

# HURI-AGE

**Red Tiempo de los Derechos**



## **Papeles el tiempo de los derechos**

### **LA NATURALEZA JURÍDICA DEL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE NACIONES UNIDAS Y DE SUS PRONUNCIAMIENTOS. ESPECIAL ATENCIÓN AL CASO ESPAÑOL**

**Alberto Macho Carro**

Investigador Predoctoral de la Junta de Castilla y León  
Universidad de Valladolid

**Palabras clave:** derechos sociales, órganos convencionales, comunicaciones individuales, naturaleza jurídica de las resoluciones.

Número: 12      Año: 2019

ISSN: 1989-8797

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

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

# **LA NATURALEZA JURÍDICA DEL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE NACIONES UNIDAS Y DE SUS PRONUNCIAMIENTOS. ESPECIAL ATENCIÓN AL CASO ESPAÑOL.**

Alberto Macho Carro

Investigador Predoctoral de la Junta de Castilla y León<sup>1</sup>

Universidad de Valladolid

**SUMARIO: 1.- Introducción. 2.- La tutela de los derechos sociales en el sistema universal de protección de los derechos humanos. El Comité de derechos económicos, sociales y culturales. 2.1.- La naturaleza del Comité DESC como órgano no convencional. 3.- Las funciones del Comité DESC y sus mecanismos de actuación. 3.1.- El sistema de presentación de informes. 3.2.- Las observaciones generales. 4.- El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 4.1.- El procedimiento de comunicaciones individuales. 4.2.- La naturaleza jurídica de los dictámenes emitidos por el Comité DESC en el procedimiento de comunicaciones individuales. El caso de España. 5.- Conclusiones.**

## **1.- Introducción**

En el presente trabajo pretendemos estudiar la naturaleza jurídica del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC o, el Comité) de Naciones Unidas, así como de sus distintos tipos de pronunciamientos, en tanto que órgano encargado de la supervisión del cumplimiento de las obligaciones emanadas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, ratificado por España el 13 de abril de 1977 y vigente en nuestro país desde el 27 de julio de ese mismo año.

Para ello, analizaremos el origen de este Comité en tanto que órgano no convencional, condición que contrastaremos con la de otros órganos de control creados directamente por distintos tratados internacionales integrados en el sistema universal de protección de los derechos humanos y, muy especialmente, con la del Comité de Derechos Humanos. De este modo, veremos si el mandato indirecto que el Comité DESC recibió del ECOSOC le permite ejercer las mismas funciones que sus homólogos convencionales y, con ello, adoptar pronunciamientos de idéntica naturaleza.

Por último, dedicaremos un apartado independiente a la función que desempeña el Comité en virtud del Protocolo Facultativo del PIDESC, así como a la naturaleza de los dictámenes emitidos en el marco del procedimiento de comunicaciones individuales instituido por este tratado internacional.

---

<sup>1</sup> Investigación cofinanciada por el Fondo Social Europeo.

## **2. La tutela de los derechos sociales en el sistema universal de protección de los derechos humanos. El Comité de derechos económicos, sociales y culturales.**

El origen del sistema universal de protección de los derechos humanos se asienta sobre tres documentos fundamentales, adoptados bajo el auspicio de la Organización de Naciones Unidas (ONU), y que, conjuntamente, constituyen lo que se conoce como la Carta Internacional de los Derechos Humanos o *International Bill of Rights*. El primero de estos documentos es la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, que formalmente carece de fuerza jurídica vinculante. En segundo lugar, hay que añadir los dos tratados internacionales comúnmente conocidos como Pactos de Nueva York: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC o el Pacto) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), simultáneamente aprobados y abiertos a la firma y ratificación en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas por la Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

Los Pactos de Nueva York vienen a dotar de contenido jurídico esencialmente a todos los derechos humanos enunciados en la Declaración Universal e implican –ahora sí– la asunción de obligaciones convencionales jurídicamente vinculantes para aquellos Estados que los hubieran ratificado. Sin embargo, parece que finalmente se optó por adoptar dos instrumentos internacionales en lugar de uno solo, como era la intención primaria de la Asamblea General<sup>2</sup>, debido al clima de tensión internacional propiciado tanto por el contexto de la Guerra Fría, donde cada uno de los dos bloques geopolíticos otorgaba preponderancia a un conjunto de derechos humanos sobre otros<sup>3</sup>, como por el proceso de descolonización<sup>4</sup>, a lo que hay que añadir «una reticencia conceptual para reconocer a los DESC la calidad de derechos humanos y, por consiguiente, su justiciabilidad, en el sentido más amplio de la palabra, o sea el derecho a un recurso efectivo, judicial, administrativo o de otra índole»<sup>5</sup>. Seguramente este último paradigma –que aún lleva a buena parte de la doctrina española a considerar que los derechos sociales no serían derechos subjetivos, sino principios o mandatos que deben orientar la actuación de los poderes públicos– sirve también para explicar la diferencia más destacada entre el PIDCP y el PIDESC, a saber: el establecimiento por el primero de un mecanismo convencional de supervisión del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados partes.

En efecto, la Parte IV del PIDCP instituye el Comité de Derechos Humanos (Comité DDHH), un órgano formado por dieciocho miembros, nacionales de los Estados parte del Pacto, que ejercen sus funciones a título personal (art. 28) durante un mandato de cuatro años (art. 32). Este Comité es «el órgano con máxima competencia para interpretar el alcance y significado del Pacto y de sus Protocolos Facultativos»<sup>6</sup>, función que ejercita por medio de los distintos procedimientos de actuación

---

<sup>2</sup> Así se desprende de su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

<sup>3</sup> TEXTIER, P.: «Las garantías de los derechos sociales por el Comité de derechos económicos, sociales y culturales», en *Tratado sobre protección de derechos sociales*, JIMENA QUESADA, L. y TEROL BECERRA, M. (Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 446.

<sup>4</sup> Vid. Burke, R.: *Decolonization and the evolution of international human rights*, University of Pennsylvania Press, 2010.

