

COMITÉS DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS

25.20. CIRCULAR 1/2020. TRASLADO DE NOTA «LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR LOS COMITÉS ENCARGADOS DEL SEGUIMIENTO DE LOS TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS»

Naturaleza jurídica de las resoluciones dictadas por los Comités encargados del seguimiento de los Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la interpretación por parte de la jurisprudencia española, de Naciones Unidas y del TJUE sobre el carácter de los Dictámenes de los Comités.¹

En distintas actuaciones de asesoramiento en derecho o judiciales en las que interviene la Abogacía del Estado se ha suscitado la cuestión de la naturaleza jurídica y eficacia de las resoluciones dictadas por los comités encargados del seguimiento de los Tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas.

A fin de garantizar la aplicación de unidad de doctrina y permitir deducir unos criterios de actuación uniformes, se da traslado de la Nota confeccionada por la Subdirección General de Constitucional y Derechos Humanos de la Abogacía General del Estado en la que se expone la naturaleza jurídica de las resoluciones dictadas por los Comités encargados del seguimiento de los Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la interpretación por parte de la jurisprudencia española, de Naciones Unidas y del TJUE sobre el carácter de los Dictámenes de los Comités. Se acompaña como Anexo de esta Circular.

Debe destacarse la importancia de la citada nota como compendio de las distintas resoluciones judiciales que han abordado esta cuestión. Como principales conclusiones de la mencionada nota, pueden destacarse las siguientes:

- a) Los dictámenes no tienen fuerza jurídica vinculante.
- b) Los dictámenes tienen un valor interpretativo de los Tratados de Derechos Humanos y son un argumento de autoridad que debe de orientar la interpretación y aplicación de los tratados por parte de los Estados parte.
- c) Los Estados partes han asumido la obligación internacional de actuar conforme a las reglas de la diligencia debida en la toma en consideración de los recomendaciones de los dictámenes e informar al comité, en el plazo señalado, del seguimiento dado a sus recomendaciones. Dicha toma en consideración no solo corresponde al poder ejecutivo sino también al legislativo y judicial.
- d) Los dictámenes pueden inspirar cambios normativos y cambios en la práctica administrativa.

¹ Circular 1/2020 de la Abogacía General del Estado de fecha 22 de octubre de 2020.

- e) Los comités no tienen competencia para adoptar medidas provisionales.
- f) Los comités tienen competencia para solicitar el examen urgente de un medida cautelar por parte de los Estados parte.
- g) Los Estado parte tienen la obligación de realizar dicho examen conforme a las reglas de la diligencia debida.
- h) Los Estados parte incumplirían sus obligaciones internacionales si no dan la debida consideración a las recomendaciones y solicitudes de los distintos comités

ANEXO

La naturaleza jurídica de las resoluciones dictadas por los Comités encargados del seguimiento de los Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

1. Introducción:

— *Ámbito subjetivo:*

El ámbito subjetivo de este estudio abarca los distintos comités de seguimiento de los tratados de derechos humanos creados al amparo de estos y que tiene tribuidas competencias para el conocimiento de comunicaciones individuales sobre posibles vulneraciones de derechos fundamentales por los Estados parte también conforme a los tratados correspondientes.

Estos comités son:

1. Comité de Derechos Humanos: le corresponde el seguimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La competencia para el conocimiento de comunicaciones está atribuida por el Protocolo Facultativo de 1976. La solicitud de medidas provisionales se regula en su reglamento interno (art. 94).

2. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: le corresponde el seguimiento del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La competencia para el conocimiento de comunicaciones individuales está atribuida por el Protocolo Facultativo. La solicitud de medidas provisionales se regula en el art. 5 del Protocolo.

3. Comité para la eliminación de la discriminación racial: le corresponde el seguimiento de la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965). La competencia para el conocimiento de comunicaciones individuales está atribuida por la Convención (art. 14). No tiene competencias para la solicitud de medidas provisionales.

4. Comité para la eliminación de la Discriminación contra la Mujer: le corresponde el seguimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979). La competencia para el conocimiento de comunicaciones individuales está atribuida por el Protocolo Facultativo (1999). La solicitud de medidas provisionales se regula en sus reglas del procedimiento (art. 63).

5. Comité contra la Tortura: le corresponde el seguimiento de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1984). La competencia para el conocimiento de comunicaciones individuales está atribuida por la Convención (art. 22). La solicitud de medidas provisionales se regula en su reglamento interno (art. 114).

