

## 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

Concepción ESCOBAR HERNÁNDEZ\*

1. El pasado 17 de julio la Sección 4.<sup>a</sup> de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo dictó la Sentencia 1263/2018, que ha tenido un gran impacto mediático y jurídico<sup>1</sup>. Ello no resulta extraño si tenemos en cuenta que los hechos que están en el origen de esta sentencia revisten una especial gravedad y provocaron en su día una innegable alarma social. A lo que se añade el hecho, no menos relevante, de que en la citada sentencia el Tribunal Supremo (en adelante TS) ha reconocido por primera vez efectos en nuestro ordenamiento jurídico a un Dictamen adoptado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (en adelante, Comité CEDAW), calificándolo como «vinculante/obligatorio» y «presupuesto válido

---

\* Catedrática de Derecho Internacional Público en la UNED y miembro de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. Email: [cescobar@der.uned.es](mailto:cescobar@der.uned.es).

<sup>1</sup> Al margen del eco mediático de la sentencia, la misma ha generado un interés inmediato en los medios jurídicos especializados en Derecho internacional, de los que cabe citar dos ejemplos significativos. En primer lugar, la Comisión de Derecho Internacional ha considerado la sentencia y ha incluido una referencia a la misma en su informe de este año con ocasión de la aprobación del Proyecto de Conclusiones sobre los acuerdos ulteriores y la práctica ulterior en relación con la interpretación de los tratados (*Informe de la Comisión de Derecho Internacional*, sobre su 70.º periodo de sesiones celebrado en 2018; doc. A/73/10, p. 124, nota 649). Por su parte, el blog del *European Journal of International Law* (*EJIL: TALK!*), publicó el pasado 1 de agosto un post de Koldo Casla titulado «Supreme Court of Spain: UN Treaty Body Individual decisions are legally binding» que generó un rico e interesante debate (<https://www.ejiltalk.org/supreme-court-of-spain-un-treaty-body-individual-decisions-are-legally-binding/>) (consultada el 4 de diciembre de 2018). En la doctrina española véase el comentario de 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, octubre de 2018, núm. 2, pp. 836-851. Para un comentario sobre el Dictamen del Comité CEDAW en este asunto véase ABRIL STOFFELS, R., «The “effectiveness” of CEDAW Committee Decisions: Angela González Carreño v. Spain», *Spanish Yearbook of International Law*, vol. 19, 2015, pp. 365-372.

para formular una reclamación patrimonial» contra el Estado por mal funcionamiento de la Administración de Justicia que habría tenido como consecuencia la violación de los derechos reconocidos en los arts. 14, 15 y 24 de la Constitución Española en combinación con los arts. 2, 5 y 16 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

La citada sentencia constituye el punto final de una larga lista de reclamaciones interpuestas por doña Ángela González Carreño ante órganos administrativos y judiciales españoles a raíz del asesinato de su hija por el padre de la niña durante una visita sin vigilancia. Aunque tanto la administración como los tribunales competentes reconocieron y lamentaron este fatal desenlace, ello no les impidió concluir que el asesinato de la menor era imputable en exclusiva al padre y no fruto de un mal funcionamiento de la Administración de Justicia, denegando en todas las instancias las reclamaciones presentadas por la madre<sup>2</sup>. Finalmente, tras la última sentencia denegatoria dictada el 15 de octubre de 2010 por el TS y la inadmisión por el TC de un recurso de amparo, por providencias de 13 de abril y 17 de junio de 2011, la Sra. González Carreño presentó una comunicación ante el Comité CEDAW en virtud de lo previsto en el art. 7 del Protocolo Adicional a la Convención<sup>3</sup>. Dicha comunicación fue resuelta por el Dictamen 47/2012 en el que el Comité estimó las pretensiones de la denunciante, concluyó que se había producido un supuesto de mal funcionamiento de la Administración de Justicia constitutivo de una violación de los arts. 2.a), d), e) y f); 5.a) y 16, párr. 1.d) de la Convención CEDAW y formuló un conjunto de recomendaciones entre las que se encontraba el «[o]rtorgar a la autora [de la comunicación] una reparación adecuada y una indemnización integral y proporcional a la gravedad de la conculcación de sus derechos»<sup>4</sup>. A raíz del pronunciamiento del Comité CEDAW, la interesada volvió a presentar ante el Ministerio de Justicia una solicitud de indemnización por mal funcionamiento de la Administración de Justicia apoyándose en las recomendaciones del Dictamen (a la que no obtuvo respuesta) y sendos recursos ante la AN y el TS que, finalmente, ha cerrado este largo y complejo proceso con la sentencia que ahora comentamos<sup>5</sup>.

