

Sobre el carácter vinculante de los dictámenes de los Comités de Derechos Humanos (comentario a la sentencia de la audiencia nacional de 27 de abril de 2022)

On the binding nature of the opinions of the Human Rights Committees (comment to the judgment of the National Court of April 27, 2022)

---

IÑIGO SANZ RUBIALES

Universidad de Valladolid

[inigo.sanz@uva.es](mailto:inigo.sanz@uva.es)



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.80.2022.262-273>

---

## 1. INTRODUCCIÓN

La Sentencia de la Audiencia Nacional de 27 de abril de 2022, que se comenta someramente aquí, se inserta en la reciente polémica – inaugurada por la STS de 17 de julio de 2018- sobre el valor de los dictámenes de los Comités de organismos internacionales a efectos de su aplicación en el Derecho interno. Hasta ese momento era unánime la consideración de que no eran vinculantes. La sentencia del Alto Tribunal afirma por vez primera su carácter obligatorio. La sentencia de la Audiencia sigue los criterios de la de 2018.

## 2. LA TRAMITACIÓN PREVIA

La sentencia de la Audiencia Nacional de 27 de abril de 2022 (rec. 2/2021) resuelve un recurso contencioso-administrativo especial de protección de derechos fundamentales planteado frente a la resolución administrativa presunta denegatoria de una solicitud de responsabilidad patrimonial planteada ante la Administración.

En concreto, el recurso contencioso-administrativo se dirige contra la desestimación presunta, por silencio del Ministerio del Interior, de la reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial formulada por la recurrente por las lesiones que le causó la policía el 27 de enero de 2013, cuando fue detenida en Córdoba.

La recurrente formuló denuncia por las lesiones causadas por la policía durante su detención el día 27 de enero de 2013, que fue sobreseída por Auto de 31 de enero confirmado por Auto de 22 de mayo. Los posteriores recursos fueron rechazados, como lo fue también el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, inadmitido por providencia de 16 de marzo de 2015.

La interesada dirigió el día 23 de marzo de 2016 una queja al Comité contra la Tortura de Naciones Unidas (CAT) por los hechos que sustentaron su denuncia. El citado Comité resolvió por Decisión de 15 de enero de 2020 (según el procedimiento previsto por el art. 22 de la Convención sobre la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes), que afirmó, tanto que *“puede concluirse que existieron indicios razonables de tratos crueles, inhumanos o degradantes, que no han sido disipados por el Estado parte”* como que *“el Estado parte ha incumplido su obligación de asegurar asistencia médica como una de las garantías aseguradas bajo los arts. 2, párrafo 1, y 11 de la Convención”*. Consecuencia de lo anterior, el Comité *“insta al Estado parte a que: a) proporcione a la autora una reparación plena y adecuada por los sufrimientos que le han causado, incluidas medidas de indemnización por los daños materiales y morales, y medidas de rehabilitación; y b) tome las medidas necesarias, incluyendo adoptar medidas administrativas contra los responsables, e impartir instrucciones precisas a agentes de policía en las comisarías, para evitar que se cometan infracciones semejantes en el futuro”*. Esta Decisión del Comité preveía en su parte final la obligación del Estado de informar en un plazo de 90 días *“sobre las medidas que haya adoptado para dar curso a la presente decisión”*, respuesta cumplimentada por el Estado español, que recordó que el Comité no está capacitado para revisar resoluciones judiciales internas.



### 3. EL RECURSO Y LAS DIVERSAS POSICIONES

La demandante entiende que la resolución presunta denegatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de la Administración perpetúa la violación de los derechos fundamentales regulados en los arts. 15, 17 y 24, en relación con los artículos 10, 53. 3, 103. 1, 106. 2 y 121 de la CE y los artículos 1, 3, 8 y 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, solicita, por tanto, que se condene al Estado a cumplir con el dictamen del Comité de Naciones Unidas 818/2017 y, específicamente, al abono de la indemnización solicitada.

Dado que se trata del recurso especial de protección de los derechos fundamentales (arts. 114 ss LJCA), la parte actora invoca varios derechos constitucionales vulnerados por la Administración, y aduce como presupuesto jurídico fundamentador del recurso el incumplimiento de la Decisión adoptada por el CAT, de 15 de enero de 2020, dictada en respuesta a la comunicación 818/2017 presentada por la recurrente contra el Estado español.