<sup>5</sup> TEXTIER, P., *ibid.*, p. 446.

<sup>6</sup> DIEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 18ª edición, reimpresión 2016, Tecnos, Madrid, p. 684.

contemplados en estos tratados, pero «sobre todo a través de los *comentarios generales* adoptados en virtud del art. 40.4 del PIDCP, en los que define el sentido que el Comité atribuye a cada uno de los derechos reconocidos»<sup>7</sup>.

Además, este Comité desempeña una actividad de supervisión y control del cumplimiento de las obligaciones convencionales de los Estados parte por medio de tres procedimientos: i) un sistema de *supervisión de los informes* que están obligados a presentar periódicamente los Estados que hayan ratificado el Pacto y que, según su artículo 40.1 informarán «sobre las disposiciones que hayan adoptado y que den efecto a los derechos reconocidos en el Pacto y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos»; ii) un sistema de *denuncias entre los Estados parte* que hayan formulado la declaración facultativa de aceptación de esta competencia del Comité prevista en el artículo 41 PIDCP y c) un sistema de *comunicaciones individuales* establecido por el Protocolo Facultativo Primero del Pacto<sup>8</sup> (PF-PIDCP), que únicamente se aplica a aquellos Estados que hayan ratificado ambos instrumentos y que permite a cualquier individuo que se halle bajo la jurisdicción de uno de estos Estados denunciar ante el Comité de Derechos Humanos una presunta violación de algunos de los derechos contemplados en el Pacto.

Pese a que el Comité DDHH es un órgano establecido sobre la base de un tratado internacional *ad hoc*, su vinculación con el entramado institucional de Naciones Unidas es evidente por cuanto el propio PIDCP dispone en su artículo 36 que «el Secretario General de las Naciones Unidas proporcionará el personal y los servicios necesarios para el desempeño eficaz de las funciones del Comité en virtud del presente Pacto».

## 2.1.- La naturaleza del Comité DESC como órgano no convencional

Por su parte, el PIDESC, a diferencia no solo del PIDCP, sino también de otros muchos instrumentos internacionales más específicos de protección de los derechos humanos<sup>9</sup>, no instituye ningún órgano *ad hoc*, sino que su Parte IV encomienda la tarea de supervisar el cumplimiento de las obligaciones emanadas del Pacto al Consejo Económico y Social (ECOSOC o el Consejo), uno de los seis órganos principales de la ONU creado por el artículo 61 de la Carta de San Francisco que, entre otras funciones, cuenta con la de «hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, y la efectividad de tales derechos y libertades» (art. 62.2 de la Carta).

Entre los motivos que justifican esta decisión nos encontramos, de nuevo, con el contexto internacional de la época. Según CRAVEN: «*in 1966, the Socialist States were still suspicious of any international means of implementation, the African States were disillusioned with "expert bodies" in light of the ICJ's recent decision in the South West Africa Cases and the Western States had little political interest in economic, social and cultural rights. Essentially there was no "champion" to push for strong implementation*

---

<sup>7</sup> *Ídem*.

<sup>8</sup> Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 diciembre de 1966.

<sup>9</sup> Es el caso de la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la Convención sobre los derechos del niño, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

*procedures for the draft Covenant on Economic, Social and Cultural Rights»*<sup>10</sup>. En consecuencia, de los artículos 16 a 25 del PIDESC se desprende un sistema de supervisión basado en la presentación de informes por los Estados parte que es confuso en cuanto a su naturaleza, propósito, nivel de control e, incluso, en cuanto al papel que los órganos involucrados en el mismo deben desempeñar, pues si bien se dice que el ECOSOC examinará las copias de los informes (art. 16.2.a PIDESC) presentados por los Estados conforme al programa establecido por este órgano (art. 17 PIDESC), también se menciona a la Comisión de Derechos Humanos<sup>11</sup>, que podrá estudiar dichos informes y hacer recomendaciones de carácter general (art. 19 PIDESC)<sup>12</sup>.

En la práctica, para cumplir con la función de supervisión encomendada por el PIDESC –que entró en vigor el 3 de enero de 1976–, el ECOSOC, en su Resolución 1988 (LX) de 11 de mayo de 1976<sup>13</sup>, optó inicialmente por configurar un sistema de informes bianual en tres fases para los Estados parte, de tal forma que estos debían presentar primero informes relativos a los derechos de los artículos 6 a 9 del PIDESC, dos años después sobre los artículos 10 a 12 y, otros dos años después, sobre los artículos 13 a 15. Además, en el punto noveno de la citada Resolución, el Consejo estableció un Grupo de Trabajo para que le asistiese en el examen de los informes. Sin embargo, los resultados de los primeros años de funcionamiento de este sistema dieron lugar a críticas generalizadas sobre la forma en que se había implementado la supervisión del cumplimiento de las obligaciones del Pacto, lo que junto a un creciente interés por los llamados derechos económicos, sociales y culturales en el seno de varios órganos de Naciones Unidas y una actitud algo más aperturista por parte de los países soviéticos<sup>14</sup> propició un cambio de modelo. Así, por medio de su Resolución 1985/17, de 28 de mayo<sup>15</sup>, el ECOSOC decidió crear el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, un órgano semejante al Comité de Derechos Humanos establecido por el PIDCP en cuanto al número de miembros y la duración de su mandato, pero con una diferencia fundamental referida a su origen, pues si bien el Comité DDHH es un órgano creado directamente por un tratado internacional, el Comité DESC es un órgano subsidiario del ECOSOC, instituido en virtud de la potestad que el artículo 68 de la Carta de las Naciones Unidas otorga a este órgano para establecer «comisiones de orden económico y social y para la promoción de los derechos humanos, así como las demás comisiones necesarias para el desempeño de sus funciones». Veamos pues cuáles son las consecuencias de esta diferente legitimidad de origen entre ambos comités, para después entrar en detalle en las funciones del Comité DESC y en los mecanismos a través de los cuales las desempeña.