La sentencia merecería ser analizada desde muy distintas perspectivas, que incluyen tanto cuestiones de Derecho interno como cuestiones referidas

---

<sup>2</sup> El Ministerio de Justicia rechazó la reclamación el 3 de marzo de 2005 y el 22 de diciembre del mismo año (reposición). Por su parte, la AN desestimó el recurso presentado contra dichas denegaciones por Sentencia de 10 de diciembre de 2008 (recurso contencioso-administrativo 346/2007), que fue confirmada en casación por STS de 15 de octubre de 2010 (recurso de casación 515/2009).

<sup>3</sup> España ratificó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 18 de diciembre de 1979, por instrumento de 5 de enero de 1984 (BOE núm. 69, de 21 de marzo de 1984), y el Protocolo Facultativo a la Convención, de 6 de octubre de 1999, por instrumento de ratificación de 6 de julio de 2001 (BOE núm. 190, de 9 de agosto de 2001).

<sup>4</sup> Véase CEDAW/C/58/D/47/2012, de 15 de agosto de 2014, en particular los párrs. 9.7, 10 y 11.

<sup>5</sup> Con anterioridad la demandante había interpuesto un recurso de revisión extraordinaria ante la AN (recurso contencioso-administrativo 312/2016) que fue desestimado por Sentencia de 21 de abril de 2016, confirmada por STS de 25 de septiembre de 2017 (recurso de casación 2083/2016).

a las relaciones entre el Derecho internacional y el Derecho español, no solo —aunque sí preferentemente— desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos. Por obvias razones, no se harán en este breve comentario referencias específicas a las interesantes cuestiones procesales que se plantean en la sentencia, ni tampoco a cuestiones de orden general relacionadas con el significado del art. 96 de la Constitución y el valor de los tratados en nuestro ordenamiento jurídico, a los que la sentencia se refiere en términos no controvertidos y que son —en líneas generales— compatibles con el acervo de nuestro sistema jurídico en materia de tratados. Sin embargo, sí merece un tratamiento más detenido el elemento central que es objeto de análisis en los fundamentos jurídicos de la sentencia y sobre el que se construye la decisión final del TS, a saber: la naturaleza y eficacia jurídica de los Dictámenes del Comité CEDAW en general y en nuestro ordenamiento jurídico en particular<sup>6</sup>.

2. En realidad, el problema a que se enfrenta el TS en el presente caso no es nuevo. Por el contrario, la naturaleza, efectos y oponibilidad frente a los poderes públicos de las decisiones de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos ha sido objeto de un reiterado debate tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, que se inicia en buena medida con el tratamiento del caso *Barberá, Messegue y Jabardo* ante la AN, el TS y el TC<sup>7</sup>, y que se ha mantenido como una constante hasta nuestros días, proyectándose tanto sobre las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos como sobre los dictámenes adoptados por diversos Comités creados por tratados internacionales de derechos humanos en los que España es parte.

Sin embargo, aunque esta problemática ha sido una constante en las tres últimas décadas, la respuesta dada a la misma por los poderes públicos no ha sido clara y uniforme, teniendo un fuerte componente pretoriano. Así, baste con destacar que dicha respuesta se ha basado en soluciones individualizadas, llamadas a tener efecto exclusivamente en cada caso concreto y no susceptibles de generalización. Ello explica en buena medida que, incluso cuando un mismo tribunal se ha ocupado de la naturaleza y efectos de una misma categoría de decisiones de un órgano internacional de protección de derechos humanos haya dado soluciones distintas, incluido el TC. A lo que ha de añadirse que la reacción del legislador frente a la necesidad de garantizar la eficacia de las decisiones de órganos internacionales de derechos humanos ha sido tardía, parcial e incompleta, concretándose únicamente en la incorporación en la Ley Orgánica del Poder Judicial del art. 5 bis a los efectos de

<sup>6</sup> El objeto central del recurso había sido definido previamente por el ATS 5786/2017, por el que se admite a trámite el recurso. Véanse, en especial, el razonamiento jurídico 2.º y el párr. 2 de la parte dispositiva del Auto.