6. Comité de derechos del Niño: le corresponde el seguimiento de la Convención sobre derechos del niño (1989). La competencia para el conocimiento de comunicaciones individuales está atribuida por el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones (2011). La solicitud de medidas provisionales se regula en el Protocolo Facultativo (art. 6)

7. Comité de los derechos de las personas con discapacidad: le corresponde el seguimiento de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. La competencia para el conocimiento de las comunicaciones individuales esta atribuida por el Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. La solicitud de medidas provisionales está regulada en el art. 4 del Protocolo.

8. Comité contra las desapariciones forzosas: le corresponde el seguimiento de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. La competencia para el conocimiento de las comunicaciones individuales esta atribuida por la Convención (art 30). La solicitud de medidas provisionales está prevista en el art. 30.3 de la Convención.

El procedimiento para las comunicaciones individuales es común a todos ellos siguiendo el patrón fijado por el Comité de Derechos Humanos. En lo que aquí interesa, si el comité considera que ha existido alguna violación de los derechos recogidos en el tratado respectivo emite un dictamen que contiene las recomendaciones al Estado parte, estas son particulares en relación con la persona que presentó la comunicación y generales en cumplimiento de su primaria función de seguimiento de los tratados.

La redacción común en los distintos tratados sobre los dictámenes de los comités es:

El Estado Parte prestará la debida consideración a las opiniones del Comité, así como a sus recomendaciones, si las hubiere, y presentará al Comité, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito que incluya información sobre toda medida adoptada a la luz de las opiniones y recomendaciones del Comité.

Así mismo, los distintos comités pueden solicitar la adopción de medidas provisionales al Estado parte. Si bien aquí el instrumento jurídico de cobertura es distinto según el comité, en algunos, la regulación está contenida en el tratado o en el protocolo facultativo (derechos económicos, sociales y culturales; niños; personas con discapacidad; desapariciones forzosas) en otros no tienen esta cobertura sino que se regulan en sus reglamentos internos (derechos civiles y políticos; discriminación contra la mujer; tortura).

La redacción, al igual que respecto al contenido de los dictámenes, es común:

En cualquier momento después de recibida una comunicación y antes de adoptar una decisión sobre el fondo de la cuestión, el Comité podrá transmitir al Estado parte de que se trate, para su examen urgente, la solicitud de que adopte las medidas provisionales que el Comité considere necesarias para evitar un daño irreparable a la víctima o a las víctimas de la infracción denunciada.

A continuación analizaremos la naturaleza jurídica y el grado de vinculación de las resoluciones dictadas por los comités al emitir dictámenes o al solicitar medidas provisionales, dejando para último lugar el grado de vinculación cuando la competencia para la solicitud de medidas cautelares está prevista en sus reglamentos internos.

— ***Las opiniones y recomendaciones de los procedimientos especiales del Consejo de los Derechos Humanos:***

Quedan fuera del ámbito de este estudio los llamados «procedimientos especiales» todos ellos creados por el Consejo de Derechos Humanos, órgano intergubernamental creado a su vez por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de marzo de 2006. La categoría de los «procedimientos especiales» incluye a los diversos Relatores Especiales, Expertos Independientes y Grupos de Trabajo con mandatos temáticos o mandatos-país.

Los procedimientos especiales no están amparados en un tratado en concreto sino que su mandato viene definido en las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos que los crean o renuevan.

Los titulares de mandatos son expertos independientes. Con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), los titulares de procedimientos especiales realizan visitas a los países, actúan sobre casos y situaciones específicas mediante el envío de comunicaciones a los Estados, llevan a cabo estudios temáticos, organizan consultas de expertos, participan en tareas de sensibilización en materia de derechos humanos y asesoran en materia de cooperación técnica.

Los procedimientos especiales tienen la posibilidad de dirigirse directamente a los Gobiernos mediante cartas/comunicaciones en las que se recogen determinados hechos, las normas internacionales de derechos humanos aplicables y las cuestiones que se dirigen al Estado y, en su caso, la solicitud de que se tomen determinadas medidas. Los procedimientos especiales dirigen todas sus comunicaciones a los gobiernos por conductos diplomáticos. Cabe destacar que, a diferencia de otros mecanismos internacionales, estas comunicaciones pueden ser enviadas con independencia de que se hayan agotado los recursos internos.

El carácter confidencial de las comunicaciones enviadas y de las respuestas de los Estados se mantiene hasta su publicación en el Informe sobre Comunicaciones que los procedimientos especiales presentan al Consejo de Derechos Humanos en cada una de sus sesiones ordinarias (marzo, junio y septiembre). Sin embargo, en ciertos casos, incluidos aquellos que suscitan una grave preocupación, con anterioridad a su inclusión en el Informe sobre Comunicaciones, el titular de un mandato puede hacer público un comunicado sobre el caso.

