

III. PRÁCTICA ESPAÑOLA DE DERECHO INTERNACIONAL

Coordinación a cargo de
Joaquín ALCAIDE FERNÁNDEZ
(Derecho Internacional Público)
Cristina GONZÁLEZ BEILFUSS
(Derecho Internacional Privado)
Inmaculada MARRERO ROCHA
(Relaciones Internacionales)

PRÁCTICA ESPAÑOLA DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO *STUDIES ON SPANISH INTERNATIONAL LAW PRACTICE*

LA STS (SALA ESPECIAL) 1/2020, DE 12 DE FEBRERO:
¿ES EL RECURSO DE REVISIÓN UNA VÍA ÚTIL
PARA DOTAR DE EFECTIVIDAD A LOS DICTÁMENES
ADOPTADOS POR LOS COMITÉS DE DERECHOS
HUMANOS?

Beatriz VÁZQUEZ RODRÍGUEZ*

1. En su reciente Sentencia 1/2020, de 12 de febrero, el Tribunal Supremo (Sala Especial) se ha vuelto a manifestar sobre la ejecución de las decisiones emanadas de Comités de Derechos Humanos. La importancia de esta sentencia estriba en que esta es la siguiente ocasión en que el Tribunal Supremo ha tenido que pronunciarse sobre esta cuestión después de la comentada STS 1263/2018, de 17 de julio¹, en la cual el Tribunal Supremo apuntó un cambio

* Profesora Sustituta de Derecho Internacional Público, acreditada como Contratada Doctora. Universidad de Oviedo.

¹ Sobre las posiciones de la doctrina española en relación con la citada sentencia véanse GUTIÉRREZ 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*, vol. 10, 2018, núm. 2, pp. 836-851; JIMÉNEZ SÁNCHEZ, C., «Human rights committees. Their nature and legal relevance in Spain», *Spanish Yearbook of International Law*, 2019, núm. 23, pp. 104-128; JIMÉNEZ PINEDA, E., «A commentary on the supreme court's judgment of 17 July 2018 (sts 1263/2018) and its supposed impact for a legally binding value of the decisions adopted by the committee on the elimination of discrimination against women (cedaw)», *Spanish Yearbook of International Law*, 2019, núm. 23, pp. 129-145; CARDONA LLORENS, J., «The legal value of the views and interim measures adopted by united nations treaty bodies (a response to the opinions of E. Jiménez Pineda, C. Jiménez Sánchez and B. Vázquez Rodríguez)»,

jurisprudencial con respecto de su posición previa² y de la posición del Tribunal Constitucional³, reconociendo por primera vez que un Dictamen, en este caso del Comité CEDAW, tiene carácter «vinculante/obligatorio para el Estado parte» y que «deberá ser tenido, en este caso y con sus particularidades, como presupuesto válido para formular una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado»⁴.

2. La sentencia objeto de este comentario pone de relieve —aparentemente— una tensión entre dos salas del Tribunal Supremo en un tema de trascendencia, ya que la Sala Especial encargada del recurso de revisión, después de haberlo rechazado por cuestiones formales y por el incumplimiento de presupuestos procesales establecidos en la LJCA, se ha pronunciado sobre el valor jurídico de las sentencias del TEDH y ha añadido 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»⁵.

3. No obstante, es importante contextualizar este fallo de la Sala Especial del Tribunal Supremo, dado que en este asunto nos encontramos ante un recurso de revisión de la Sentencia de 9 de febrero de 2015, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, al amparo del art. 102 LJCA. En aquel procedimiento, el demandante había presentado un recurso contencioso-administrativo contra la denegación por el Consejo de Ministros de la reclamación de indemnización por responsabilidad del Estado legislador por la que solicitaba una compensación de carácter pecuniario desde el 29 de julio de 2001, fecha del fallo de condena del Tribunal Supremo. Además, el demandante hizo referencia al Dictamen 1381/2005, de 25 de julio de 2007, del Comité de Derechos Humanos, el cual consideró que se había producido una vulneración del art. 14.5 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y declaró el derecho del demandante a la revisión del fallo y la pena por un tribunal superior. Sin embargo, la Sala 3.^a del Tribunal Supremo apoyándose en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional desestimó el recurso entre otros motivos porque «el valor jurídico de los informes o dictámenes del Comité, por tanto, no es vinculante, y no tienen fuerza ejecutiva»; no obstante el tribunal añade que esto no significa

Spanish Yearbook of International Law, 2019, núm. 23, pp. 146-165; 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», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 71, 2019, núm. 1, pp. 241-250.