<sup>7</sup> En relación con dicho asunto, véase en esta misma Revista nuestro trabajo «Ejecución en España de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *REDI*, vol. 42, 1990, pp. 547-570. Véase también el trabajo «Problemas planteados por la aplicación en el ordenamiento español de la Sentencia “Bultó” (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional español 245/1991, de 16 de diciembre)», *Revista de Instituciones Europeas*, 1992, núm. 1, pp. 139-163.

permitir la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos por la vía de la revisión judicial<sup>8</sup>.

Ante este complejo y variable panorama solo un elemento puede considerarse realmente como una constante: la doctrina del TC sobre el significado del art. 10.2 de la Constitución y el especial efecto interpretativo de los tratados internacionales sobre derechos humanos a la hora de definir el contenido esencial de los derechos constitucionalmente reconocidos y de garantizar la efectividad de los citados derechos en el ordenamiento español. A lo que ha de añadirse la continua negativa del TS a reconocer que las decisiones de los órganos internacionales de protección de derechos humanos, en especial los dictámenes de los Comités creados en virtud de tratados, puedan tener algún efecto en el ordenamiento español.

3. Sin embargo, el TS ha dado un giro copernicano a su anterior jurisprudencia al estimar un recurso de casación basado en términos sustantivos en las conclusiones y recomendaciones a que llegó el Comité CEDAW en su Dictamen 47/2012. Al pronunciarse sobre el mismo, el TS casa la SAN de 2 de noviembre de 2016, por la que dicho tribunal desestimaba las pretensiones indemnizatorias de la recurrente sobre la base de dos argumentos básicos que pueden resumirse de la siguiente manera: i) no existe en el Derecho español procedimiento alguno que permita dar cumplimiento a los dictámenes del Comité CEDAW; y ii) contrariamente a lo afirmado en el Dictamen del Comité, no se ha producido ningún supuesto de mal funcionamiento de la Administración de Justicia ni violación de derechos fundamentales de la demandante que permita otorgarle una indemnización por los daños padecidos. De esta manera, la AN ignora el contenido del Dictamen del Comité CEDAW, aunque sin pronunciarse expresamente y de forma general sobre su naturaleza y efectos jurídicos en el ordenamiento español, con la única excepción de declarar su falta de valor ejecutivo<sup>9</sup>.

Frente a este planteamiento, el TS ha estimado las pretensiones de la demandante con base en un conjunto de argumentos que pueden sistematizarse como sigue: i) la Convención CEDAW y su Protocolo Facultativo, ambos ratificados por España, forman parte de nuestro ordenamiento jurídico interno en virtud del art. 96 de la Constitución y respecto de los mismos debe aplicarse el principio de jerarquía normativa; ii) la Convención debe ser tenida en cuenta para interpretar los derechos fundamentales contenidos en la Constitución en virtud de su art. 10.2; iii) aunque la Convención no establece un sistema supranacional de control de la actividad del Estado, España ha consentido voluntariamente en la competencia del Comité para recibir comunicaciones individuales y ha participado en el procedimiento ante dicho Comité en el caso de autos, habiendo expresado su oposición frente a la co-

---

<sup>8</sup> La reforma se produjo por la LO 7/2015, de 21 de julio, art. único, 3 (BOE núm. 174, de 22 de julio de 2015).

<sup>9</sup> Véase SAN 4195/2016 (procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona 6/2015), en particular el FJ 4.

municación de la «denunciante»; iv) en virtud de lo previsto en los art. 7.4 del Protocolo Facultativo y en el art. 24 de la Convención, España ha de adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a las recomendaciones contenidas en un Dictamen del Comité, que es «obligatorio/vinculante» para los Estados partes que han ratificado el Protocolo Facultativo; y v) dado que el Estado no ha dado cumplimiento a dichas recomendaciones y que no existe un procedimiento específico para hacerlo posible, el Dictamen adoptado por el Comité CEDAW constituye un presupuesto válido para concluir la existencia de un mal funcionamiento de la Administración de Justicia y para reconocer a la Sra. González Carreño una indemnización derivada de la responsabilidad patrimonial del Estado por tal motivo<sup>10</sup>.

