

HURI-AGE

Red Tiempo de los Derechos



Papeles el tiempo de los derechos

**EFFECTOS DE LOS DICTÁMENES PRONUNCIADOS POR
LOS COMITÉS DE NACIONES UNIDAS Y SU RECEPCIÓN
EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO**

Francisco Miguel Fernández Caparrós
Abogado

Palabras Clave: Dictámenes, Naciones Unidas, Efectos, Tribunal Supremo, Derecho Internacional.

Key Words: Opinions, United Nations, Effects, Supreme Court, International Law.

Número: 20 Año: 2023

ISSN: 1989-8797

Comité Evaluador de los Working Papers “El Tiempo de los Derechos”

María José Añón (Universidad de Valencia)
María del Carmen Barranco (Universidad Carlos III)
María José Bernuz (Universidad de Zaragoza)
Rafael de Asís (Universidad Carlos III)
Eusebio Fernández (Universidad Carlos III)
Andrés García Inda (Universidad de Zaragoza)
Cristina García Pascual (Universidad de Valencia)
Isabel Garrido (Universidad de Alcalá)
María José González Ordovás (Universidad de Zaragoza)
Jesús Ignacio Martínez García (Universidad of Cantabria)
Antonio E Pérez Luño (Universidad de Sevilla)
Miguel Revenga (Universidad de Cádiz)
Maria Eugenia Rodríguez Palop (Universidad Carlos III)
Eduardo Ruiz Vieytes (Universidad de Deusto)
Jaume Saura (Instituto de Derechos Humanos de Cataluña)

Efectos de los dictámenes pronunciados por los Comités de Naciones Unidas y su recepción en la jurisprudencia del Tribunal Supremo

Francisco Miguel Fernández Caparrós

Abogado

1. Introducción

En un importante ensayo titulado «¿Tiene todavía alguna posibilidad la constitucionalización del derecho internacional?» recogido en su libro *El Occidente escindido*¹, Jürgen Habermas se pregunta hasta qué punto aún es viable garantizar la paz y seguridad internacional. En particular, se pregunta si aún es posible realizar una constitucionalización del derecho internacional o, por el contrario, la única opción realista es renunciar a tal proyecto y asumir que la única alternativa posible es un orden internacional en el que las superpotencias son *de facto* quienes deciden según sus intereses y de manera autocompositiva el modo de solucionar los conflictos (lo que el filósofo alemán denomina una «*etización* de la política internacional determinada por la superpotencia»).

En el fondo, lo que Habermas trata de aclarar es hasta qué punto aún es posible realizar el proyecto kantiano de un derecho internacional cosmopolita². Para ello, Habermas realiza dos operaciones. En primer lugar, aclara que una constitucionalización del derecho internacional no pasa de manera necesaria por la creación un «Estado mundial». De hecho, a su juicio se trata de un «modelo equivocado». En su lugar, cabe la posibilidad de garantizar una situación cosmopolita en la que se garanticen la paz y los derechos humanos a partir de un esquema constitucional multinivel en el que, en su conjunto, falta su dimensión estatal. En palabras del propio Habermas:

La idea de una política interior mundial sin gobierno mundial en el marco de la ONU que pueda imponer la paz y el cumplimiento de los derechos humanos, solo se propone mostrar, a título de ejemplo, que la «república mundial» o el «Estado internacional» no representan las únicas instituciones en las que el proyecto kantiano puede cobrar forma³.

¹ J. Habermas, «¿Tiene todavía alguna posibilidad la constitucionalización del derecho internacional?», en *El Occidente escindido*, Trotta, Madrid, 2009, pp. 113-187.

² I. Kant, *Hacia la paz perpetua. Un diseño filosófico*, Plaza y Valdés, Madrid, 2023.