El Abogado del Estado alegó que el Dictamen del CAT no es vinculante y que ya lo había reconocido una sentencia de la propia AN de 15 de julio de 2010 (recurso 47/2009) acerca del alcance de los Dictámenes del CEDAW (Comité de Derechos Humanos creado en virtud del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU), doctrina que es trasladable al CAT.

Por el contrario, el Ministerio Fiscal entendía que los tratados internacionales forman parte del ordenamiento jurídico interno, son de obligado cumplimiento y conforman el canon interpretativo en materia de derechos fundamentales. Y con base en ello entiende que la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad, impugnada ante la AN es nula de pleno derecho ex artículo 47.1.a) de la Ley 30/2015, (infracción de derechos fundamentales), en cuanto la falta de respuesta a la reclamación de reparación instada por el CAT lesiona el derecho fundamental del artículo 15 de la Constitución a la integridad física y moral, "*por no proporcionar una reparación efectiva y adecuada*", cuyo resarcimiento debe venir dado por el pago de una indemnización.

#### 4. LA ARGUMENTACIÓN DE LA SALA

La Sala resuelve la controversia acudiendo a la doctrina de la conocida sentencia de 17 de julio de 2018 (recurso 1002/2017), que dictó doctrina casacional en relación con los dictámenes del Comité del CEDAW (Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Contra la Mujer), en cuanto que se planteó si el cauce de la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia era adecuado o no para obtener una decisión administrativa que permita obtener ese cumplimiento del Dictamen 47/2012 del Comité de la CEDAW.

Es importante recordar que hay una pluralidad de comités sobre derechos humanos, creados por diversos Tratados internacionales de protección de Derechos Humanos celebrados bajo los auspicios de Naciones Unidas. Por tanto, la doctrina referida a las actuaciones de unos es en buena medida aplicable a los demás. Precisamente por eso la Audiencia Nacional acude a la doctrina del Tribunal Supremo aunque no se refiera al mismo Comité.

Pues bien, la citada STS confirmó esta posibilidad (relativa a la vía de la responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia) sobre la siguiente argumentación, aplicable tal cual al supuesto que se comenta.

En primer lugar, deja claro el carácter “no-jurisdiccional” del Comité en cuestión, cuyas decisiones no imponen revisión o anulación de decisiones judiciales o administrativas.

*"La Convención no ha introducido en el orden jurídico interno una instancia superior supranacional en el sentido técnico del término, de revisión o control directo de las decisiones judiciales o administrativas internas, ni tampoco impone a los Estados miembros unas medidas procesales concretas de carácter anulatorio o rescisorio para asegurar la reparación de las desviaciones que el Comité de la CEDAW pueda llegar a apreciar"*

Esto es incuestionable a la luz de la propia redacción del citado Tratado<sup>1</sup>. En efecto, de acuerdo con la literalidad del art. 22<sup>2</sup>, el CAT carece de funciones jurisdiccionales (n. 1), aunque cuál sea el tipo de competencia es ya otra cosa...: “recibir y examinar las comunicaciones enviadas por personas” de los Estados. Sus resoluciones tienen la forma de “pareceres” (n. 7), lo que vendría a ser expresivo de una función informante pero no vinculante<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> “Artículo 22- 1. Todo Estado parte en la presente Convención podrá declarar en cualquier momento, de conformidad con el presente artículo, que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones enviadas por personas sometidas a su jurisdicción o, en su nombre, que aleguen ser víctimas de una violación por un Estado parte de las disposiciones de la convención. El Comité no admitirá ninguna comunicación relativa a un estado parte que no haya hecho esa declaración.

2. (...).

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 2, el Comité señalará las comunicaciones que se le presenten de conformidad con este artículo a la atención del Estado parte en la presente convención que haya hecho una declaración conforme al párrafo 1 y respecto del cual se alegue que ha violado cualquier disposición de la convención. Dentro de un plazo de seis meses, el Estado destinatario proporcionará al Comité explicaciones o declaraciones por escrito que aclaren el asunto y expongan, en su caso, la medida correctiva que ese Estado haya adoptado.