Tras una lectura detenida y sosegada de la sentencia, se puede concluir que el TS ha llevado a cabo un ejercicio interpretativo de la Convención CEDAW y su Protocolo Facultativo, en combinación con las disposiciones constitucionales pertinentes (en especial los arts. 96 y 10.2), con el objetivo de encontrar una fórmula jurídica que permita «hacer justicia material» en un caso en el que la Administración española ha mantenido una actitud omisiva que, entre otras consecuencias, ha motivado un seguimiento crítico por parte de diversos órganos internacionales de protección de derechos humanos<sup>11</sup>. Aunque dicho objetivo es loable, cabe preguntarse sin embargo si la argumentación jurídica seguida por el Alto Tribunal para alcanzar este resultado recoge cabalmente la naturaleza de las instituciones que toma en consideración y si se adapta a la jurisprudencia constitucional sobre los efectos de los tratados internacionales de derechos humanos en los que España es parte.

A fin de responder a esta cuestión, son tres las cuestiones que merecen un especial análisis: i) la calificación de los dictámenes del Comité como «obligatorios/vinculantes»; ii) el alcance de las obligaciones que para España se derivan de la Convención y su Protocolo Facultativo y las consecuencias prácticas que ello tiene en la protección efectiva en el Derecho español de los derechos reconocidos en la Convención, y iii) el valor interpretativo de los dictámenes del Comité CEDAW en general y en España.

4. Comenzando por la primera de las cuestiones, ha de llamarse la atención sobre el hecho de que la calificación de los dictámenes del CEDAW como «obligatorios/vinculantes» no refleja adecuadamente la naturaleza de estos instrumentos. En efecto, con independencia de que los dictámenes puedan producir efectos jurídicos para los Estados partes a los que se refieren, calificarlos como obligatorios o vinculantes puede tener como consecuencia el equipararlos con las sentencias y otras decisiones judiciales dictadas por tribunales internacionales. Una equiparación que no puede sostenerse en

<sup>10</sup> Véase STS 1263/2018, en especial FJ 7, consideraciones 3.ª y 4.ª, y FJ 8.

<sup>11</sup> A título de ejemplo, véanse los documentos A/HRC/29/49/Add.3, de 17 de junio de 2015 (Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica. Misión a España) y CEDAW/C/ESP/CO/7-8, de 29 de julio de 2015, párrs. 10 y 11 (Observaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre los informes periódicos 7.º y 8.º combinados de España).

términos de Derecho internacional y que ha sido expresamente rechazada por nuestro TC. La afirmación de que dichos Dictámenes no tienen carácter ejecutivo viene a reforzar dicha confusión, ya que dicha terminología —en el sentido en que se emplea en la sentencia— es característica de las decisiones judiciales. A este respecto, conviene recordar la distinta naturaleza de una y otra categoría de decisiones adoptadas en el marco de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos, que es consecuencia inmediata de la distinta naturaleza de los sistemas de protección en que cada una de estas decisiones se adopta. Así, es pacífica la consideración de que el carácter vinculante de dichas decisiones se reserva, en sentido estricto, para las decisiones judiciales. Algo que se refleja incluso en la distinta terminología empleada en las Convenciones que crean dichos sistemas para referirse a las decisiones finales de sus órganos de control, así como para identificar los efectos de las mismas. Desde esta perspectiva, la afirmación del TS de que el Dictamen del Comité CEDAW es «obligatorio/vinculante» merece sin duda una valoración crítica.

5. Sin embargo, la ausencia de carácter vinculante u obligatorio de los dictámenes del Comité CEDAW, no puede traducirse automáticamente en la afirmación de que dichos dictámenes, como los de otros Comités del sistema internacional de derechos humanos, carecen de todo efecto jurídico. Por el contrario, afirmar que las citadas decisiones son meras recomendaciones, sugerencias u opiniones de expertos que no tienen que ser tenidas en cuenta por los poderes públicos, es tan contrario a la naturaleza de dichas decisiones como afirmar que las mismas tienen carácter vinculante equiparándolas así a decisiones judiciales. Un simple análisis sistémico de este mecanismo de control permite comprender fácilmente el alcance de esta afirmación.