³ J. Habermas, *op. cit.*, 2009, p. 133. Esta tesis también ha sido defendida por Luigi Ferrajoli en distintas obras. Entre otras, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. 2. Teoría de la democracia*, Trotta, Madrid, 2011, pp. 540-590; *Constitucionalismo más allá del Estado*, Trotta, Madrid, 2018, pp. 25-58; *Por una Constitución de la Tierra*,

En segundo lugar, investiga cuáles son las tendencias históricas que permitirían desarrollar esa «política interior mundial sin gobierno mundial». En este punto, Habermas subraya una de las innovaciones producidas en el derecho internacional entre 1945 y 1948 y que, en palabras de Ferrajoli⁴, se puede resumir en la existencia de una embrionaria constitución mundial contenida en la Carta de las Naciones Unidas de 1945, la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 y los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptados en 1966. Una de las innovaciones a las que Habermas otorga una especial importancia es al sistema de quejas individuales desarrollado por los distintos tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por los Estados⁵. La importancia de estas denuncias radica en el hecho de que, a través de esta institución, «los ciudadanos individuales son reconocidos como sujetos inmediatos del derecho internacional»⁶. Es probable que se trate del rasgo más importante respecto a las innovaciones introducidas en el derecho internacional tras la Segunda Guerra Mundial en tanto que de ese modo se transforma el derecho internacional clásico en los siguientes términos:

El núcleo innovador de esta idea reside en la consecuencia de la transformación del derecho internacional, en tanto que derecho *de los Estados*, en un derecho cosmopolita en tanto que derecho *de los individuos*: ahora éstas ya no son sujetos de derecho sólo en tanto que ciudadanos de sus respectivos Estados, sino también como miembros de una «comunidad cosmopolita sometida a una autoridad superior»⁷.

La cuestión que se examina en este ensayo es comprobar qué efectos producen dentro del ordenamiento jurídico español las resoluciones adoptadas por los Comités de Naciones Unidas que conocen esas quejas individuales a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. En un primer plano, de esta manera se obtendrá un panorama del grado de cumplimiento de las resoluciones adoptadas por los distintos por parte del Estado español; de fondo, se observará hasta qué punto aún existen obstáculos para desarrollar con plenitud ese constitucionalismo multinivel al que se refieren Habermas y Ferrajoli.

Trotta, Madrid, 2022, pp. 47-72; y *La construcción de la democracia. Teoría del garantismo constitucional*, Trotta, Madrid, 2023, pp. 195-244.

⁴ L. Ferrajoli, *op. cit.*, 2011, p. 540.

⁵ Un rasgo que también ha sido puesto de manifiesto por J. Cardona Lloréns, «Hacia la configuración de un "sistema" de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas», en *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Nº. 1, 2015, p. 163.

⁶ J. Habermas, *op. cit.*, 2009, p. 158.

⁷ J. Habermas, *op. cit.*, 2009, p. 122.

Antes de examinar los pronunciamientos del Tribunal Supremo (TS) y, en particular, la reciente sentencia 786/2023, de 13 de junio, de la Sala de lo Contencioso, se analizarán las distintas posiciones doctrinales acerca de la naturaleza y los efectos de las resoluciones de los diferentes Comités y, a continuación, se subrayará la importancia de la sentencia 786/2023 en relación con la doctrina emitida hasta ese momento por la Sala de lo Contencioso del TS⁸.

2. Sobre la naturaleza y los efectos de las resoluciones adoptadas por los Comités

Como se observa tanto en la doctrina que se ha ocupado de esta materia como en la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo, la caracterización y efectos de las decisiones de los Comités de Naciones Unidas ha sido y sigue siendo objeto de un intenso debate.

Entre las posturas doctrinales más reciente se encuentra, por una parte, la de Concepción Escobar Hernández⁹. En su comentario a la importante sentencia 1263/2018, de 17 de julio, de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, Escobar Hernández se muestra crítica ante el reconocimiento del carácter «obligatorio/vinculante» concedido por parte de la Sala a los dictámenes del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). En concreto, en ese caso el Tribunal Supremo sostuvo que los dictámenes del Comité CEDAW «no puede dudarse que tendrán carácter vinculante/obligatorio para el Estado parte que reconoció La Convención y El Protocolo». Escobar Hernández ha considerado problemática esta interpretación ya que, desde su perspectiva, «la calificación del Dictamen como un acto “vinculante/obligatorio” para los poderes públicos distorsiona la naturaleza de dichos dictámenes»¹⁰. A su juicio, el carácter vinculante u obligatorio está reservado en sentido estricto para las resoluciones judiciales. Los dictámenes o recomendaciones emitidos por los Comités de Naciones Unidas no gozan de ese estatus. Sin embargo, tal afirmación tampoco conduce a que los dictámenes estén desprovistos de todo efecto jurídico. Según Escobar Hernández, su principal proyección es interpretativa¹¹:

⁸ Además de la doctrina que se citará en los siguientes apartados, este trabajo sigue muy de cerca la reciente guía *Efectos de los dictámenes de los Comités Internacionales de Derechos Humanos en el ordenamiento jurídico español* elaborada por el abogado Valentín Aguilar Villuendas y publicada por la Fundación Abogacía Española.