---

<sup>10</sup> CRAVEN, M. C. R.: *The International covenant on economic, social and cultural rights: a perspective on its development*. Tesis doctoral defendida en la Universidad de Nottingham en septiembre de 1992, publicada en 1995 como una monografía del mismo título por Oxford: Clarendon Press. Cito por la edición digital de la tesis disponible en: <http://eprints.nottingham.ac.uk/11441/1/334858.pdf>, pp. 395-396.

<sup>11</sup> La Comisión de Derechos Humanos (órgano subsidiario del ECOSOC creado por éste bajo la cobertura del artículo 68 de la Carta de San Francisco) fue sustituida en 2006 por el Consejo de Derechos Humanos, una institución creada por la Resolución 60/251, de 3 de abril de 2006, de la Asamblea General y que, por tanto, es ahora un órgano dependiente de ésta y no ya del ECOSOC.

<sup>12</sup> CRAVEN, *op. cit.* p. 397.

<sup>13</sup> E/C.12/1989/4 (1988), página 3.

<sup>14</sup> ALSTON, P.: «Out of the Abyss: The Challenges Confronting the New U. N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights», *Human Rights Quarterly*, Vol. 9, No. 3 (Aug., 1987), pp. 346-348.

<sup>15</sup> E/RES/1985/17.

En primer lugar, si bien es evidente que los Estados que hayan ratificado el PIDCP<sup>16</sup> aceptan la competencia del Comité de Derechos Humanos, pues la misma deriva directamente del tratado internacional del que son parte, la competencia del Comité DESC es indirecta en tanto que órgano dependiente del ECOSOC. Ahora bien, desde nuestro punto de vista, esto no hace menos legítima la función del Comité<sup>17</sup>, pues los Estados parte del PIDESC<sup>18</sup> han aceptado voluntariamente que el ECOSOC examine los informes que están obligados a presentar y, como ya hemos mencionado, el ECOSOC está facultado por la Carta de San José –que ha sido ratificada por todos los Estados parte del PIDESC– para establecer las comisiones necesarias para el desempeño de sus funciones.

Dicho esto, la primera consecuencia de esta divergente naturaleza jurídica reside en que, si bien los dieciocho miembros del Comité DDHH han de ser necesariamente nacionales de los Estados parte del PIDCP, en el caso del Comité DESC esto no tiene por qué ser así, dado que, al menos sobre el papel, podrían formar parte de éste miembros del ECOSOC que fueran nacionales de Estados que no han ratificado el PIDESC, pues ni la Resolución 1985/17 del ECOSOC ni el Reglamento del Comité DESC<sup>19</sup> imponen nada a este respecto. Como señala CRAVEN, parecería que la igualdad soberana de los Estados impone que la supervisión de las obligaciones asumidas por la ratificación de un tratado internacional se lleve a cabo por los Estados parte del mismo, aunque también es cierto que la supervisión, para ser efectiva, presupone una cierta independencia del órgano encargado de llevarla a cabo. Así, pudiera parecer que el PIDESC, al designar al ECOSOC como órgano responsable de esta tarea, se inclinó por esta segunda postura. Sin embargo, lo cierto es que esta decisión se tomó sobre el entendido de que el único papel de supervisión del Pacto habría de consistir en prestar asistencia técnica a los Estados parte para que estos pudieran dar cumplimiento a sus obligaciones convencionales más fácilmente<sup>20</sup>. En cualquier caso, aunque la puerta esté abierta a expertos nacionales de otros Estados que no sean parte del Pacto, en la práctica no se ha dado ningún caso ni parece probable que esto vaya a ocurrir en el futuro. Además, hay que tener en cuenta que, aunque en el ECOSOC sólo está integrado por 54 miembros de las Naciones Unidas, a lo largo de los años el número de Estados parte del PIDESC ha ido aproximándose cada vez más al de Estados miembros de la ONU<sup>21</sup>.

En segundo lugar, cabe también afirmar que uno de los beneficios de la posición que ocupa el Comité DESC es que goza de una mayor autonomía financiera, pues no depende económicamente de los Estados parte del Pacto, sino que se financia exclusivamente a través de Naciones Unidas<sup>22</sup>. Además, si bien es cierto que el Comité

---

<sup>16</sup> 172 Estados, a 3 de octubre de 2018.

<sup>17</sup> Como apuntan KHALIQ y CHURCHILL: «*there is some question as to the legitimacy of the ICESCR Committee itself, given that its members are elected by the Economic and Social Council, not by states parties to the ICESCR, even though not all members of the Council are parties to the ICESCR and those that are represent only about a third of all parties*». KHALIQ, U. y CHURCHILL, R.: «The protection of economic and social rights: a particular challenge?», p. 207, en KELLER, H. y ULFSTEIN, G.: *UN Human Rights Treaty Bodies*, Cambridge University Press, 2012, pp. 199-260.

<sup>18</sup> 169 Estados, a 3 de octubre de 2018.

<sup>19</sup> E/C.12/1990/4/Rev.1, de 1 de septiembre de 1993.

<sup>20</sup> CRAVEN, *op. cit.*, p. 413.

<sup>21</sup> En la actualidad, 193 Estados son miembros de pleno derecho de la ONU.

<sup>22</sup> E/RES/1985/17, párrafo e).

se halla sujeto a los mandatos del ECOSOC, lo cierto es que éste ha demostrado poco interés por el funcionamiento del aquél, lo que le ha permitido una mayor flexibilidad operacional que si hubiera estado sometido, como es el caso de otros comités, a la letra de un tratado internacional. Como veremos, esto ha tenido importantes consecuencias en la evolución que ha experimentado el Comité desde su creación, ya que le ha permitido expandir sus competencias más allá de lo previsto en sus escuetas y ambiguas normas fundacionales. Ahora bien, también podría argumentarse que su relación de dependencia con respecto al ECOSOC hace del Comité un órgano especialmente frágil, pues su misma existencia depende de aquél. Una fragilidad que se puso de manifiesto cuando se constató que era jurídicamente imposible que el PIDESC impusiera ninguna obligación relativa a su implementación sobre la ONU, razón por la cual los artículos 18 y 19 del Pacto no recogen mandatos al ECOSOC, sino que hablan de la *posibilidad* de que éste desempeñe determinadas funciones. Pese a todo, esta fragilidad no se ha traducido en ninguna consecuencia práctica hasta el momento<sup>23</sup>.

