanismos no judiciales de reparación y reconocimiento. Y, por último, desde el poder judicial, al considerar los sistemas de revisión cuando hay resoluciones judiciales firmes y de integración en el procedimiento, cuando todavía los procesos están abiertos.

En especial, se trata de proveernos de herramientas jurídicas que doten a los procedimientos de garantías y objetividad; en un camino de reparación a las víctimas que no suponga, como ocurre hoy en día, nuevos procesos jurisdiccionales interminables que dan lugar a la temida “justicia tardía”. Evitando de esa forma, el incumplimiento de uno de los principios esenciales⁵⁴ de la reparación integral: que sea adecuada, efectiva y rápida.

2. ELEMENTOS DE LA PROPUESTA NORMATIVA

En este apartado señalaremos algunas coordenadas dirigidas al ejecutivo y al legislador sobre lo que supondría considerar la especial relevancia que tiene crear una vía jurídica,

⁵³ Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2021) “Estrategia de Desarrollo Sostenible” p. 175 <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/eds-cast-acce.pdf> (consultado por última vez 10 de marzo de 2024).

⁵⁴ ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2005) “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones” RESOLUCIÓN 60/147 .

permanente y estructural, para que, como señala el Tribunal Supremo, pueda llevarse a cabo el cumplimiento y la ejecución de las recomendaciones contenidas en las decisiones-dictámenes de los Órganos de los tratados de derechos humanos (Consejo de Europa y Naciones Unidas) así como en sus informes periódicos.

Desde ahí, consideramos los siguientes elementos⁵⁵:

- La normativa actual no da respuesta ni establece mecanismo alguno para el seguimiento de los Tratados puesto que está centrada en los procedimientos de elaboración, firma, ratificación e interpretación de estos. En el caso de los tratados de derechos humanos, como hemos visto en las páginas anteriores, podemos afirmar que la regulación actual es insuficiente ya que se ha constatado la necesidad de accionar ante los diversos productos que de ellos emanan y que afectan a la normativa interna de nuestro Estado que ha de plasmar de forma efectiva la garantía de los derechos contenidos en dichos acuerdos.
- Si la norma que regula el derecho de los tratados en nuestro ordenamiento jurídico ha de incluir los procedimientos de aplicación de las resoluciones de los órganos de los tratados debería comenzar por integrar junto a otras definiciones jurídicas aquellas que deban hacer referencia al sistema de garantías de cumplimiento interno.
- Especial referencia tendría que contener al desarrollo normativo de los procesos de petición de medidas cautelares y definitivas atribuyendo competencias específicas para gestionar su cumplimiento; así como sobre los procesos de reparación, a través de la figura de la reclamación patrimonial como cauce expedito y directo, cuando se establezca una indemnización o reparación económica.
- En relación con la responsabilidad de cumplimiento relativa a las garantías individuales, el Real Decreto 598/2019, de 18 de octubre por el que se regula la composición y el funcionamiento de la Comisión Interministerial de coordinación en materia de tratados y otros acuerdos internacionales contiene diversos procesos de coordinación e información entre los diversos espacios de la Administración. Sin embargo, no establece un régimen institucional específico relativo al cumplimiento y ejecución de las recomendaciones de los órganos de tratados, ni en referencia a informes generales sobre políticas públicas, ni en los particulares ante víctimas de vulneraciones de derechos humanos dictaminadas por dichos órganos internacionales. Se torna por tanto clave incluir en la reforma el desarrollo de una comisión interministerial que contenga estas facultades de forma directa y que, ineludiblemente, cuente con la presencia de los Ministerios de Justicia y

⁵⁵ Análisis y reflexión en conjunto con la realizada por la autora GÓMEZ FERNÁNDEZ, I. (2024) en su Paper “Reforma de la Ley de Tratados. Fundamentación Jurídica” Webinar “Seguimiento de las acciones de incidencia política en el marco de la aplicación de las decisiones y dictámenes de los órganos de protección de derechos humanos” de 31 enero. Fundación Secretariado Gitano, Housing Rights Watch y Cáritas Española.

Exteriores. Sólo de esta forma podrá hacerse operativa la dinámica de la responsabilidad del Estado en el cumplimiento de las medidas-recomendaciones solicitadas por los órganos de los tratados de derechos humanos.