El punto de partida de tal análisis ha de ser necesariamente la naturaleza del Comité CEDAW y la forma en que los Estados le atribuyen competencia. En relación con la primera de las cuestiones, resulta obvio que no es un órgano judicial, pero ello no le priva de su caracterización como órgano de supervisión y control de la conducta de los Estados parte en relación con los derechos reconocidos en la Convención y, por tanto, su función no es tanto aplicar dicho instrumento cuanto velar porque sus disposiciones se apliquen correctamente por los Estados parte<sup>12</sup>. A tal fin, los Estados le han atribuido un conjunto de competencias que, básicamente y dejando al margen la competencia para adoptar observaciones o comentarios generales, se resumen en tres: el examen de informes periódicos, el examen de comunicaciones y la investigación de situaciones generales de discriminación contra la mujer. En el primero de los casos, la competencia del Comité es reconocida de forma general por los Estados al ratificar la Convención<sup>13</sup>, mientras que en el supuesto de las comu-

---

<sup>12</sup> La Convención crea el Comité «[c]on el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de la misma» (art. 17.1). Esta función está directamente relacionada con el examen de los informes periódicos que han de presentar los Estados y ha sido completada con la función de examen de supuestas violaciones de la Convención que se le atribuye en virtud del Protocolo Facultativo.

<sup>13</sup> Véase Convención, arts. 18 y 21.

nicaciones individuales y la investigación de situaciones, la aceptación de la competencia del Comité no se deriva de la propia Convención y es opcional, ejerciéndose únicamente respecto de aquellos Estados partes que hayan ratificado el Protocolo Facultativo<sup>14</sup>. En el caso de las comunicaciones, además, el Estado tiene un destacado papel en el procedimiento que se sigue ante el Comité, garantizándose en particular su derecho a recibir la comunicación y a formular las observaciones que estime oportunas en defensa de su derecho<sup>15</sup>.

Por tanto, si se tiene en cuenta la fuerte presencia de la voluntad estatal en el proceso de atribución de competencias al Comité CEDAW, resulta incoherente y extremadamente difícil concluir que las decisiones adoptadas por el Comité carezcan de valor y efecto jurídico alguno. O, lo que es lo mismo, rechazar todo efecto jurídico a los dictámenes equivale a afirmar que los Estados establecen sistemas internacionales de protección de derechos humanos a los que se someten libre y voluntariamente para posteriormente ignorar las decisiones de los órganos que ellos mismos han creado y a cuya supervisión han sometido voluntariamente el comportamiento estatal. Dicha conclusión resulta, además, difícilmente compatible con un sistema monista de relación entre el Derecho internacional y el Derecho interno, como es el español, en el que los tratados internacionales forman parte del ordenamiento interno sin necesidad de acto alguno de transformación.

Cuestión distinta es la de cuál sea el alcance de los efectos jurídicos que se derivan de los Dictámenes del Comité CEDAW que, como para el resto de los Comités de derechos humanos, depende de lo previsto en las normas internacionales que le sirven de base. A este respecto, baste ahora con mencionar expresamente que el art. 7 del Protocolo Facultativo CEDAW establece que «[t]ras examinar una comunicación, el Comité hará llegar sus opiniones sobre la comunicación, conjuntamente con sus recomendaciones, si las hubiere, a las partes interesadas» y que «[e]l 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, especialmente información sobre toda medida que se hubiera adoptado en función de las opiniones y recomendaciones del Comité»<sup>16</sup>. A la luz de la redacción de estas disposiciones, resulta evidente que ni el Dictamen ni las recomendaciones contenidas en el mismo pueden ser calificadas como actos obligatorios o vinculantes en el sentido estricto en que se aplicarían dichos términos a una sentencia u otra decisión judicial. A lo que ha de añadirse que de los mismos se deriva el reconocimiento implícito de un amplio margen de discrecionalidad estatal en el proceso de toma de decisión en el ámbito interno.

Sin embargo, la existencia de un margen de discrecionalidad en la apreciación y aplicación de las opiniones y recomendaciones del Comité difícilmente

<sup>14</sup> Véase Protocolo Facultativo, arts. 1 y 3 (comunicaciones) y 8 (investigaciones).

<sup>15</sup> Véase Protocolo Facultativo, art. 6. La participación del Estado en las investigaciones iniciadas *motu proprio* por el Comité está igualmente garantizada (véase art. 8.1 del Protocolo).