En resumen: es cierto que el Comité DESC difiere sustancialmente del Comité DDHH en cuanto a la fuente de la que obtiene su legitimidad jurídica y que, en consecuencia, ocupa una posición particular frente a los órganos convencionales de supervisión de tratados de derechos humanos. Para corregir esta situación, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas propuso en 2007, por medio de su Resolución 4/7, de 30 de marzo «iniciar un proceso, de conformidad con el derecho internacional y, en particular, el derecho de los tratados internacionales, para modificar la condición jurídica del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a fin de equipararlo a todos los demás órganos de supervisión de tratados». Pese a que esta iniciativa no ha logrado aún su propósito, nada ha impedido al Comité DESC expandir su campo de actuación y desarrollar una muy intensa y prometedora actividad de supervisión que estudiaremos a continuación, algo para lo que (desde nuestro punto de vista, tal y como ya hemos argumentado) estaba perfectamente legitimado.

### **3.- Los funciones del Comité DESC y sus mecanismos de actuación.**

De acuerdo con la Resolución 1985/17 por la que se crea el Comité DESC, éste no sería sino el nuevo nombre del Grupo de Trabajo que ya estableciera el ECOSOC en 1978, por lo que su función principal habría de seguir siendo la misma: prestar apoyo al Consejo en el examen de los informes presentados por los Estados parte del PIDESC. Además, el párrafo (f) de dicha Resolución encarga al Comité remitir al ECOSOC un informe de sus actividades, así como hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general sobre la base de su examen tanto de los informes presentados por los Estados parte como por los organismos especializados, todo ello con el objeto de asistir al Consejo en el cumplimiento de las funciones para las que le habilitan los artículos 21 y 22 del PIDESC.

#### **3.1.- El sistema de presentación de informes**

Pues bien, de acuerdo con este mandato, con la Parte IV del PIDESC y a imagen y semejanza del Comité DDHH, el primer procedimiento por medio del cual el Comité DESC desempeña sus funciones de supervisión es un *sistema de informes periódicos*, un mecanismo «propio del Derecho Internacional clásico, superficial y muy respetuoso de la soberanía del Estado que en la práctica, sin embargo, ha tenido una evolución

---

<sup>23</sup> CRAVEN, *op. cit.*, p. 413-415.



notable»<sup>24</sup>. Este sistema aparece delineado en los artículos 58 a 65 del Reglamento del Comité DESC y, básicamente, supone la presentación de un primer informe a los dos años de la entrada en vigor del Pacto para el Estado parte interesado y, posteriormente, la presentación de sucesivos informes a intervalos de cinco años.

De acuerdo con el artículo 58 del Reglamento, los informes de los Estados versarán «sobre las medidas que hayan adoptado y los progresos realizados con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el Pacto». La idea es que la presentación del informe de lugar a un *dialogo constructivo*<sup>25</sup> entre el Comité y los representantes del Estado que presenta el informe, quienes, de acuerdo con el artículo 62 del Reglamento, «podrán estar presentes en las sesiones del Comité en que se examinen sus respectivos informes. Dichos representantes deberán estar en condiciones de formular declaraciones sobre los informes presentados por sus Estados y de responder a las preguntas que puedan hacerles los miembros del Comité».

Es de reseñar que por, medio de la Resolución 1987/5<sup>26</sup>, de 26 de mayo, el ECOSOC invitó formalmente a las ONGs con estatus consultivo a presentar ante el Comité declaraciones escritas que pudieran contribuir al reconocimiento y la realización plenos y universales de los derechos enunciados en el Pacto, lo que quedó plasmado en el artículo 69 del Reglamento. En otras palabras, el Comité DESC se vale también de la información presentada por estas ONGs para determinar si los Estados parte del Pacto cuyos informes se someten a examen cumplen o no con sus obligaciones convencionales, lo que representó un importante avance en el campo de la supervisión de los tratados internacionales de derechos humanos y permitió al Comité desde muy pronto afirmar la existencia de violaciones del PIDESC con base en esta información no gubernamental.

El examen de los informes estatales termina con la adopción por el Comité de las llamadas *observaciones finales*. Pese a que no está claro el fundamento jurídico que habilita su emisión<sup>27</sup> ni, por tanto, su naturaleza, lo cierto es que estas observaciones se han convertido en el mecanismo de cierre del sistema de presentación de informes y que el Comité se sirve de ellas para indicar el grado de cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados parte. En cualquier caso, el nivel de precisión de éstas observaciones variará en función de la calidad de la información de que disponga el Comité. A lo que hay que añadir que, si bien el Comité es un órgano compuesto por expertos independientes que puede recibir información de organizaciones no gubernamentales, no estamos ante un tribunal internacional, por lo que ha de encontrar un equilibrio entre la función cuasi-jurisdiccional de detección de las violaciones de los

---

<sup>24</sup> BOU FRANCH, V. y CASTILLO DAUDÍ, M.: *Derecho internacional de los derechos humanos y derecho internacional humanitario*. Tirant lo Blanch. Edición digital. 2014, p. 83.

<sup>25</sup> Observación general nº 1, párrafo 5. Figura en el documento E/1989/22.

<sup>26</sup> E/C.12/1989/4 (1988), página 28.

<sup>27</sup> CRAVEN señala que «*It would appear that they evolved as part of the "constructive dialogue" and represent a stage in the ongoing process of "consideration". As such they do not represent the "suggestions and recommendations of a general nature it mandated by ECOSOC to assist it in undertaking its responsibilities in articles 21 and 22 of the Covenant*». CRAVEN, *op. cit.* p. 463. Sin embargo, nuestra opinión es que la emisión de estas observaciones finales sí encontraría apoyo en la posibilidad de formular sugerencias y recomendaciones de carácter general que se contempla en el párrafo (f) de la Resolución 1985/17 por la que se crea el Comité DESC. Una tesis que se ve reforzada por el hecho de que este mandato haya sido recogido en el artículo 64 del Reglamento del Comité, precepto localizado dentro de su sección XV, que lleva por rúbrica «informes transmitidos por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto».

derechos consagrados en el Pacto y su tarea de colaborar con los Estados parte para que estos satisfagan sus obligaciones convencionales.