- La posible modificación puede proporcionar una respuesta a las cuestiones más controvertidas sobre interpretación de los tratados de derechos humanos. Podría incorporar los principios de interpretación de los tratados tal como ya lo hace, así como las normas de interpretación de los derechos humanos que tienen la máxima jerarquía normativa, como es el artículo 10.2 de la CE. Asimismo, puede ser una norma idónea para determinar la naturaleza jurídica de la interpretación de los Comités de los tratados de derechos humanos cuando declaran la conculcación de un derecho por parte del Estado y de las recomendaciones asociadas a esta consideración. Precisar si se trata de una interpretación autoritativa y que validez tiene en el orden interno.
- Por último, la inclusión del control de convencionalidad en la propia reforma, a partir de la integración del derecho de los tratados establecida en la propia Constitución (art. 96) que les asigna su posición en la jerarquía de fuentes⁵⁶. El control de convencionalidad al que nos referimos reside básicamente en la determinación de la aplicabilidad y la validez de la norma interna en referencia a la internacional y no como criterio de validez constitucional⁵⁷.

Respecto a esto último, nos gustaría profundizar algo más, dada su relevancia.

El marco jurídico constitucional existente atribuye al control de convencionalidad en el sistema español el valor de una regla de selección de derecho aplicable, que corresponde realizar, en cada caso concreto, a los jueces y magistrados de la jurisdicción ordinaria. Como viene estableciendo de forma incontrovertida la jurisprudencia previa, la determinación de cuál sea la norma aplicable al caso concreto es una cuestión de legalidad que no le corresponde resolver al Tribunal Constitucional sino, en principio, a los jueces y tribunales ordinarios en el ejercicio de la función jurisdiccional que, con carácter exclusivo, les atribuye el artículo 117.3 CE (por todas SSTC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 14 y 180/1993, de 31 de mayo, FJ 3; 102/2002, FJ 7).

En síntesis, la facultad propia de la jurisdicción para determinar la norma aplicable al supuesto controvertido se proyecta también a la interpretación de lo dispuesto en los tratados internacionales (STC 102/2002, FJ 7), así como al análisis de la compatibilidad entre una norma interna y una disposición internacional. Ello supone que, en aplicación de la prescripción contenida en el artículo 96 CE, cualquier juez ordinario puede desplazar la aplicación de una norma interna con rango de ley para aplicar de modo preferente la disposición contenida en un tratado internacional, sin que de tal desplazamiento derive la

⁵⁶ JIMENA QUESADA, L. “Control de convencionalidad y tutela multinivel de derechos: una cuestión de voluntad doctrinal y jurisprudencial”, GOIZUETA, J./CIENFUEGOS, M. (dirs.), *La eficacia de los derechos fundamentales de la UE*, Aranzadi, Pamplona, 2014, pp. 112.

⁵⁷ ALONSO GARCÍA, R., “El control de convencionalidad”, *Revista española de derecho constitucional*, n. 40, 2020, p. 20.

expulsión de la norma interna del ordenamiento, como resulta obvio, sino su mera inaplicación al caso concreto.

La admisión de la posibilidad de que una norma con rango legal sea inaplicada por órganos de la jurisdicción ordinaria ha sido admitida⁵⁸ por el Tribunal Constitucional en aplicación del principio de prevalencia⁵⁹, en lo que hace al control de constitucionalidad de normas preconstitucionales (STC 11/1981, de 8 de abril), y a la hora de determinar las relaciones entre las fuentes internas de rango legal y las normas de derecho comunitario derivado⁶⁰.

En suma, el análisis de convencionalidad que tiene cabida en nuestro ordenamiento constitucional no es un juicio de validez de la norma interna o de constitucionalidad mediata de la misma, sino un mero juicio de aplicabilidad de disposiciones normativas; de selección de derecho aplicable, que queda, en principio, extramuros de las competencias del Tribunal Constitucional que podrá, no obstante, y en todo caso por la vía procesal que se pone a su alcance a través del recurso de amparo constitucional, revisar la selección del derecho formulada por los jueces ordinarios en determinadas circunstancias bajo el parámetro del artículo 24.1 CE, que garantiza “que el fundamento de la decisión judicial sea la aplicación no arbitraria ni irrazonable de las normas que se consideren adecuadas al caso, pues tanto si la aplicación de la legalidad es fruto de un error patente con relevancia constitucional, como si fuere arbitraria, manifiestamente irrazonada o irrazonable no podría considerarse fundada en Derecho, dado que la aplicación de la legalidad sería tan sólo una mera apariencia (por todas, SSTC 25/2000, de 31 de enero, FJ 2; 221/2001, de 31 de octubre, FJ 6, y 308/2006, de 23 de octubre, FJ 5)” (STC 145/2012, de 2 de julio, FJ 4).