4. (...).

5. El Comité no examinará ninguna comunicación de una persona, presentada de conformidad con este artículo, a menos que se haya cerciorado de que:

a) la misma cuestión no ha sido, ni está siendo, examinada según otro procedimiento de investigación o solución internacional; b) la persona ha agotado todos los recursos de la jurisdicción interna de que se pueda disponer; no se aplicará esta regla cuando la tramitación de los mencionados recursos se prolongue injustificadamente o no sea probable que mejore realmente la situación de la persona que sea víctima de la violación de la presente convención.

6. (...).

7. El Comité comunicará su parecer al Estado parte interesado y a la persona de que se trate.

8. Las disposiciones del presente artículo entraran en vigor (...).”

<sup>2</sup> En el Derecho Internacional Público la interpretación literal aparece igualmente como el primer criterio de interpretación. Así lo muestra el Diccionario Jurídico de la RAE: 2. Int. púb. “Determinación del sentido y alcance de las disposiciones de un tratado. De acuerdo con las reglas contenidas en los Convenios de Viena, este ha de interpretarse de buena fe, conforme al sentido ordinario de sus términos, en el contexto de estos, a la luz de acuerdos ulteriores, práctica posterior o normas relevantes y teniendo en cuenta su objeto y finalidad”.

<sup>3</sup> En contra, Alegre Ávila entiende que ejerce auténtica jurisdicción, entendida como “la potestad de declarar en un caso singular [el que es objeto, precisamente, del oportuno

Ahora bien, el reconocimiento de la competencia del Comité para el ejercicio de sus funciones es voluntario e independiente de la suscripción del Tratado mismo: para ello ha sido preciso hacer una declaración expresa que entra en vigor con posterioridad al propio Tratado (n. 8). Y a la vez el Comité solo puede actuar, salvo excepciones, cuando se hayan agotado los recursos internos. De aquí se pueden deducir dos consecuencias: a) por una parte, el Comité no puede entrometerse en el ejercicio de las competencias judiciales internas, influyendo de alguna forma en las decisiones de la jerarquía judicial. Pero, por otra parte, supone que el Comité actúa “a modo de último recurso” cuando ya el sistema judicial interno se ha pronunciado. La duda que sigue quedando es el alcance de estos pronunciamientos.

Ahora bien, el Tribunal Supremo da a continuación (posiblemente para encontrar una fórmula que le permita hacer justicia material<sup>4</sup>) un salto lógico, porque afirma el carácter vinculante de estos dictámenes (negado hasta el momento de forma unánime por la jurisprudencia española):

*-(...) aunque ni La Convención ni El Protocolo regulan el carácter ejecutivo de los Dictámenes del Comité de la CEDAW, no puede dudarse que tendrán carácter vinculante/obligatorio para el Estado parte que reconoció La Convención y El Protocolo".*

Y este carácter vinculante lo fundamenta la Audiencia Nacional en el compromiso del Estado –plasmado en el art. 2 del Tratado- de evitar actos contrarios a los derechos tutelados (actos de tortura en el caso concreto) en su territorio y en el hecho de que el Dictamen emana de un órgano creado en el ámbito de una normativa internacional que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico interno tras su ratificación y publicación en el BOE (cfr. art. 96 CE). Realmente, ambos argumentos son insuficientes para asegurar ese dicho “carácter vinculante”.

---

pronunciamiento jurisdiccional] el derecho plasmado, con carácter general y abstracto, en el texto normativo de aplicación (...): en “Protección diplomática, “órganos de tratados” y responsabilidad patrimonial o civil extracontractual del Estado Español”, *Revista Española de Derecho Administrativo (jurisprudencia)*, n. 216 (2021), pág. 21.

<sup>4</sup> 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. 71/1, enero-junio 2019, pág. 245.

Ahora bien, no hay que olvidar que las decisiones del Comité tienen una *auctoritas* extraordinaria, jurídicamente no vinculante pero de prácticamente imposible rechazo. Esa *auctoritas* deriva de la redacción del propio Tratado, de las funciones que se le asignan, de su especialización... y aunque no suponen la interpretación “auténtica” del Tratado<sup>5</sup>, tienen un evidente plusvalor respecto de otras interpretaciones.