### 3.2.- Las observaciones generales

Mención aparte del sistema de presentación de informes merece la adopción de las llamadas *observaciones generales*, función que se contempla en el artículo 64 del Reglamento del Comité DESC, donde se dice que «el Comité podrá preparar observaciones generales, basadas en los diversos artículos y disposiciones del Pacto, con objeto de ayudar a los Estados partes a cumplir sus obligaciones en materia de presentación de informes».

Este mecanismo fue propuesto por el ECOSOC en el párrafo noveno de su Resolución 1987/5<sup>28</sup>, de 26 de mayo, y respaldado por la Resolución 42/102<sup>29</sup>, de 7 de diciembre de 1987, de la Asamblea General de la ONU. Aunque resulte discutible si esta facultad puede o no derivar implícitamente del articulado del PIDESC, lo cierto es que, como señala CRAVEN, ningún Estado parte se ha opuesto a ella y, aunque el contenido de estas observaciones generales no sea formalmente vinculante, no hay duda de que gozan de un importantísimo valor hermenéutico que se ve reforzado por el respaldo del ECOSOC y de la Asamblea General, de la que forman parte todos los Estados que han ratificado el PIDESC<sup>30</sup>.

Aunque volvemos a encontrarnos aquí con un mandato indirecto por comparación con el Comité DDHH (que, recordemos, adopta sus observaciones o comentarios generales al amparo del artículo 40.4 PIDCP), es evidente que las observaciones generales del Comité DESC desempeñan una función idéntica a las de aquél, que «constituyen la más deputada doctrina legal sentada por el Comité [DDHH]»<sup>31</sup>.

El Comité DESC se ha servido de las observaciones generales para establecer la interpretación que, en abstracto, concede a los diversos artículos del PIDESC. De este modo, no sólo ha desarrollado una importantísima doctrina sobre el contenido de los diversos derechos humanos consagrados en el Pacto, sino que también ha dictado observaciones generales para aclarar cuestiones de índole procedimental relativas al funcionamiento del sistema de presentación de informes (observación general núm. 1, de 1 de enero de 1989) o la naturaleza de las obligaciones de los Estados parte (observación general núm. 3, de 1 de enero de 1991). De hecho, no fue hasta la observación general número 4, de 1 de enero de 1992, que desarrolla el contenido del derecho a la vivienda del artículo 11 del PIDESC, cuando comenzó a utilizarse este mecanismo para plasmar la interpretación que el Comité concedía a los derechos contemplados en el Pacto.

Hasta el momento se han dictado 24 observaciones generales que, pese a carecer formalmente de fuerza jurídica vinculante, lo cierto es que se han revelado como un mecanismo de enorme utilidad tanto para ordenar el proceso de presentación y supervisión de los informes estatales como para dotar al mismo de una mayor certeza en términos sustantivos, pues han servido para edificar una infraestructura hermenéutica que facilita enormemente la labor del Comité a la hora de analizar el cumplimiento concreto de las obligaciones convencionales por los Estados parte.

---

<sup>28</sup> E/C.12/1989/4 (1988), página 28.

<sup>29</sup> A/RES/42/102.

<sup>30</sup> CRAVEN, *op. cit.*, pp. 468-470.

<sup>31</sup> DIEZ DE VELASCO, M., *op. cit.*, p. 684.

#### **4.- El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

Durante décadas, el sistema internacional de supervisión del cumplimiento del PIDESC ha consistido exclusivamente en la presentación de informes cada cinco años por los Estados parte del Pacto y en el examen de los mismos por el Comité DESC. Un procedimiento que, como hemos visto, concluye con la formulación de las observaciones finales, por medio de las que el Comité se pronuncia sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones estatales y efectúa las recomendaciones y sugerencias que considera oportunas con el objetivo de ayudar a los Estados a tutelar adecuadamente los derechos consignados en el Pacto.

Pese a que el sistema de presentación de informes se ha visto complementado y profundamente enriquecido por la adopción de las observaciones generales que acabamos de analizar, lo cierto es que el PIDESC ha estado en una situación de desventaja comparativa en términos de supervisión frente a otros tratados internacionales de derechos humanos y, muy especialmente, frente a su pretendido homólogo, el PIDCP. En efecto, como mencionamos al inicio de este trabajo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha contado desde un primer momento con la complementación de un Protocolo Facultativo (PF-PIDCP) —es decir, de otro tratado internacional— que, de acuerdo con su artículo 9, entró también en vigor el 23 de marzo de 1976. Este Protocolo instituyó un sistema de comunicaciones individuales que otorga al Comité DDHH la competencia para recibir y considerar comunicaciones de individuos que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado parte del Protocolo y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado parte de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto (art. 1 PF-PIDCP). De este modo, el Comité DDHH asume una función cuasi-jurisdiccional, al permitirse que todo individuo que alegue una violación de cualquiera de sus derechos enumerados en el Pacto y que haya agotado todos los recursos internos disponibles pueda someter a la consideración del Comité una comunicación escrita (art. 2 PF-PIDCP).

Pues bien, con décadas de retraso respecto del PIDCP, que en buena medida se han debido a las reticencias existentes en torno a la exigibilidad de los derechos sociales, el PIDESC cuenta por fin con un Protocolo Facultativo<sup>32</sup> (PF-PIDESC) que fue adoptado y abierto a la firma y la ratificación por la Resolución 63/117, de 10 de diciembre de 2008, de la Asamblea General de Naciones Unidas<sup>33</sup>.