Cualquier comunicación emitida por estos expertos independientes viene acompañada del siguiente aviso:

Los Relatores Especiales y los Grupos de Trabajo forman parte de lo que se conoce como los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos. Los Procedimientos Especiales, el mayor órgano de expertos independientes del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, es el nombre general de los mecanismos independientes de investigación y supervisión del Consejo que se ocupan de situaciones de países concretos o de cuestiones temáticas en todas las partes del mundo. Los expertos de los Procedimientos Especiales trabajan de forma voluntaria; no son personal de la ONU y no reciben un salario por su trabajo. Son independientes de cualquier gobierno u organización y prestan servicios a título individual.

2. Naturaleza Jurídica de las disposiciones de los tratados de derechos humanos y su interpretación:

Conforme a la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, los pactos, Convenios y Protocolos Facultativos recogidos en el epígrafe anterior son «Tratados internacionales» definidos como *acuerdo(s) celebrado(s) por escrito entre España y otro u otros sujetos de Derecho Internacional, y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación* (art.2 a).

Conforme al art. 35 de la Ley 25/2014 su interpretación se realiza conforme a los arts.31 a 33 de la Convención de Viena de 23 de mayo de 1969 sobre Derecho de los Tratados y los criterios contenidos en el propio tratado.

3. La Jurisprudencia española sobre los dictámenes de los Comités:

La jurisprudencia es constante en dar un papel interpretativo a los dictámenes de los Comités de las Naciones Unidas dado que no son órganos judiciales y, por tanto sus dictámenes ni son ejecutivos ni son vinculantes, destacando la diferencia que existe entre estos dictámenes y las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La doctrina constitucional la tenemos condensada en la STC 23/2020 FJ 6:

Sobre tal alegación hemos de recordar que, a diferencia de las funciones atribuidas al Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con el convenio que lo instituye, el comité es una instancia no jurisdiccional de tutela de los derechos, un órgano de garantía que, mediante dictámenes, resuelve las quejas que pueden presentarse individualmente. Pero, como destacamos en la STC 70/2002, de 3 de abril, FJ 7, en virtud de los arts. 41 y 42 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos y del Protocolo facultativo de 16 de diciembre de 1966, las competencias del comité le habilitan exclusivamente para recibir y examinar comunicaciones, tanto de estados parte que aleguen que otro estado parte incumple las obligaciones del Pacto, como de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto. Y, respecto de las comunicaciones individuales, en virtud del art. 5 párrafo 4 del Protocolo facultativo, para presentar sus observaciones al estado parte y al individuo, haciendo constar en su caso la existencia de una violación del Pacto en el caso concreto. Debido a su naturaleza, «las “observaciones” que en forma de dictamen emite el comité no son resoluciones judiciales, puesto que el comité no tiene facultades jurisdiccionales (como claramente se deduce de la lectura de los arts. 41 y 42 PIDCP), y sus dictámenes no pueden constituir la interpretación auténtica del Pacto, dado que, en ningún momento, ni el Pacto ni el Protocolo facultativo le otorgan tal competencia.

En el mismo sentido y respecto de las observaciones generales que los comités realizan respecto de los derechos de los tratados la STC 31/2018 FJ 4:

En la línea de lectura evolutiva de los textos internacionales a la que antes nos hemos referido, conviene poner de relieve que la previsión de la Convención de 1960 que se acaba de exponer fue confirmada expresamente por el Comité de derechos económicos, sociales y culturales de la ONU en diciembre de 1999 (vigésimo primer período de sesiones,1999). En esa fecha, se aprobó la observación general núm. 13, relativa al derecho a la educación consagrado en el artículo 13 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales de 1966 [U.N. Doc. E/C.12/1999/10

(1999)]. El apartado 33 de dicha observación reiteró los términos del artículo 2 del Convenio de 1960, señalando expresamente que «el Comité ratifica el artículo 2 de la Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960)».