Si, como resulta de las reflexiones anteriores, contamos con argumentos suficientes y estándares jurídicos adecuados para justificar que esta propuesta se incardina o encuentra su sentido, en la finalidad de contar con una regulación que responda a ese nuevo paradigma de interrelación entre el Derecho internacional y el Derecho interno, para la protección y garantía de los derechos humanos de las personas; probablemente habremos dado pasos en la dirección hacia una reparación “social transformativa⁶¹” que vaya más

⁵⁸ Incluso, en un *obiter dictum* contenido en el FJ 3 de la STC 118/2016, de 23 de junio, se establece expresamente que “es a los órganos judiciales ordinarios a quienes corresponde el control, entonces, tanto de la eventual contradicción entre una norma foral fiscal y una disposición de un tratado o convenio internacional firmado y ratificado por España (SSTC 270/2015, de 17 de diciembre, FJ 5, y 29/2016, de 18 de febrero, FJ 5), como de la adecuación de las normas forales fiscales a las normas de armonización fiscal de la Unión Europea [SSTC 64/2013, de 14 de marzo, FJ 4, y 44/2015, de 5 de marzo, FJ 5 b)]”.

⁵⁹ SSTC 102/2016, de 25 de mayo; 116/2016, de 20 de junio, y 127/2016, de 7 de julio.

⁶⁰ Por todas SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5; 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4; 180/1993, de 31 de mayo, FJ 3; 145/2012, de 2 de julio, FJ 2, y 118/2016, de 23 de junio, FJ 3.

⁶¹ DUQUE SILVA, G. “Del control de constitucionalidad al control de convencionalidad: pasos jurídicos hacia la consolidación de instituciones de gobernanza global”, 41, Revista española de derecho constitucional, 2021, p.184.

allá de lo económico e incluya la compensación, la satisfacción, el aseguramiento y la recomposición de un proyecto de vida.

Reformar la Ley de 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales desde los parámetros enunciados en las líneas anteriores, cumpliría los objetivos principales para ello.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO GARCÍA, R., “El control de convencionalidad. Cinco interrogantes”, *Revista española de derecho constitucional*, 2020, n. 119. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.119.01>

AÑÓN ROIG, M.J., “Human Rights obligations, especially, in time of crisis”, *The Age of Human Rights Journal*, 2021, nº17. <https://doi.org/10.17561/tahrj.v17.6406>.

BEA, E., “Conversación con Antonio Augusto Cançado Trindade. Reflexiones sobre la Justicia Internacional”, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2013.

COURTIS, C., “Los tratados internacionales de derechos humanos y su interpretación en sede internacional como fuente de aplicación de los DESCAs por los jueces mexicanos” *Manual sobre Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA, Tomo I Christian Curtis (coord.) Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021.*

CUENCA GÓMEZ, P., “Sobre el valor jurídico y efectividad de los dictámenes de los órganos de Tratados de derechos humanos de Naciones Unidas. Propuestas de implementación en el sistema”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 2022, nº 47.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “Sobre la problemática determinación de los efectos jurídicos internos de los “dictámenes” adoptados por comités de derechos humanos”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 2019, vol.7 1, nº 1. <http://dx.doi.org/10.17103/redi.71.1.2019.3.01>

DUQUE SILVA, G., “Del control de constitucionalidad al control de convencionalidad: pasos jurídicos hacia la consolidación de instituciones de gobernanza global”, *Revista española de derecho constitucional*, 2021, 123. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.123.06>

GÓMEZ FERNÁNDEZ, I., “Qué nos enseña el caso de Ángela González Carreño sobre el recurso al derecho internacional de los Derechos Humanos en los procedimientos ordinarios (comentario a la Sentencia 1263/2018 del Tribunal Supremo)”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, 2019, nº7.