De acuerdo con su artículo 18, el PF-PIDESC entró en vigor el 5 de mayo de 2013, tres meses después de la fecha de depósito ante el Secretario General de las Naciones Unidas del décimo instrumento de ratificación, lo que se produjo el 5 de febrero de 2013 con la adhesión de Uruguay. En la actualidad, el Protocolo facultativo ha sido ratificado por 23 Estados, habiendo sido España el primer país europeo en adherirse el 23 de septiembre de 2010<sup>34</sup>, tres años por delante incluso de Portugal, que fue el país que asumió la presidencia del grupo de trabajo que alumbró el texto del Protocolo.

---

<sup>32</sup> Sobre los pormenores del proceso de desarrollo del Protocolo Facultativo del PIDESC *vid.*: DE ALBUQUERQUE, C.: «Chronicle of an Announced Birth: The Coming into Life of the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights—The Missing Piece of the International Bill of Human Rights», *Human Rights Quarterly*, Vol. 32 (2010), pp. 144-178.

<sup>33</sup> A/RES/63/117.

<sup>34</sup> BOE núm. 48, de 25 de febrero de 2013.

El PF-PIDESC instituye tres mecanismos internacionales de protección de los derechos convencionales ante el Comité DESC: un procedimiento de comunicaciones individuales (arts. 1 a 9), un procedimiento de comunicaciones interestatales (art. 10) y un procedimiento de investigación de violaciones graves o sistemáticas de los derechos económicos, sociales y culturales (art. 11). Aunque aquí nos centraremos exclusivamente en el primero de ellos<sup>35</sup>, antes queremos apuntar que tanto el sistema de comunicaciones interestatales como el procedimiento de investigación requieren para su funcionamiento de una declaración expresa de aceptación de la competencia del Comité. Es decir, que para poder accionar cualquiera de ellos no basta con que un determinado Estado haya ratificado el Protocolo, sino que además es necesario que se someta voluntaria y expresamente a la posibilidad de ser investigado por alguno de estos mecanismos<sup>36</sup>. De este modo, se abunda en la llamada fragmentación del Derecho internacional: la concurrencia de diferentes regímenes jurídicos para un mismo órgano en función de las obligaciones que facultativamente haya decidido contraer cada Estado.

#### **4.1.- El procedimiento de comunicaciones individuales.**

El «sistema de denuncias individuales, denominadas eufemísticamente comunicaciones»<sup>37</sup>, introducido por el Protocolo Facultativo del PIDESC viene por fin a equiparar el nivel de protección internacional de que pueden ser objeto los derechos humanos contenidos en ambos Pactos de Nueva York, reafirmando así, como declara su preámbulo «la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos y libertades fundamentales».

En efecto, los artículos 1 a 9 del PF-PIDESC configuran un procedimiento en virtud del cual las personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado de cualquiera de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto podrán presentar una comunicación ante el Comité DESC (art. 2). Para que el Comité pueda llegar a examinar estas comunicaciones es preciso que las mismas no incurran en alguna de las causas de inadmisibilidad contempladas en los artículos 3 y 4 del Protocolo que, entre otras cosas, otorgan a este procedimiento un carácter subsidiario, ya que no se examinará ninguna comunicación «sin antes haberse cerciorado de que se han agotado todos los recursos disponibles en la jurisdicción interna». Si bien es cierto que la subsidiariedad queda eximida en caso de que «la tramitación de esos recursos se prolongue injustificadamente». Todas estas circunstancias todas estas que habrán de ser apreciadas por el propio Comité.

El artículo 5 del Protocolo faculta al Comité DESC para reclamar al Estado parte interesado «las medidas provisionales que sean necesarias en circunstancias excepcionales a fin de evitar posibles daños irreparables a la víctima o las víctimas de la supuesta violación».

Una vez admitida a examen la comunicación, el Comité lo pondrá en conocimiento del Estado parte de forma confidencial para que éste, en el plazo de seis meses, presente las alegaciones que considere oportunas a efectos de aclarar la cuestión

---

<sup>35</sup> Para un estudio de estos tres procedimientos *vid.* COURTIS, C.: Comentario del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, IIDH-CIJ, 2008, disponible en: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2012/05/Commentary-OP-ICESCR-publication-2009-spa.pdf>

<sup>36</sup> A día de hoy sólo El Salvador y Portugal han aceptado estas dos competencias del Comité.

<sup>37</sup> DIEZ DE VELASCO, M, *op. cit.* refiriéndose al sistema de comunicaciones individuales ante el Comité DHH, p. 685.

o de informar, si es el caso, de las medidas correctivas que haya adoptado para reparar la violación del derecho de que se trate (art. 6). A continuación, se abre un proceso de mediación por parte del Comité con la finalidad de intentar dar al asunto una «solución amigable» que, de alcanzarse, pondría fin al examen de la comunicación (art. 7).

En caso de que no hubiera podido llegarse a un arreglo amistoso, el Comité examinará las comunicaciones que reciba «a la luz de toda la documentación que se haya puesto a su disposición» (art. 8.1), lo que abre la puerta a que las ONGs presenten escritos en calidad de *amicus* al Comité<sup>38</sup>. De igual modo, podrá consultarse la documentación pertinente procedente de cualquier otro órgano de Naciones Unidas, así como de otras organizaciones internacionales, incluidos los sistemas regionales de derechos humanos, y cualesquiera observaciones y comentarios del Estado parte interesado (art. 8.3).

Es importante destacar que el artículo 8.4 incorpora los criterios de juicio que habrá de seguir el Comité en el examen de las comunicaciones. En primer lugar, se alude a la razonabilidad de las medidas adoptadas por el Estado de conformidad con la parte II del PIDESC, lo que «remite al análisis de los medios y fines que justifican la acción estatal»<sup>39</sup>. En segundo lugar, se dice que «el Comité tendrá presente que el Estado Parte puede adoptar toda una serie de posibles medidas de política para hacer efectivos los derechos enunciados en el Pacto», es decir, se concede a los Estados un importante margen de apreciación a la hora de determinar las medidas que entienden más apropiadas para satisfacer sus obligaciones convencionales. Ahora bien, como ya anticipó el Comité en el párrafo cuarto de su observación general núm. 3, de 1 de enero de 1991, «corresponde al Comité determinar en definitiva si se han adoptado o no todas las medidas apropiadas».