Respecto al valor de este género de textos emanados del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hemos de aplicar el mismo criterio que el sostenido en relación con los dictámenes del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, sentado en la STC 116/2006, de 24 de abril, FJ 5. En este sentido, **indica dicha Sentencia que ya que las normas relativas a los derechos fundamentales y libertades públicas contenidas en la Constitución deben interpretarse de conformidad con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España (art. 10.2 CE), esa «interpretación... no puede prescindir de la que, a su vez, llevan a cabo los órganos de garantía establecidos por esos mismos tratados y acuerdos internacionales (STC 81/1989, de 8 de mayo, FJ 2)».**

Por último la STC 141/2012 FJ 3:

el derecho a la libertad personal y a la seguridad personales reconocido en el art. 9.1 del Pacto internacional de los derechos civiles y políticos de 1966, con la consiguiente garantía de legalidad en su restricción, ha sido interpretado por el Comité de Derechos Humanos de la ONU (cuyas resoluciones también hemos considerado fuente interpretativa válida: entre otras, SSTC 41/2006, de 13 de febrero, FJ 3; y 176/2008, de 22 de diciembre, FJ 4) en el sentido de que tal derecho resulta «aplicable a todas la formas de privación de libertad ... como por ejemplo las enfermedades mentales.

La doctrina constitucional tiene reflejo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, así la Sentencia de la Sala de lo Penal n.º 338/2015 en su FJ 7.º que remarca la diferencia originadas en los tratados respectivos, entre las sentencias del TEDH y los dictámenes de los comités de las NNUU:

Ahora bien, el que los Dictámenes del Comité no sean resoluciones judiciales, no tengan fuerza ejecutoria directa y no resulte posible su equiparación con las Sentencia del TEDH, no implica que carezcan de todo efecto interno en la medida en que declaran la infracción de un derecho reconocido en el Pacto y que, de conformidad con la constitución, el Pacto no sólo forma parte de nuestro Derecho interno, conforme al art. 96.1 de la CE , sino que además, y por lo que aquí nteresa, las normas relativas a los derechos fundamentales y libertades públicas contenidas en la CE, deben interpretarse de conformidad con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España (art. 10.2 de la CE); interpretación que no pueden prescindir de la que, a su vez, llevan a cabo los órganos de garantías establecidos por esos mismos tratados y acuerdos internacionales (STC 81/1989 de 8 de mayo (RTC 1989, 81) , FJ2).

El TC desde sus primeras Sentencias, ha reconocido la importante función hermenéutica que para determinar el contenido de los derechos fundamentales tienen los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por España (STC 91/2000 de 30 de marzo (RTC 2000, 91) , FJ 7, citando entre otras las SSTC 38/1981 de 23 de noviembre (RTC 1981, 38) , FJ 4 ; y 78/1982 de 20 de diciembre (RTC 1982, 78) de, FJ 4), habiendo declarado expresamente que el contenido de los derechos humanos reconocidos en el Pacto constituye parte también del de los derechos fundamentales «formando el estándar mínimo y básico de los derechos fundamentales de toda persona

en el Ordenamiento jurídico español» (ATC 260/2000, de 13 de noviembre (RTC 2000, 260), FJ2).

En igual sentido la STS. 556/2006 de 31.5 (RJ 2006, 1676) , con cita de la STS. de 11 de febrero de 2005 (RJ 2005, 4385) , conforme a la cual el Comité de Derechos Humanos de la ONU no tiene carácter jurisdiccional, de modo que sus resoluciones o dictámenes carecen de aptitud para crear una doctrina o precedente que pudiera vincular a esta Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

En el mismo sentido la sentencia de la sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2015 FJ 7º: **El valor jurídico de los informes o dictámenes del Comité, por tanto, no es vinculante, y no tienen fuerza ejecutiva, lo que no significa que no deban 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, pues lo cierto es que el Pacto forma parte de nuestro Derecho interno según el artículo 96.1 de la CE (RCL 1978, 2836) .**

Además, las normas sobre los derechos fundamentales y libertades públicas que nuestra Constitución reconoce se interpretarán, ex artículo 10.2 de la CE, de conformidad con los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España. Esta función interpretativa sigue la STC 116/2006, de 24 de abril (RTC 2006, 116) , cuando declara que «[...] por lo que se refiere al derecho contenido en el art. 14.5 del Pacto, conviene recordar que este Tribunal desde la STC 42/1982, de 5 de julio (RTC 1982, 42) , ha venido afirmando que el mandato del art. 14.5PIDCP , aun cuando no tiene un reconocimiento constitucional expreso, «obliga a considerar que entre las garantías del proceso penal a las que genéricamente se refiere la Constitución en su art. 24.2 se encuentra la del recurso ante un Tribunal superior y que, en consecuencia, deben ser interpretadas en el sentido más favorable a un recurso de ese género todas las normas del Derecho procesal penal de nuestro ordenamiento» (STC 42/1982, de 5 de julio , FJ 3; en el mismo sentido, SSTC 76/1982, de 14 de diciembre (RTC 1982, 76) , FJ 5 , ó 70/2002, de 3 de abril , FJ 7, entre otras muchas)