⁹ C. Escobar Hernández, «Sobre la problemática determinación de los efectos jurídicos internos de los «dictámenes» adoptados por Comités de derechos humanos: Algunas reflexiones a la luz de la STS 1263/2018, de 17 de julio», en *Revista española de derecho internacional*, Vol. 71, Nº 1, 2019, pp. 241-250.

¹⁰ C. Escobar Hernández, *op. cit.*, 2019, p. 150.

¹¹ Patricia Cuenca Gómez defiende que las resoluciones de los Comités están dotadas de «*un valor más que meramente recomendatorio*». En tal sentido, también reivindica el estatus interpretativo de tales resoluciones en P. Cuenca Gómez, «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 español», en *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, Nº. 47, 2022.

Las decisiones de los órganos internacionales de supervisión y control —incluidos los Comités— han de ser tomadas en consideración por los poderes públicos, incluidos los tribunales de justicia, a los efectos de definir el alcance y contenido esencial de los derechos constitucionalmente reconocidos y, por tanto, a los efectos de concluir si se ha producido una violación de los derechos humanos que requieran una acción reparadora por parte de los poderes público²⁰. Es obvio que, desde esta perspectiva, el efecto jurídico que pueden desplegar las decisiones de los Comités no puede ser ignorado, siendo el mismo independiente de la naturaleza y efectos jurídicos que a los mismos les atribuyan los tratados que los crean y sin que dicho efecto jurídico pueda confundirse con un pretendido carácter vinculante u obligatorio y su aplicación inmediata en nuestro ordenamiento interno¹².

Por otro lado, otra parte de la doctrina defiende que las decisiones de los Comités de Naciones Unidas «tienen el mismo valor jurídico que los tratados» y que, por dicho motivo, «deben ser aplicadas de buena fe por los Estados». Lo contrario constituye «un preocupante déficit democrático, al ignorar sistemáticamente los derechos de las víctimas de violaciones a los derechos humanos que han obtenido un reconocimiento internacional»¹³. Olea Ferreras y Comas-Mata defienden este mismo carácter ejecutivo de las resoluciones de los Comités¹⁴.

Con independencia de la naturaleza y los efectos que atribuyen las distintas interpretaciones doctrinales a los dictámenes de los Comités, se puede decir que existe una total unanimidad a la hora de reconocer que el principal problema en esta materia radica en el hecho de que el Estado aún no ha instrumentado algún tipo de cauce normativo para ejecutar dichas resoluciones¹⁵. Ante esta laguna normativa, el magistrado Lousada Arochena se ha preguntado:

¹² C. Escobar Hernández, *op. cit.*, 2019, pp. 149-150.

¹³ C. Villán Durán, «El valor jurídico de las decisiones de los órganos establecidos en tratados de Naciones Unidas en materia de derechos humanos», en Carlos Fernández de Casadevante Romaní (ed.), *Los efectos jurídicos en España de las decisiones de los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos de naturaleza no jurisdiccional*, Dykinson, Madrid, 2019, pp. 121-123.

¹⁴ S. Olea Ferreras, y C. Comas-Mata Mira, «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 R. De Lorenzo y L. Cayo Pérez Bueno (dirs.), *Nuevas fronteras del Derecho de la Discapacidad*, Volumen II, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2021, pp. 219-282. En esta misma tesis se sostiene en J. Chinchón Álvarez y J. Rodríguez Rodríguez, «La actividad quasi-judicial del Comité de Derechos Humanos, Comité contra la Tortura y Comité contra las Desapariciones Forzadas: alcance y limitaciones», en Héctor Olásolo Alonso, Nicolás Eduardo Buitrago Rey, Vanessa Bonilla Tovar y Jannluck Canosa Cantor (coord.), *Alcance y limitaciones de la justicia internacional*, Volumen 4, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 153-182 y en Fundación Abogacía Española, *Efectos de los dictámenes de los Comités Internacionales de Derechos Humanos en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, 2022.