Finalmente, el Comité hará llegar a las partes interesadas su dictamen sobre la comunicación junto con sus recomendaciones, si las hubiere (art. 9.1). El Estado parte interesado se compromete, en virtud del artículo 9.2, a dar la «debida consideración» al dictamen del Comité y a enviar a éste, en el plazo de seis meses, «una respuesta por escrito que incluya información sobre toda medida que haya adoptado a la luz del dictamen y las recomendaciones del Comité».

#### **4.2.- La naturaleza jurídica de los dictámenes emitidos por el Comité DESC en el procedimiento de comunicaciones individuales. El caso de España.**

Por lo que se refiere a la naturaleza jurídica de los dictámenes del Comité DESC (así como los de otros comités equivalentes) en el procedimiento de comunicaciones individuales, entramos en un terreno de lo más escabroso, pues la cuestión no es clara ni en absoluto pacífica.

Aquí trataremos de argumentar que, en el caso español, si bien es cierto que el Comité DESC carece de potestad jurisdiccional en sentido estricto y que, en consecuencia, sus dictámenes no son resoluciones judiciales con fuerza ejecutoria directa, ello no implica que carezcan de valor jurídico, sino que han de ser considerados obligatorios para el Estado, que voluntariamente ha aceptado la competencia del Comité para emitirlos al ratificar el Protocolo Facultativo del PIDESC. Pero vayamos por partes.

En primer lugar, es indiscutible que el Protocolo Facultativo del PIDESC es un tratado internacional que contó con la preceptiva autorización de las Cortes Generales a la que se refiere el artículo 94.1 de la Constitución española (CE), fue publicado en el Boletín Oficial del Estado núm. 48 de 25 de febrero de 2013 y entró en vigor, de

---

<sup>38</sup> COURTIS, C., *op. cit.*, pp. 81-82.

<sup>39</sup> *Ídem.*, p. 85.

acuerdo con su propio artículo 18, el 5 de mayo de 2013. Como tal tratado internacional válidamente celebrado y ratificado por España, de acuerdo con el artículo 96 CE, forma parte del ordenamiento jurídico interno y sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional. Es decir, que goza de una especial fuerza pasiva frente a las leyes internas. Además, en ningún caso se ha cuestionado que este tratado pudiera contener estipulaciones contrarias a la Constitución, por lo que su ratificación no ha exigido la previa revisión constitucional a que se refiere el artículo 95 CE –disposición de la que puede deducirse sin mucha dificultad la subordinación jerárquica de los tratados internacionales a la Norma Fundamental dentro del ordenamiento español–. Por tanto, no hay duda de que las normas jurídicas contenidas en las disposiciones del PF-PIDESC forman parte de nuestro ordenamiento jurídico. Lo que es más, podemos afirmar que se trata de normas jurídicas de carácter suprallegal, tanto por esa especial fuerza pasiva que les concede la propia Constitución española, como porque así lo establece el artículo 31 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales, al disponer que «las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales válidamente celebrados y publicados oficialmente prevalecerán sobre cualquier otra norma del ordenamiento interno en caso de conflicto con ellas, salvo las normas de rango constitucional». Aunque, como afirma CANOSA, sea discutible que una ley pueda determinar esta posición jerárquica dentro del sistema de fuentes<sup>40</sup>.

Sentado lo anterior, se hace evidente que España ha reconocido la competencia del Comité de derechos económicos, sociales y culturales para recibir y examinar las comunicaciones (art. 1 PF-PIDESC) que pudieran presentar personas o grupos de personas que se hallen bajo su jurisdicción y que aleguen ser víctimas de una violación por parte del Estado de cualquiera de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el PIDESC (art. 2 PF-PIDESC). Por tanto, pese a que creemos haber despejado ya las dudas sobre la legitimidad del Comité DESC para supervisar el cumplimiento de las obligaciones convencionales derivadas del PIDESC en tanto que órgano no convencional<sup>41</sup>, es claro que éstas no pueden extenderse sobre su competencia en el procedimiento de comunicaciones individuales, pues la misma deriva directamente del consentimiento prestado por los Estados parte del Protocolo Facultativo y sólo a ellos se extiende. En otras palabras: en esta materia el Comité DESC es absolutamente equiparable al Comité DDHH y al resto de órganos convencionales de protección de derechos humanos del sistema universal.

Es cierto que ningún artículo del PIDESC ni del Protocolo Facultativo atribuye fuerza ejecutoria directa a los dictámenes del Comité, pero también lo es que España se ha comprometido, de acuerdo con el artículo 2 PIDESC, a «adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos» y, de acuerdo con el artículo 9.2 PF-PIDESC, a dar la «debida consideración» a los dictámenes del Comité recaídos tras el examen de las comunicaciones que le lleguen de personas o grupos de personas sometidos a la jurisdicción del Estado español.

Los razonamientos hasta aquí expuestos nos llevan a suscribir las palabras de TRINIDAD NÚÑEZ cuando afirma que el hecho de «que un órgano no tenga carácter

---

<sup>40</sup> CANOSA, R.: *El control de convencionalidad*, Thomson Reuters, Madrid, 2015, p. 88.

<sup>41</sup> *Vid. Supra*, pp. 3-7.

jurisdiccional y que, en consecuencia, sus decisiones no tengan ejecutoriedad, no significa que las mismas no sean obligatorias para el Estado respecto al que se dictan»<sup>42</sup>. Sin embargo, esta misma autora pone de manifiesto que la jurisprudencia española no ha sostenido esta tesis<sup>43</sup>, habiendo llegado a afirmar el Tribunal Supremo con relación al Comité DDHH 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, de modo que el efecto jurídico que puede producir queda reducido a lo expuesto: esa declaración de existencia de vulneración»<sup>44</sup>.