El reflejo de esta jurisprudencia constitucional se recoge también en las sentencias dictadas en revisión por el Tribunal Supremo en que se niega la equiparación, a efectos de revisión, de un dictamen del Comité de Derechos Humanos con una sentencia del TEDH así la sentencia n.º 1/2020 en su FJ 6: **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.**

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. La Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Artículo 5 bis prevé que:

«Se podrá interponer recurso de revisión ante el Tribunal Supremo contra una resolución judicial firme, con arreglo a las normas procesales de cada orden jurisdiccional, cuando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos haya declarado que dicha resolución ha sido dictada en violación de alguno de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y sus Protocolos, siempre que la violación, por su naturaleza y gravedad,

entrañe efectos que persistan y no puedan cesar de ningún otro modo que no sea mediante esta revisión».

Esta previsión ha sido integrada en las Leyes procesales sectoriales: *artículo 102 LJCA (RCL 1998, 1741), artículo 954. 3 LECrim (LEG 1882, 16), 510.2 LEC (RCL 2000, 34, 962 y RCL 2001, 1892). 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 (RCL 1979, 2421), 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.*

— **La sentencia de 17 de julio de 2018 (caso González Carreño):**

La sentencia estima como nuevo hecho determinante de la responsabilidad patrimonial del Estado un dictamen del CEDAW que declara la existencia de una vulneración de la Convención.

La sentencia, apartándose de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la propio Tribunal Supremo anterior y posterior a ella introduce la expresión «vinculante/obligatorio» del Dictamen. No cita ninguna de las sentencias del Tribunal Constitucional anteriormente reseñadas y basa su argumentación en dos sentencias del Tribunal Constitucional STC 245/1991 y STC 91/2000 referidas a sentencias del TEDH no a dictámenes de comités de Naciones Unidas. Cita, a su vez, un auto antiguo del Tribunal Constitucional (ATC 260/2000) que al inadmitir un recurso de amparo en el que se alegaba como causa un dictamen de un comité consideró que este podría ser motivo (el dictamen) de recurso de revisión.

La sentencia parece responder a un intento de dar satisfacción a un supuesto de justicia material apartándose no solo de la jurisprudencia sobre responsabilidad patrimonial del Estado, ya que tiene que excepcionar la jurisprudencia consolidada para dar cabida a la pretensión, sino también la jurisprudencia consolidada sobre el carácter de los dictámenes de los comités de las naciones unidas.

Dada las sentencias posteriores del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo parece desprenderse que la sentencia no deja de ser un caso exótico en el que primó dar satisfacción a una injusticia material, más aún cuando con posterioridad la Sala especial de Tribunal Supremo (STS 1/2020) ha considerado que un dictamen no es motivo de revisión de una sentencia.

En particular podemos poner de relieve la posición de la Sala II del Tribunal Supremo en su Auto de 21 de junio de 2019 en su apartado 5º: *“Esa vinculación de los dictámenes emitidos por un Comité de Naciones Unidas no puede argumentarse a partir de una voluntarista selección de los fundamentos jurídicos de una sentencia, por cierto, dictada para dar respuesta a una demanda de responsabilidad patrimonial del Estado. La doctrina que proclama la Sala de lo Contencioso-Administrativo se condensa en las conclusiones primera y segunda del FJ 8º de esta resolución. En ellas puede leerse lo siguiente:*

«1.º Que la inexistencia de un cauce específico y autónomo para hacer efectivas en el ordenamiento español las recomendaciones de un Dictamen del Comité de la CEDAW por vulneración de derechos fundamentales reconocidos en La Convención

por parte del Estado español, impide exigir autónomamente el cumplimiento de aquellos dictámenes.

2.º) Que, no obstante esa afirmación, dado que 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, es posible admitir en este caso que ese Dictamen sea el presupuesto habilitante para formular una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia como último cauce para obtener la reparación, ello con independencia de la decisión que resulte procedente en cada caso e, incluso, de la posible procedencia de otros en los supuestos de hecho que puedan llegar a plantearse».