GUTIERREZ ESPADA, C., “La aplicación en España de los dictámenes de Comités Internacionales: La STS 1263/2018, un importante punto de inflexión”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2018, vol. 10/2. DOI: <https://doi.org/10.20318/cdt.2018.4406>.

JIMENA QUESADA, L., “Control de convencionalidad y tutela multinivel de derechos: una cuestión de voluntad doctrinal y jurisprudencial”, GOIZUETA, J./CIENFUEGOS, M. (dirs.), *La eficacia de los derechos fundamentales de la UE*, Aranzadi, Pamplona, 2014.

IZQUIERDO, C. “Los efectos de las decisiones de los Comités de Derechos Humanos de Naciones Unidas resolviendo comunicaciones individuales. El caso de España” *Blog Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Madrid*, 2021, <https://www.blog.fder.uam.es/2021/04/14/los-efectos-de-las-decisiones-de-los-comites-de-derechos-humanos-de-naciones-unidas-resolviendo-comunicaciones-individuales-el-caso-de-espana/> (consultado por última vez 10 de marzo de 2024)

MARTINEZ PEREZ, E., “Los órganos de tratados de las Naciones Unidas como alternativa limitada para la salvaguarda de los derechos humanos en España”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2023, vol. 15, nº 1. DOI: <https://doi.org/10.20318/cdt.2023.7552>

MEGRET, F., “Nature of Obligations” en MOECKLI, D.; SHAH, S. y SIVAKUMARAN, S., (eds.), *International Human Rights Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

MONTESINOS PADILLA, C., “El cumplimiento de los dictámenes de los comités de Naciones Unidas en España. ¿Imposibilidad jurídica o falta de voluntad política?” *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2023, nº 127. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.127.02>

MONTESINOS PADILLA, C. y GÓMEZ FERNÁNDEZ, I., “Strategies for compliance with non-binding international decisions: the Spanish case”, *Quebec Journal of International Law, Special Issue*, 2021, 87-113. DOI: <https://doi.org/10.7202/1079424ar>.

OLEA FERRERAS, S. y COMAS-MATA MIRA, C., “La efectividad de los dictámenes de los órganos de seguimiento de tratados de derechos humanos en el ordenamiento jurídico español; examen particular de la discapacidad” en DE LORENZO, R., y CAYO PÉREZ BUENO, L. (dirs.) *Nuevas fronteras del Derecho de la Discapacidad*. Volumen II, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2021.

OLEA FERRERAS, S., “La confusa doctrina del Tribunal Supremo español sobre la aplicación de los Dictámenes de Comités de Tratados Internacionales de Derechos Humanos firmados por España”, *Blog Hay Derecho* 3 de junio, 2020, disponible en <https://www.hayderecho.com/2020/06/03/la-confusa-doctrina-del-tribunal-supremo-espanol-sobre-la-aplicacion-de-los-dictamenes-de-comites-de-tratados-internacionales->

[de-derechos-humanos-firmados-por-espana/](#) (consultado por última vez 10 de marzo de 2024).

PISARELLO, G., “Estado social constitucional, garantías y democracia: el papel de las garantías jurisdiccionales en la tutela de los derechos sociales” *Manual sobre Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)* Tomo I Christian Courtois (coord.) Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021.

SAIZ ARAIZ, A., “La interpretación de los derechos fundamentales y los tratados internacionales sobre derechos humanos”, *Comentarios a la Constitución Española*. Dir. M. Rodríguez-Piñero y M.E. Casas Bahamonde, Tomo I, 2018.

SALVIOLI, F., “La edad de la razón. El rol de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos y el valor jurídico de sus pronunciamientos” Valencia, Tirant Lo Blanch, 2022.

ULFSTEIN, G.; “The Human Rights Treaty Bodies and Legitimacy Challenges”, *PluriCourts Research Paper*, 2016. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2808013

VILLÁN DURÁN, C., “Aspectos procesales en las quejas individuales ante los órganos cuasi-judiciales de las Naciones Unidas” en F. PASCUAL VIVES y A. GONZÁLEZ SERRANO (dirs.), J. C. RODRÍGUEZ PATARROYO (coord.), *Litigación internacional y protección de los derechos humanos*, Madrid, La Ley, julio de 2022, 339.