Pero sí que resulta, en cambio, lógica la conclusión subsiguiente de la sentencia del Supremo, que asume la Audiencia Nacional:

*"(...) no hay obstáculo para que la lesión de diversos derechos reconocidos por la Convención y que declara el Dictamen del Comité de la CEDAW, pueda y deba ser un elemento determinante para acreditar la posible vulneración de los correspondientes derechos fundamenta/es del recurrente".*

Esta conclusión no tiene que ver con el citado carácter vinculante: sencillamente reconoce que los dictámenes del Comité pueden y deben tenerse en cuenta para acreditar, en su caso, la vulneración de los derechos tutelados por el Tratado correspondiente.

Como se ve, la sentencia del Supremo se puede calificar de voluntarista; en ningún precepto del Tratado ni de la normativa interna se afirma la obligatoriedad de los dictámenes: no se reconoce el carácter supranacional del Comité ni la obligación de plasmar sus dictámenes en medidas procesales anulatorias. Pero sí que es cierto que puede servir para fundamentar vulneraciones a los derechos protegidos por la convención.

---

<sup>5</sup> La interpretación auténtica es, según el Diccionario Jurídico de la RAE, Gral., la que realiza el propio legislador que dictó la norma interpretada. El carácter auténtico de una interpretación deriva de que se realiza por el mismo órgano que dictó la norma en cuestión. En el caso del CAT, quien aprueba la norma –el Tratado– son los Estados Parte. La interpretación que haga el Comité no es, pues, auténtica, aunque tenga un plusvalor sobre otras, como se acaba de señalar. El Tribunal Constitucional incide en la misma línea con otra argumentación: como señala la STC 4/2020, de 15 de enero, “sus dictámenes [del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas] no pueden constituir la interpretación auténtica del Pacto, dado que en ningún momento, ni el Pacto ni el Protocolo facultativo le otorgan tal competencia (SSTC 70/2002, de 3 de abril, FJ 7, y 240/2005, de 10 de octubre, FJ 6)”.



## 5. SOBRE LA POSIBLE VÍA PARA TENER EN CUENTA LAS RECOMENDACIONES DEL COMITÉ

La cuestión, entonces, es la siguiente: ¿cuál es la vía para que los poderes públicos internos –Administración, jueces- puedan tener en cuenta esta interpretación si se ha debido agotar previamente la vía judicial interna<sup>6</sup>?

El Tribunal Supremo ha sido taxativo al negar a los dictámenes de los Comités de las distintas organizaciones internacionales la posibilidad de fundamentar el recurso contencioso-administrativo de revisión de sentencias anteriores, en su sentencia 1/2020, de 12 de febrero, de la Sala Especial del art. 61 LOPJ. Así lo sintetiza en su FD 6º:

“(…) 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 (art. 102 LJCA, art. 954.3 LECrim, 510.2 LEC)”.

Luego la eficacia jurídica de estos solo puede venir dada por una vía jurídica distinta y compatible con las anteriores. Se debe tratar de una vía que permita concretar, con mayor o menor flexibilidad, la declaración del Comité y las medidas por él propuestas y que los tribunales puedan acoger sin quebrar el orden procesal interno. Se debe tratar de una vía que no altere el régimen de recursos vigente y que permita a la Administración y a los Tribunales tener en cuenta esos daños.

A estos efectos, es preciso recordar que las decisiones de estos órganos no puedan imponerse al Estado (legislador, administrador o juez), pero como dictámenes o recomendaciones que son, iluminan –como los

---

<sup>6</sup> El art. 22.5 del Tratado contra la tortura, relativo al CAT, establece: “5. El Comité no examinara ninguna comunicación de una persona, presentada de conformidad con este artículo, a menos que se haya cerciorado de que: a) la misma cuestión no ha sido, ni está siendo, examinada según otro procedimiento de investigación o solución internacional; b) la persona ha agotado todos los recursos de la jurisdicción interna de que se pueda disponer (...);”.

informes internos- las decisiones que puede adoptar el Estado *ad intra*. Ponen de manifiesto los daños producidos por el Estado juez o administrador al reclamante y actúan a modo de dictámenes determinantes, en el sentido de que el Estado debe tenerlos en cuenta a efectos indemnizatorios, a modo de causa específica, aunque podría (en abstracto) rechazarlos, mediante la adecuada (y especialmente onerosa) justificación.