No existe tal carácter vinculante. Cuestión distinta es que ese dictamen pueda servir de base para una reclamación jurisdiccional ulterior que, en ningún caso, estaría vinculada en su desenlace por la decisión del Comité. Ese dictamen, por tanto, carece de valor vinculante para los órganos judiciales. Así lo ha expresado el precedente que de forma tan equívoca invoca la defensa del Sr. Sánchez y así lo entiende esta Sala. En efecto, el ATS 14 de febrero 2019, recaído en el recurso núm. 20982/2018, ha confirmado este pacífico criterio, con ocasión del análisis de la posibilidad de autorizar la interposición de un recurso de revisión en base a un dictamen o informe de Comités o de Grupos de Trabajo de Naciones Unidas».

La posición mantenida por los tribunales españoles es común con la de los países de nuestro entorno, así el Consejo de Estado francés dictaminó, en una decisión de 11 de octubre de 2001, que «los dictámenes emitidos por el Comité de Derechos Humanos ... no son vinculantes para el Estado al que se dirigen y, por lo tanto, no pueden ser vinculantes para los tribunales franceses» (Nº 238849) y, en una decisión de 3 de noviembre de 2003, que «los dictámenes del Comité de Derechos Humanos no son vinculantes para el Estado al que se dirigen» (Nº 239559).

En un auto de 15 de mayo de 2019, el juez de medidas provisionales del Tribunal Administrativo de París dictaminó que de las disposiciones del Protocolo Facultativo se desprende que las solicitudes formuladas por la CDPD «no son vinculantes para el Estado al que se dirigen» y que «ningún principio de derecho internacional o interno obliga al Estado francés a atender esas solicitudes» (N.º 1910066).

El Tribunal de Revisión y Revisión de Condenas Penales dictaminó en el mismo sentido: «las conclusiones del Comité de Derechos Humanos no son vinculantes para el Estado al que se dirigen» (10 de diciembre de 2015, recurso N.º 14REV017).

4. La posición de las Naciones Unidas sobre el carácter de los dictámenes de los comités:

Los textos puestos a disposición del público por las Naciones Unidas reflejan este carácter no vinculante de los dictámenes de los comités y su remisión en cuanto a su debida consideración por los Estados parte a la regla de la buena fe. Así en las Naciones Unidas a la hora de explicar el carácter de los dictámenes del comité de derechos humanos señalan:

De manera similar, las opiniones finales que el Comité emite tras examinar la comunicación de una persona de conformidad con el [primer] Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos carecen de fuerza jurídica

obligatoria. Naturalmente, se espera que los Estados acaten de buena fe las opiniones del Comité. Si hicieran caso omiso de esas recomendaciones, todo el procedimiento carecería de sentido. Además, al formular «observaciones generales», el Comité ha inaugurado un nuevo tipo de actividad. Gracias a dichas «observaciones generales», el Comité explica el alcance y el significado de las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y aclara los temas generales, a medida que van surgiendo durante el proceso de aplicación. <https://legal.un.org/avl/ha/iccpr/iccpr.html>

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha publicado fact sheet sobre «Procedimientos para presentar denuncias individuales en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas» en el mismo se explicita:

Las decisiones de los comités constituyen una interpretación autorizada de los tratados respectivos. Contienen recomendaciones al Estado parte en cuestión, pero no son jurídicamente vinculantes. Todos los comités han desarrollado procedimientos para supervisar si los Estados partes han aplicado sus recomendaciones (los llamados procedimientos de seguimiento), puesto que consideran que, al aceptar los procedimientos de denuncia, los Estados partes han aceptado también respetar las conclusiones de los comités. <https://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/FactSheets.aspx>

Así mismo el fact sheet sobre el Comité de derechos humanos señala en relación con los dictámenes:

Puesto que se trata de decisiones sobre denuncias individuales, esta jurisprudencia es una guía muy importante para entender el significado específico en circunstancias concretas de lo que exige el Pacto y, por consiguiente, es un valioso punto de referencia para los tribunales y las instancias decisorias de todos los Estados Partes al examinar la misma cuestión u otras similares.

Así mismo la Observación n.º 33 del Comité de Derechos Humanos sobre las Obligaciones de los Estados partes con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone:

Los dictámenes emitidos por el Comité con arreglo al Protocolo Facultativo representan un pronunciamiento autorizado de un órgano establecido en virtud del propio Pacto y encargado de la interpretación de ese instrumento [...].

El carácter de los dictámenes del Comité dimana también de la obligación de los Estados partes de actuar de buena fe, tanto cuando participan en el procedimiento previsto en el Protocolo Facultativo como en relación con el propio Pacto. La obligación de cooperar con el Comité resulta de la aplicación del principio de la buena fe en el cumplimiento de todas las obligaciones convencionales. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx.