Igualmente, el Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico cuarto de su STC 116/2006, de 24 de abril, asevera (también en relación con el Comité DDHH) que:

«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 del Pacto), 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».

Si bien es cierto que, acto seguido, en el fundamento jurídico quinto de la misma STC se matiza que:

«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 Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 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 CE, sino que además, y por lo que aquí interesa, 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); interpretación que 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)».

Como vemos, la jurisprudencia española no sólo niega a estos comités una naturaleza jurisdiccional de la que (también a nuestro juicio) carecen, sino que incluso se rechaza que tengan autoridad para establecer una interpretación jurídicamente vinculante de los derechos y obligaciones consagrados en los tratados internacionales que instituyen estos órganos. Pues una cosa es reconocer el innegable valor hermenéutico que los tratados internacionales de derechos humanos y las resoluciones de sus comités de supervisión tienen por mandato del artículo 10.2 CE, y otra muy distinta es extraer todas las consecuencias jurídicas del hecho de que las disposiciones de esos mismos tratados contengan normas jurídicas de rango suprallegal dentro del ordenamiento jurídico español. Normas entre las que se incluyen, como ya hemos apuntado, los compromisos estatales de adoptar medidas para lograr la plena efectividad

---

<sup>42</sup> TRINIDAD NÚÑEZ, P.: «La aplicación judicial en España de las decisiones de los órganos de base convencional de supervisión de derechos humanos creados en el seno de las Naciones Unidas» en *La aplicación del Derecho internacional de los derechos humanos en el Derecho español*, MARIÑO MÉNENDEZ, F. (coord.), UC3, Madrid, 2009, p. 342.

<sup>43</sup> *Ídem.*, pp. 340-344.

<sup>44</sup> STS 141/2005, de 11 de febrero de 2005, Sala de lo Penal, F.J. 2. La sentencia se refiere a los dictámenes del Comité de Derechos Humanos, pero se entiende que la argumentación es perfectamente extensible a los emitidos por otros comités equivalentes.

de los derechos consagrados en esos pactos y de aceptar la competencia de estos comités para emitir dictámenes en el marco de los procedimientos de comunicaciones individuales.

Desde nuestro punto de vista, a la hora de determinar la naturaleza jurídica de estos dictámenes, puede y debe asumirse un punto intermedio entre la fuerza ejecutiva de las resoluciones jurisdiccionales (de la que carecen) y el simple valor interpretativo no auténtico que puede ser desechado por la jurisdicción interna (del que exceden): la de reconocer su obligatoriedad y, por tanto, su carácter vinculante para *todos* los poderes públicos del Estado al que vayan dirigidas.

Por suerte, parece que otras posturas comienzan a abrirse paso en el seno de nuestra jurisdicción. En este sentido, la sentencia 1263/2018, de 17 de julio, del Tribunal Supremo, en su fundamento jurídico séptimo, reconoció el «carácter vinculante/obligatorio para el Estado parte que reconoció La Convención y el Protocolo» de un dictamen del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), el órgano encargado de la supervisión del cumplimiento de las obligaciones dimanadas de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En su razonamiento, el TS declaró que:

«el artículo 9.3 de la Constitución Española viene a afirmar que la Constitución garantiza, entre otros, el principio de legalidad y la jerarquía normativa, de manera que las obligaciones internacionales relativas a la ejecución de las decisiones de los órganos internacionales de control cuya competencia ha aceptado España forman parte de nuestro ordenamiento interno, una vez recibidas en los términos del artículo 96 de la Norma Fundamental, y gozan de la jerarquía que tanto este artículo –rango supralegal- como el artículo 95 –rango infraconstitucional- les confieren».

Una argumentación que permite al Tribunal Supremos distinguir, como hemos apuntado más arriba, las diversas consecuencias jurídicas que se derivan de entender los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por España no sólo como instrumentos interpretativos, sino también como normas jurídicas incardinadas en el ordenamiento español:

«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 fundamentales del recurrente pues el contenido de aquéllos constituye parte también del de éstos, formando el estándar mínimo y básico de los derechos fundamentales de toda persona en el Ordenamiento jurídico español, como resulta de la circunstancia de que los tratados y acuerdos internacionales que amparan ese Comité, *además de ser Derecho interno propio con la jerarquía reconocida constitucionalmente*, son también instrumentos hermenéuticos de los derechos fundamentales de la Constitución Española según su artículo 10.2»<sup>45</sup>.

Por esta vía, el Tribunal Supremo llega a la afirmación 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».

### **5.- Conclusiones.**

Como hemos ido viendo a lo largo de este trabajo, pese a que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas ha sido creado por mandato del Consejo Económico y Social y no directamente por el Pacto Internacional

---

<sup>45</sup> La cursiva es nuestra.



de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, y aunque ello implique ciertas diferencias con respecto a los órganos de control de naturaleza convencional del sistema universal como el Comité de Derechos Humanos, no hay motivos para cuestionar la legitimidad de este organismo –que en ningún momento ha sido discutida por los Estados sometidos a sus distintos procedimientos de supervisión–, ni para impedir que desempeñe unas funciones idénticas a las de sus homólogos.

Lo anterior se traduce en que el Comité DESC está facultado para interpretar el contenido de las disposiciones del PIDESC y para establecer esta interpretación por medio de observaciones generales. Igualmente, nada impide que dictamine, por medio de sus observaciones finales en el marco del sistema de informes, la violación de un determinado derecho del Pacto por un Estado Parte, lo cual es perfectamente compatible con la adopción de recomendaciones para colaborar con esos mismos Estados en el cumplimiento de sus obligaciones convencionales.

Finalmente, el hecho de que se haya adoptado un Protocolo Facultativo para instituir un mecanismo de comunicaciones individuales equipara aún más la figura del Comité DESC a las de los órganos convencionales y legitima para que los dictámenes emitidos por el Comité en el curso de este procedimiento sean considerados vinculantes para todos los poderes públicos –incluido el judicial– de aquellos Estados que hubieran ratificado el Protocolo.