² Véanse, entre otras, STS 28/2001, de 9 de noviembre, ECLI:ES:TS:2001:8722, FD 1; ATS 2087/1992, de 14 de febrero de 2001, ECLI:ES:TS:2001:8958A, RJ 4; ATS 1692/1996, de 16 de febrero de 2004, ECLI:ES:TS:2004:1773A, RJ 9; STS 1015/2003 de 11 de febrero de 2005, ECLI:ES:TS:2005:813, FD 2.

³ Véanse SSTC 70/2002, de 3 de abril, ECLI:ES:TC:2002:70, FJ 7, y 116/2006 de 24 de abril, ECLI:ES:TC:2006:116, FFIJ 4 y 5.

⁴ STS 1263/2018, de 17 de julio, ECLI:ES:TS:2018:2747, FD 7.

⁵ STS 1/2020, de 12 de febrero, ECLI:ES:TS:2020:401, FD 6.

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 art. 96.1 CE. Además, las normas sobre los derechos fundamentales y libertades públicas que nuestra Constitución reconoce se interpretarán, ex art. 10.2 CE, de conformidad con los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España»⁶. Ahora bien, el Tribunal Supremo también añadió que se tendrían en cuenta siempre que no fueran de imposible incumplimiento, como ocurría en el caso concreto ya que según el art. 123.1 CE, no existe ningún órgano judicial superior al Tribunal Supremo y así concluye su argumentación afirmando que «el citado dictamen no puede ser considerado como un título de imputación para dar lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado legislador. Dicho de otro modo, del dictamen del Comité de Derechos Humanos no nace una imputación pues su reproche se centra en una omisión del legislador, que materialmente no puede ser subsanada»⁷. El demandante, teniendo presente el reciente cambio jurisprudencial adoptado por el Tribunal Supremo en el asunto *Ángela González Carreño*, interpone el recurso de revisión contra la sentencia.

4. Antes de comentar el caso concreto conviene hacer dos precisiones con respecto a su equiparación con el fallo de la STS 1263/2018, de 17 de julio. La primera, que en esta ocasión nos encontramos ante un recurso de revisión y no de casación; la segunda, que los dictámenes que emanan de ambos Comités para cada caso concreto son de diferente calado. Recordemos que en el dictamen de la CEDAW el Comité, entre otras cosas, solicita al Estado parte que se otorgue «a la autora una reparación adecuada y una indemnización integral y proporcional a la gravedad de la conculcación de sus derechos»⁸, esto es, un derecho de reparación o indemnización, mientras que en el caso del dictamen del Comité de Derechos Humanos declara que «el Estado Parte debe proporcionar al autor un recurso efectivo que permita la revisión del fallo condenatorio y la pena por un tribunal superior»⁹. En relación con este segundo supuesto, debemos apuntar que el Tribunal Constitucional ya se había pronunciado en numerosas ocasiones sobre la suficiencia del entonces sistema casacional penal español para adecuarse a las exigencias del art. 14.5 PIDCP¹⁰, el cual, además, posteriormente ha sido modificado para implantar un régimen general de doble instancia penal¹¹.

⁶ STS 120/2013, de 6 de febrero de 2015, ECLI:ES:TS:2015:507, FD 8.

⁷ *Ibid.*

⁸ Dictamen de la CEDAW, 47/2012, de 16 de julio de 2014.

⁹ Dictamen del CCPR, 1381/2005, de 25 de julio de 2007.

¹⁰ Véanse SSTC 123/2005, de 12 de mayo, ECLI:ES:TC:2005:123; 80/92, de 28 de mayo, ECLI:ES:TC:1992:80, y 113/92, de 5 de mayo, ECLI:ES:TC:2000:113.

¹¹ La citada modificación tiene lugar, primero a través de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de septiembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y después con la Ley 41/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales. Sobre esta cuestión, véase GONZÁLEZ GARCÍA, J. M., «¿Son vinculantes los dictámenes del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas? Posición de los tribunales españoles a propósito de un controvertido caso (sobre el derecho

5. En síntesis, si la STS 1263/2018, de 17 de julio, vino a responder a la pregunta de si la vía de la reclamación de responsabilidad patrimonial podría ser el cauce adecuado ante la no ejecución del Estado español de los Dictámenes de un Comité de Derechos Humanos, la presente STS 1/2020, de 12 de febrero, responde a la cuestión de si un recurso de revisión contemplado en el art. 102 LJCA es una vía útil para dotar de efectividad a los dictámenes adoptados por esos entes. Ya adelantamos que, en este segundo supuesto, la respuesta del Tribunal Supremo ha sido negativa.