5. El informe de la Comisión de Venecia sobre los dictámenes de los comités:

La Comisión de Venecia emitió un informe en el año 2014 denominado «report on the implementation of international human rights treaties in domestic law and the role of courts» en él se reafirman las mismas conclusiones que hemos señalado anteriormente, el carácter no vinculante de los dictámenes, su valor interpretativo y la obligación de los Estados Parte de actuar conforme a las reglas de la buena fe en el marco de la Convención de Viena.

Del informe podemos destacar los siguientes extractos:

«El CDH no es un tribunal, y no está facultado para emitir 'sentencias'. El artículo 5.4 del PO I describe las decisiones del Comité como 'opiniones' (en francés el término es constataciones y en español observaciones). Los dictámenes del Comité de Derechos Humanos no tienen la calidad formal de sentencias y no son vinculantes. Los tribunales nacionales han rechazado frecuente y sistemáticamente toda calidad formal vinculante de los dictámenes, por ejemplo en Austria, Sri Lanka, España, Irlanda y Francia.

[...]

Dado que las opiniones no son fallos jurídicamente vinculantes, el Comité de Derechos Humanos no posee una competencia explícita para garantizar su aplicación. Sin embargo, la autoridad para supervisar el efecto de sus opiniones es un poder implícito del CDH. 'Las normas jurídicas sobre las que se pronuncian los órganos creados en virtud de tratados son obligaciones vinculantes de los Estados Partes y, por lo tanto, los pronunciamientos de los órganos creados en virtud de tratados son más que meras recomendaciones que pueden ser fácilmente desatendidas porque un Estado Parte no está de acuerdo con la interpretación adoptada por el CDH o con su aplicación a los hechos'. Además, los Estados Partes no pueden simplemente ignorarlos, sino que deben considerarlos de buena fe (bona fide). Por otra parte, 'no están impedidos de desestimarlos, tras un examen cuidadoso, por no reflejar la verdadera posición jurídica con respecto al caso de que se trate'. Sin embargo, el hecho de no reaccionar en absoluto a una conclusión del Comité de Derechos Humanos parecería equivaler a una violación de las obligaciones dimanantes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La consecuencia jurídica es que los Estados miembros tienen la obligación de tomar en consideración de buena fe las opiniones finales del CDH (páginas 30-31)».

6. La posición del Comité de Derechos Humanos del Consejo de Europa:

La misma línea se manifiesta el Comité de Expertos del Comité de Derechos Humanos del Consejo de Europa en su informe de 2019 sobre el lugar de la convención de derecho humanos en el orden legal europeo e internacional. *«No obstante, cabe señalar que los "dictámenes" de los órganos creados en virtud de tratados sobre las comunicaciones individuales contienen recomendaciones a los Estados interesados y no son jurídicamente vinculantes, como han subrayado repetidamente los Estados miembros del Consejo de Europa, pero también otros Estados (también con respecto a las observaciones finales sobre los informes periódicos). No se encuentra ningún equivalente del artículo 46 del Convenio Europeo de Derechos Humanos en ninguno de los textos, convenciones o protocolos facultativos pertinentes. El seguimiento de los "dictámenes" de los órganos de tratados de las Naciones Unidas consiste en la iniciación de un diálogo entre el órgano de tratado pertinente y el Estado de que se trate, mediante el examen de los informes periódicos y los informes especiales de seguimiento. Esto no significa que los Estados Parte no deban tener en cuenta las conclusiones de los órganos de tratados de las Naciones Unidas. Por el contrario, como indicó el Comité de Derechos Humanos en su Observación general N.º 33, sus dictámenes presentan "algunas características importantes de una decisión judicial", entre ellas la imparcialidad e independencia de sus miembros, el "carácter determinante" de sus conclusiones sobre la cuestión de si se ha producido una violación del PIDCP, incluso el hecho de que el incumplimiento por parte de un Estado Parte "se convierte en un asunto de dominio público", a través de la publicación de las decisiones del Comité y*

de los Informes Anuales a la Asamblea General de las Naciones Unidas, con evidentes repercusiones políticas para el Estado en cuestión.