<sup>16</sup> Véase Protocolo Facultativo, art. 7, párrs. 3 y 4.

puede confundirse con la irrelevancia jurídica de las mismas. En particular si tenemos en cuenta que —como se ha señalado *supra*— el Estado interesado está obligado a informar al Comité sobre las medidas adoptadas en función de dichas opiniones y recomendaciones. Y que, por otro lado, «[e]l Comité podrá invitar al Estado parte a presentar más información sobre cualesquiera medidas que el Estado parte hubiera adoptado en respuesta a las opiniones o recomendaciones del Comité, si las hubiere, incluso, si el Comité lo considera apropiado, en los informes que presente más adelante el Estado parte» en el marco del sistema de informes periódicos que los Estados deben someter al Comité por mandato de la Convención<sup>17</sup>. En consecuencia, si bien el Estado es titular de un margen de discrecionalidad a la hora de adoptar medidas en función de las opiniones y recomendaciones del Comité, dicho margen de discrecionalidad no puede confundirse con la mera ignorancia o rechazo de aquellas.

Esta distinción entre «discrecionalidad» e «ignorancia y rechazo» del Dictamen del Comité y sus recomendaciones, parece encontrarse en buena medida en el fondo del argumento que lleva al TS a concluir que, ante la ausencia de respuesta de la Administración pública a las solicitudes de la demandante y la inexistencia de un procedimiento adecuado para hacer posible en el ordenamiento interno el efecto jurídico de las recomendaciones del Comité, la reclamación judicial por mal funcionamiento de la Administración de Justicia debe ser estimada tomando como parámetro de la misma el Dictamen 47/2012.

6. En todo caso, y al margen de que los dictámenes del Comité CEDAW no puedan considerarse vinculantes, los efectos jurídicos de los mismos deben analizarse al menos y necesariamente desde la perspectiva de la función de interpretación horizontal y armonizadora de la Convención, y ello con independencia del debate sobre si dicha interpretación constituye o no una «interpretación auténtica».

En efecto, aunque como regla los tratados de derechos humanos no declaran expresamente la potestad interpretativa de los órganos de control y supervisión, el reconocimiento de dicha competencia implícita es generalmente admitido<sup>18</sup>. Dicha interpretación es, además, una interpretación cualificada puesto que los propios Estados le han atribuido al órgano de expertos, aunque sea implícitamente, la competencia de interpretar el tratado. Dicha competencia es, además, inherente a la función de supervisión y tiene un especial significado en este ámbito. Así, no puede obviarse que para ejercer dicha función el Comité ha de proceder necesariamente a la interpretación de

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, art. 7, párr. 5.

<sup>18</sup> El valor interpretativo de las decisiones adoptadas por los órganos de derechos humanos ha sido abordado recientemente por la Comisión de Derecho Internacional con ocasión de la adopción en segunda lectura este mismo año de la «Conclusión 13» del Proyecto de Conclusiones sobre los acuerdos ulteriores y la práctica ulterior en relación con la interpretación de los tratados. Aunque el debate no ha sido pacífico, en los comentarios a la citada «Conclusión 13» se contienen observaciones que son de interés, en especial en los párrs. 6 a 8 y 20 a 25 (*Informe de la Comisión de Derecho Internacional*, sobre su 70.º periodo de sesiones celebrado en 2018; doc. A/73/10, pp. 117, 118 y 123-125).

las disposiciones de la Convención y valorar si el comportamiento del Estado se adecúa o no a las mismas. Por tanto, la interpretación que el Comité de las disposiciones de la Convención no puede ser desconocida para definir el alcance de las obligaciones que se derivan del tratado, y está llamada a tener efectos sobre los Estados parte al menos en la medida en que hayan reconocido competencia al Comité para recibir y examinar comunicaciones individuales en las que se pretenda que el Estado no ha aplicado o ha aplicado incorrectamente, violándolas, las obligaciones contenidas en la Convención.

A fin de valorar la importancia del efecto interpretativo de las decisiones de los Comités creados por tratados de derechos humanos, baste con recordar que el valor jurídico y el peso reconocidos a las interpretaciones emanadas de los mismos ha sido reconocido por otros órganos y tribunales internacionales<sup>19</sup>. Por tanto, también desde esta perspectiva, afirmar la ausencia de todo efecto jurídico para los Estados parte de los dictámenes del Comité CEDAW resulta difícilmente sostenible en términos jurídicos.