6. Así, en la sentencia objeto de estudio, el demandante alegó que la sentencia impugnada negó el carácter vinculante de las decisiones del Comité de Derechos Humanos, pero que con posterioridad el Tribunal Supremo había cambiado su criterio en la STS 1263/2018, de 17 de julio, reconociéndoles tal carácter. El demandante entendía que aquel argumento puede ser aplicable por analogía al presente caso y apoyándose en el ATC 260/2000 considera que el Dictamen de 27 de julio de 2007 del Comité de Derechos Humanos puede ser tenido por un hecho nuevo a los efectos previstos en la regulación del recurso de revisión, dado que el Tribunal Constitucional consideró que un dictamen de esa naturaleza «puede ser tenido por un “hecho nuevo” a los efectos de lo dispuesto en el art. 954.4 LECrim, en relación con lo declarado, *mutatis mutandis*, en la STC 150/1997, o ejercer la acción por error judicial de los arts. 292 y 293 LOPJ. Cauce, que, como afirmamos en las SSTC 28/1993, de 25 de enero, FJ 4, y 39/1995, FJ 4, podrá suponer una modificación del tenor de la resolución en que se haya cometido el supuesto error en los supuestos en que de ella se derive una privación de derechos fundamentales»¹². La demanda finalizaba con la petición del demandante de que «ya es hora de hacer efectiva la garantía de estos derechos y que este Tribunal establezca el recurso de revisión como instrumento para el reconocimiento y vinculación de las decisiones del Comité [...], al igual que hizo la Sala 2.^a con las sentencias del TEDH, mediante Acuerdo no Jurisdiccional del Pleno de 21 de octubre de 2014»¹³.

7. En su decisión, el Tribunal Supremo comienza recordando cuál es el objeto del recurso de revisión, insistiendo en que solo permite atacar el principio de cosa juzgada en los casos en los que una resolución haya sido dictada como consecuencia de defectos o vicios, y que ha de circunscribirse a los motivos taxativamente señalados en la ley, los cuales, además, deben ser objeto de interpretación restrictiva. Según el Tribunal Supremo, esa interpretación, a la luz de su jurisprudencia previa, debe ser «forzosamente estricta, con proscripción de cualquier tipo de interpretación extensiva o analógica de los supuestos en los que procede, que no permite la apertura de una nueva instancia, ni una nueva consideración de la *litis* que no tenga como soporte alguno

a la revisión de la condena penal por una instancia superior)», en FERRER MACGREGOR, E. (comp.), *La ciencia del derecho procesal constitucional, Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio*, Madrid, Marcial Pons, 2008, pp. 105-135.

¹² ATC 260/2000, de 13 de noviembre, ECLI:ES:TC:2000:260A, FJ 2.

¹³ STS 1/2020, de 12 de febrero, ECLI:ES:TS:2020:401, FD 2.

de dichos motivos»¹⁴. De esta forma, el Tribunal Supremo considera que ni la STS 1263/2018, de 17 de julio, ni la doctrina establecida en el ATC 260/2000, de 13 de noviembre, ni el Acuerdo no jurisdiccional de la Sala 2.^a del Tribunal Supremo, de 21 de octubre, permiten abrir la vía de la revisión de sentencias como remedio excepcional para reparar el daño causado por las violaciones de derechos humanos.

8. El Tribunal Supremo también señala que la demanda es extemporánea dado que el art. 512.2 LEC establece un plazo de tres meses desde que «se descubrieren documentos decisivos, el cohecho, la violencia o el fraude, o en que se hubiere reconocido o declarado la falsedad». En ese sentido, la fecha de la sentencia en el asunto *Ángela González Carreño* que eventualmente justificaría el recurso de revisión tiene fecha de 17 de julio de 2018, y la fecha de interposición del recurso por el demandante es el 19 de noviembre de 2018; por tanto, supera el plazo establecido en la normativa aplicable.