La SAN reconoce esta vinculación entre los dictámenes de estos Comités y la responsabilidad patrimonial, sobre la base de su argumentación anterior, en su FD 4º:

“De los posibles mecanismos de reparación de los daños causados, según se ha expuesto anteriormente, uno de ellos puede ser el de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, dado que *"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 (...) como último cauce para obtener la reparación, (...)"*, como aquí se ha hecho valer”.

De esta forma parecen conjugarse el carácter no jurisdiccional de los informes del Comité con el evidente carácter de “último recurso” con que plantea el Tratado el acceso a este Comité.

La resolución parece correcta. Pero la sentencia “pasa de puntillas” sobre la argumentación de este último punto: ¿hay una derogación puntual, *ad casum*, de los requisitos de responsabilidad patrimonial según la Ley española cuando reconoce el derecho al resarcimiento el dictamen del órgano de expertos? ¿estamos ante un caso de “judicialismo” o ante una interpretación correcta y generalizable de la normativa sustantiva y procedimental del régimen español de responsabilidad patrimonial de los poderes públicos? El gran problema es cómo articular la responsabilidad del Estado a través de la normativa vigente española en materia de indemnización por daños ocasionados por los poderes públicos.

El dictamen (en este caso, del CAT) constituye una acabada expresión de los daños habidos, de la imputación a la actividad administrativa y de la relación de causalidad. En estos casos, no se eliminaría la necesidad de formular la correspondiente reclamación, que difícilmente podrá ser rechazada, en cuanto al fondo, por la Administración y, en su caso, por los Tribunales. Se precisaría una

argumentación extraordinariamente contundente para denegar dicha responsabilidad, algo prácticamente imposible en la práctica. Y la vía propia para no alterar el sistema de recursos es, precisamente, articular dicha resolución a través de una reclamación de responsabilidad de la Administración en el Derecho interno.

Pero son muchos los problemas que plantea la articulación procesal de estas decisiones, en todo caso: además del carácter de cosa juzgada de las sentencias anteriores, los reducidos plazos de acceso a la acción de responsabilidad se cuentan desde que se produjo el daño... Se produce, así, una situación absurda: el Comité solo interviene cuando se ha agotado la vía de recurso interna pero a la vez no se configura como instancia jurisdiccional que pueda reformar resoluciones judiciales anteriores: por eso, si no se le permite al damnificado el acceso a la acción de responsabilidad quedaría frustrada la eficacia de los comités de los correspondientes tratados suscritos por España en esta concreta materia.

Al margen de lo anterior, no hay que olvidar que la responsabilidad patrimonial del Estado tiene un importantísimo componente de configuración jurisprudencial, muchísimo más que en otros ámbitos de la actividad administrativa y la reclamación por reconocimiento de responsabilidad no supone modificar el sistema de recursos sino solo interpretar *pro actione* la temporalidad de la reclamación en ejercicio de la acción de responsabilidad en estas situaciones, no previstas por la Ley de Procedimiento, pero necesitadas de tutela.

En todo caso, el hecho de que “puedan” fundamentar la reclamación indemnizatoria no significa que los órganos competentes para determinar la responsabilidad carezcan de la posibilidad de ponderar la situación, determinar en concreto las cuantías, etc.

En definitiva, esta sentencia –como la del Tribunal Supremo citada de 2018– están pidiendo un cambio legislativo, que permita incluir las declaraciones de estos comités como supuestos aptos para exigir la responsabilidad patrimonial, bien administrativa, bien judicial, derivada de la ausencia de tutela de derechos fundamentales “señalada” por alguno de estos Comités.

## BIBLIOGRAFÍA

Alegre Ávila, J.M. “Protección diplomática, "órganos de tratados" y responsabilidad patrimonial o civil extracontractual del Estado Español”, *Revista Española de Derecho Administrativo (jurisprudencia)*, n. 216 (2021), págs. 1-23.

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. 71/1, enero-junio 2019, págs. 241-250.