Por lo tanto, deben tomarse de buena fe. Lo mismo puede decirse de las observaciones finales sobre los informes periódicos y las observaciones generales. No obstante, todo el sistema de órganos de tratados de las Naciones Unidas se basa en el diálogo y el intercambio de opiniones sobre la forma en que deben interpretarse las obligaciones jurídicas y, aunque ello no disminuye la importancia de la práctica de los órganos de tratados de las Naciones Unidas, no es comparable con la obligación de ejecutar los fallos de la Corte. Todos estos parámetros deben tenerse en cuenta al examinar la coexistencia del Convenio Europeo de Derechos Humanos con los convenios de derechos humanos de las Naciones Unidas y la posibilidad de conflictos entre ellos (págs. 77-78)».²

7. La posición del Tribunal de Justicia de la Unión Europea:

Así mismo el TJUE mantiene la misma posición respecto del carácter no vinculante de los dictámenes de los comités. Así en su sentencia de 11 de diciembre de 1997 (p.46) en el C-246/96 (Magorrian Cunningham/Eastern Health and Social Services Board y Department of Health and Social Services) ya señaló:

Además, en la Comunicación del Comité de Derechos Humanos a la que se refiere la Sra. Grant, dicho órgano, que, por otra parte, no es un órgano jurisdiccional y cuyas opiniones carecen de valor jurídico vinculante.

8. El carácter de las solicitudes para la adopción de medidas provisionales:

El carácter de las solicitudes medidas provisionales en el seno del procedimiento de comunicaciones individuales que pueden adoptar los comités debe de ser interpretado a la luz del carácter no vinculante de los dictámenes que estos emiten al finalizar el procedimiento.

Las solicitudes al Estado parte para la adopción de medidas provisionales deben interpretarse en el marco del tratado que prevé su adopción que impone a los Estados miembros la diligencia debida en su toma en consideración. Es por ello que la obligación del Estado parte engloba lo que señala la norma convencional que regula la solicitud de la medida provisional:

En cualquier momento después de recibida una comunicación y antes de adoptar una decisión sobre el fondo de la cuestión, el Comité podrá transmitir al Estado parte de que se trate, para su examen urgente, la solicitud de que adopte las medidas provisionales que el Comité considere necesarias para evitar un daño irreparable a la víctima o a las víctimas de la infracción denunciada.

De lo que se deduce que la competencia para la adopción no ha sido atribuida al comité sino que corresponde al Estado parte y que la obligación que asume este por el

² De hecho, la inmensa mayoría de los Estados miembros del Consejo de Europa no consideran jurídicamente vinculantes los dictámenes de Naciones Unidas, aunque se toman en consideración tanto en los que respecta a las medidas individuales como generales, a título de ejemplo:

Austrian Supreme Court, Perterer v Land Salzburg and Austria, Appeal judgment, 10b8/08w; ILDC 1592 (AT 2008) 6 May 2008, paras.7-9. Supreme Court of Ireland, Kavanagh v Governor of Mountjoy Prison, Appeal Decision, (2002) 3 IR 97; (2002) 2 ILRM 81; (2002) IESC 13; ILDC 488 (IE 2002), para. 36. 173 French Conseil d'Etat, Hauchemaille v France, Judicial review, No 238849; ILDC 767 (FR 2001) 11 October 2001, para. 22.

pacto es la obligación de examinar la solicitud de forma urgente conforme a las reglas de la diligencia debida pero sin tener la obligación de cumplirlas.

Y será en el marco del tratado que prevé esta posibilidad como deba de valorarse el cumplimiento del Estado parte de la norma convencional conforme a las reglas de la diligencia debida. En todo caso, es distinto el carácter de las solicitudes cuando la competencia no está recogida en el tratado sino en el reglamento interno del comité, ya que en estos supuestos (p.e. comité contra la tortura) el Estado parte no ha prestado su consentimiento a esta competencia en favor del comité.

9. Conclusiones:

- a) Los dictámenes no tienen fuerza jurídica vinculante.
- b) Los dictámenes tienen un valor interpretativo de los tratados de derechos humanos y son un argumento de autoridad que debe de orientar la interpretación y aplicación de los tratados por parte de los Estados parte.
- c) Los Estados partes han asumido la obligación internacional de actuar conforme a las reglas de la diligencia debida en la toma en consideración de los recomendaciones de los dictámenes e informar al comité, en el plazo señalado, del seguimiento dado a sus recomendaciones. Dicha toma en consideración no solo corresponde al poder ejecutivo sino también al legislativo y judicial.
- d) Los dictámenes pueden inspirar cambios normativos y cambios en la práctica administrativa.
- e) Los comités no tienen competencia para adoptar medidas provisionales.
- f) Los comités tienen competencia para solicitar el examen urgente de un medida cautelar por parte de los Estados parte.
- g) Los Estado parte tienen la obligación de realizar dicho examen conforme a las reglas de la diligencia debida.
- h) Los Estados parte incumplirían sus obligaciones internacionales si no da la debida consideración a las recomendaciones y solicitudes de los distintos comités.