¹⁵ J. Cardona Llorens, «The Legal Value of the Views and Interim Measures Adopted by United Nations Treaty Bodies», en *Spanish Yearbook of International Law*, Nº 23, 2019, p. 163. En este mismo sentido, A. Mareno Salvador, «El valor jurídico de las decisiones de los órganos basados en los tratados en materia de derechos humanos de Naciones Unidas y sus efectos en el ordenamiento español», en *Anuario Español De Derecho Internacional*, Nº 39, 2023, p. 285 y Fundación Abogacía Española, *op. cit.*, 2022, pp. 89-91.

¿Por qué el Estado español ratifica un Protocolo Facultativo que atribuye competencia al CEDAW si después no va a cumplir sus recomendaciones? ¿por qué el Estado español se molesta en defenderse frente a las comunicaciones si considera que no le vinculan las decisiones del CEDAW? ¿dónde está la lógica de que en el Protocolo Facultativo se exija agotar las vías internas cuando esas vías internas, precisamente por haberse agotado y haber recaído sentencias firmes, son inatacables por lo que resuelva el CEDAW? Ahora bien [...] no es menos cierto que no existe en nuestro ordenamiento jurídico interno un procedimiento que permita dar validez a los dictámenes del CEDAW, con lo cual –y, salvo si los tribunales ofrecen alguna interpretación correctora, lo que no parece fácil–, la solución excede de lo jurídico, y entra en el campo de una decisión política que, a través de las oportunas modificaciones legales, diese eficacia en el derecho interno a los dictámenes del CEDAW permitiendo, en su caso, la revisión de las sentencias firmes y que, además, lo hiciese con carácter retroactivo para dar cabida a lo que se ha decidido a favor de la Sra. González Carreño¹⁶.

3. Interpretación de la Sala Tercera del Tribunal Supremo sobre el carácter vinculante de los dictámenes de los Comités

En este contexto, la STS 1263/2018 supuso un importante punto de inflexión puesto que por primera vez reconoce el carácter vinculante de las decisiones adoptadas por los Comités en los procedimientos de quejas individuales en los siguientes términos:

La Convención no ha introducido en el orden jurídico interno una instancia superior supranacional en el sentido técnico del término, de revisión o control directo de las decisiones judiciales o administrativas internas, ni tampoco impone a los Estados miembros unas medidas procesales concretas de carácter anulatorio o rescisorio para asegurar la reparación de la desviaciones que el Comité de la CEDAW pueda llegar a apreciar; 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 pues el artículo 24 de La Convención dispone que "los Estados partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias en el ámbito nacional para conseguir la plena realización de los derechos reconocidos en la presente Convención".

Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha abandonado poco tiempo después esta línea jurisprudencial. Así, la sentencia 1/2020, de 12 de febrero, de la Sala Especial del Tribunal Supremo no reconoció el carácter vinculante alegado por el recurrente con fundamento en la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo porque, de acuerdo con el propio tenor de

¹⁶ F. Lousada Arochena, «El Caso González Carreño contra España», en *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, Nº 37, 2015, pp. 14-15.

la sentencia, «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».

Este giro jurisprudencial ha sido confirmado por la reciente sentencia 786/2023, de junio. El caso resuelto por esa resolución se inicia por una reclamación patrimonial contra la Administración Pública debido a las lesiones ocasionadas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a una ciudadana durante su detención en Córdoba en el mes de enero de 2013. En ese momento, la persona afectada formuló la correspondiente denuncia contra los agentes ante la jurisdicción penal. Dicha denuncia fue archivada. Tras agotar la vía interna, la denunciante formuló una queja individual ante el Comité contra la Tortura (CAT) de Naciones Unidas y, el 15 de enero de 2020, el Comité estimó la queja de la denunciante. Por ello, esta interpuso una reclamación patrimonial que, en vía administrativa, fue desestimada. Contra la desestimación de su reclamación administrativa, la denunciante interpuso recurso contencioso ante la Audiencia Nacional. Dicho recurso fue parcialmente estimado mediante sentencia de 27 de abril de 2022 y, además de aplicar la doctrina contenida en la STS1263/2018, reconoció el derecho de la recurrente a ser indemnizada en la cantidad de 3.000 euros.