7. Este efecto jurídico interpretativo tiene, además, un especial significado en el caso del sistema español por mor de lo previsto en el art. 10.2 de la Constitución Española, que el TS analiza en la Sentencia 1263/2018. La referencia al art. 10.2 en la sentencia tiene un valor incuestionable, puesto que conecta la jurisprudencia del Alto Tribunal con la jurisprudencia del TC, que ha sido tradicionalmente más matizada que la del TS y que ha distinguido de forma constante entre la ausencia de efecto vinculante de los dictámenes de los Comités y el valor de los mismos a los efectos de proceder a la interpretación de los derechos fundamentales a que se refiere el art. 10.2 de la Constitución. A la luz de dicha jurisprudencia, 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 público<sup>20</sup>. 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 na-

<sup>19</sup> Un buen ejemplo lo constituye la siguiente argumentación de la Corte Internacional de Justicia en el caso *Ahmadou Sadio Diallo*: «Desde que fue creado, el Comité de Derechos Humanos ha constituido un considerable cuerpo de jurisprudencia interpretativa, en particular mediante sus conclusiones en respuesta a las comunicaciones individuales que pueden presentarse ante él con respecto a los Estados partes en el primer Protocolo facultativo, así como mediante sus “observaciones generales”. La Corte observa que, aun cuando en el ejercicio de sus funciones judiciales no está en modo alguno obligada a ajustar su propia interpretación del Pacto a la del Comité, estima que debe dar mucho peso a la interpretación adoptada por este órgano independiente que fue establecido específicamente para vigilar la aplicación de dicho tratado. En este aspecto lo importante es lograr la claridad necesaria y la congruencia esencial del Derecho internacional, así como la seguridad jurídica, a la que tienen derecho tanto los individuos con derechos garantizados como los Estados obligados a cumplir las obligaciones convencionales». Véase Corte Internacional de Justicia, asunto *República de Guinea c. República Democrática del Congo*, Sentencia de 30 de noviembre de 2010, *ICJ Reports* 2010, párr. 66, pp. 663-664.

<sup>20</sup> Véanse, a título de ejemplo, las SSTC 70/2002 y 116/2006.

turaleza 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 interno. Esta identificación de los efectos jurídicos de los dictámenes del Comité CEDAW sin duda subyace al razonamiento del TS en la sentencia comentada, aunque la forma en que se refleja en los fundamentos de Derecho pueda ser objeto de críticas.

8. A título de conclusión, debe reconocerse el valor de la sentencia del TS cuya finalidad no parece ser otra que garantizar la plena eficacia en el Derecho español de los tratados de derechos humanos en los que España es parte, abriendo para ello una nueva vía de aproximación a la cuestión del efecto jurídico de los dictámenes de Comités y otros órganos internacionales de control, que se antoja menos reduccionista y procedimental que la seguida hasta la fecha por la AN y el TS, y más próxima a la jurisprudencia constitucional. El valor de la sentencia radica, pues, en el reconocimiento de que los citados dictámenes están llamados a producir efectos jurídicos en el ordenamiento jurídico español con la finalidad de garantizar el pleno respeto de los derechos fundamentales, pero el desplazamiento del razonamiento del Tribunal hacia la calificación del Dictamen como un acto «vinculante/obligatorio» para los poderes públicos distorsiona la naturaleza de dichos dictámenes y abre la puerta a problemas de interpretación de imprevisibles consecuencias.

En todo caso, no puede olvidarse que la sentencia comentada, como cualquier otra decisión judicial, responde a las circunstancias propias del caso, que el Tribunal ha valorado y que se refleja en la afirmación del TS de que «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». En consecuencia, ha de tenerse en cuenta que la decisión adoptada por el TS no puede ser extrapolada en su totalidad a cualquier supuesto relacionado con la aplicación de un dictamen adoptado por cualquier Comité. Y, por tanto, para una valoración más profunda de esta nueva línea jurisprudencial habrá que esperar a futuras decisiones del TS, en la confianza de que el Tribunal vaya depurando progresivamente esta aproximación garantista pero teniendo en cuenta al mismo tiempo la naturaleza bien establecida de categorías jurídicas internacionales como son los dictámenes emitidos por los comités creados por tratados de derechos humanos.

**Palabras clave:** Comité CEDAW, valor de las decisiones de los comités de derechos humanos, art. 10.2 Constitución Española, Tribunal Supremo, tratados internacionales.

**Keywords:** CEDAW, value of human rights committees' decisions, Article 10.2 Spanish Constitution, Supreme Court, international treaties.