9. A pesar de que consideró que la demanda de revisión no cumplía con el requisito del art. 512.2 LEC, el Tribunal Supremo entra a argumentar las razones del incumplimiento de los demás presupuestos procesales contemplados en el art. 102 LJCA que permiten la revisión de una sentencia. Dado que según el art. 102.1.a) cabe la revisión «si después de pronunciada se recobraren documentos decisivos, no aportados por causa de fuerza mayor o por obra de la parte en cuyo favor se hubiere dictado», el Tribunal Supremo en base a su jurisprudencia matiza qué debe entenderse por un documento «recobrado» y «decisivo». Respecto a la primera cuestión, entiende que no puede considerarse como un documento «recobrado» la sentencia que en este asunto ampararía la revisión ya que es posterior a la que se pretende revisar «por la razón evidente de que no existía al dictarse aquella cuya revisión se insta». Según el Tribunal Supremo, no puede discutirse que la sentencia sobre la que se basa la demanda de revisión es del 17 de julio de 2018, mientras que la sentencia objeto del recurso de revisión es de 6 de febrero de 2015. Sobre la segunda cuestión, esto es, qué debe entenderse por documento «decisivo», el Tribunal Supremo concluye que la sentencia en el asunto *Ángela González Carreño* tampoco puede entenderse como tal dado que no pudo ser tomada en consideración cuando se dictó la sentencia de 2015 porque es de fecha posterior y «en todo caso, la nueva sentencia se limita a establecer un criterio jurisprudencial para un caso diferente y con eficacia limitada al proceso en que se dictó»¹⁵. En lo que respecta a su análisis del apdo. 2 del art. 102 LJCA, señala que el citado artículo establece que «se podrá interponer recurso de revisión contra una resolución judicial firme 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». Pues bien, resulta obvio que en

¹⁴ Véase STS 204/2019, de 20 de febrero, ECLI: ES:TS:2019:599, FD 1.

¹⁵ STS 1/2020, de 12 de febrero, ECLI: ES:TS:2020, 40, FD 5.

este caso no se trata de una sentencia del TEDH, sino de una sentencia del Tribunal Supremo.

10. Así, la Sala Especial del Tribunal Supremo considera que el incumplimiento de los requisitos de admisibilidad de la revisión es motivo suficiente para la desestimación de la pretensión del demandante; no obstante, en su penúltimo fundamento de derecho el Tribunal Supremo ve necesario hacer un apunte sobre el valor jurídico de las sentencias del TEDH en relación con la vía del art. 102.2 LJCA, insistiendo que ese procedimiento solo se puede activar con respecto de las sentencias de dicho tribunal, no siendo extensible esta vía de revisión a los dictámenes que emanan de los Comités de Derechos Humanos ya 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»¹⁶, porque además «la ley española solo 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 (arts. 102 LJCA, 954.3 LECrim y 510.2 LEC)»¹⁷. Ahora bien, si atendemos a la literalidad de la argumentación, dejando aparte la curiosa referencia a los Comités «de las variadas organizaciones internacionales», el tribunal solo dice que las sentencias del TEDH y las recomendaciones o dictámenes de estos Comités no son equiparables. Siendo así, tampoco podemos llegar a la conclusión de que el Tribunal Supremo contradice la posición de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo en el asunto 1263/2018, dado que expresamente no está negando el carácter vinculante/obligatorio de los dictámenes de estos entes, lo que niega es que aquellos cumplan el presupuesto legal contemplado en el art. 102.2 LJCA puesto que no son equiparables con las sentencias del TEDH, y que esto se explica porque la reforma de «la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de junio, ha dispuesto que solo 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»¹⁸.

11. En conclusión, no creemos que en términos generales se pueda afirmar que el Tribunal Supremo haya vuelto a su jurisprudencia más clásica. No obstante, lo que no parece discutible es que la ejecución de las decisiones de los órganos de control en materia de derechos humanos, cuya competencia ha sido aceptada por el Estado español, supone una obligación para este y que las recientes SSTs 1263/2018, de 17 de julio (a pesar de que en este caso asumiese la demanda de reclamación de responsabilidad patrimonial), y 1/2020, de 12 de febrero, han puesto de relieve que no existen cauces adecuados y específicos para hacer efectivas en el ordenamiento español los dictámenes

¹⁶ *Ibid.*, FD 6.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

de estos Comités por vulneración de derechos fundamentales reconocidos en Tratados de Derechos Humanos de los que España es Parte. Mientras no existan reformas legislativas que apunten en esta dirección se corre el riesgo de que nuestros tribunales no puedan tutelar debidamente las posibles lesiones de derechos fundamentales cuya violación haya sido previamente declarada a nivel internacional.