Frente a esta sentencia se alzó la Abogacía del Estado. En su resolución, el Tribunal Supremo declara, regresando a la posición mantenida en su sentencia de 6 de febrero de 2015, que «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». A juicio de la Sala, no existe variación entre su jurisprudencia anterior y la contenida en la sentencia de 2018. La distinta resolución entre el supuesto planteado en 2023 y el resuelto en 2018 radica en las circunstancias específicas de cada uno de los casos: mientras en el primero no concurren todos los requisitos para apreciar la responsabilidad patrimonial, en el segundo sí. Sin embargo, la última resolución -dictada con un voto particular contrario a la desestimación- omite la abierta contradicción entre la sentencia de 2018 en la que se reconocía la naturaleza vinculante de los dictámenes de los Comités y la sentencia de junio de 2023 en la que se sostiene exactamente lo contrario.

4. Conclusiones

A la luz de la jurisprudencia referida, se puede concluir que, tras un breve giro jurisprudencial en el que el Tribunal Supremo pareció ofrecer una interpretación más garantista del sistema de protección de derechos humanos de las Naciones Unidas, las resoluciones posteriores de

la Sala de lo Contencioso han regresado a una postura en la que, en el fondo, no reconocen carácter vinculante a los dictámenes de los Comités. Sin duda, se trata de un obstáculo de primer orden a la hora de reparar las vulneraciones de los derechos garantizados por los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Sin embargo, el obstáculo más grave e incomprensible se encuentra en el hecho de que el Estado aún no haya desarrollado el cauce normativo de ejecución de estas resoluciones. En última instancia, es esa laguna normativa la que provoca que, parafraseando a Habermas, el derecho internacional siga siendo en gran medida un derecho *solo* de los Estados.

5. Bibliografía

- CARDONA LLORÉNS, J., «Hacia la configuración de un "sistema" de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas», en *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, nº 1, 2015.
- «The Legal Value of the Views and Interim Measures Adopted by United Nations Treaty Bodies», en *Spanish Yearbook of International Law*, Nº 23, 2019, p. 146-165.
- CHINCHÓN ÁLVAREZ, J., y RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J., «La actividad quasi-judicial del Comité de Derechos Humanos, Comité contra la Tortura y Comité contra las Desapariciones Forzadas: alcance y limitaciones», en OLÁSOLO ALONSO, H., BUITRAGO REY, N. E., BONILLA TOVAR, V., y CANOSA CANTOR, J. (coord.), *Alcance y limitaciones de la justicia internacional*, Volumen 4, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 153-182
- 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 español», en *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, nº. 47, 2022.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., «Sobre la problemática determinación de los efectos jurídicos internos de los “dictámenes” adoptados por Comités de derechos humanos: Algunas reflexiones a la luz de la STS 1263/2018, de 17 de julio», en *Revista española de derecho internacional*, vol. 71, nº 1, 2019, pp. 241-250.
- FERRAJOLI, L., *Constitucionalismo más allá del Estado*, Trotta, Madrid, 2018.
 - *La construcción de la democracia. Teoría del garantismo constitucional*, Trotta, Madrid, 2023.
 - *Por una Constitución de la Tierra*, Trotta, Madrid, 2022
 - *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. 2. Teoría de la democracia*, Trotta, Madrid.

- FUNDACIÓN ABOGACÍA ESPAÑOLA, *Efectos de los dictámenes de los Comités Internacionales de Derechos Humanos en el ordenamiento jurídico español*, Fundación Abogacía Española, Madrid, 2022.
- HABERMAS, J., *El Occidente escindido*, Trotta, Madrid, 2009.
- KANT, I., *Hacia la paz perpetua. Un diseño filosófico*, Plaza y Valdés, Madrid, 2023.
- LOUSADA AROCHENA, F., «El Caso González Carreño contra España», en *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, nº 37, 2015, pp. 6-15.
- MARENO SALVADOR, A., «El valor jurídico de las decisiones de los órganos basados en los tratados en materia de derechos humanos de Naciones Unidas y sus efectos en el ordenamiento español», en *Anuario Español De Derecho Internacional*, nº 39, 2023, p. 265-287.
- 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, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2021, pp. 219-282
- VILLÁN DURÁN, C., «El valor jurídico de las decisiones de los órganos establecidos en tratados de Naciones Unidas en materia de derechos humanos», en FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. (ed.), *Los efectos jurídicos en España de las decisiones de los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos de naturaleza no jurisdiccional*, Dykinson, Madrid, 2019, pp. 99-124.