

**EL CONTROL DE LOS  
TRATADOS INTERNACIONALES  
DE DERECHOS HUMANOS:  
REALIDAD Y LÍMITES**

**UNA APROXIMACIÓN A LA LABOR DE  
LOS ÓRGANOS DE EXPERTOS DESDE LA  
PERSPECTIVA DE LA EFECTIVIDAD DE LOS  
DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y  
CULTURALES**

CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ÁNGEL COLLADO YURRITA

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANEL TRAYTER JIMÉNEZ

ISABEL FERNÁNDEZ TORRES

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ

*Director de publicaciones*

# **EL CONTROL DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS: REALIDAD Y LÍMITES**

**UNA APROXIMACIÓN A LA LABOR  
DE LOS ÓRGANOS DE EXPERTOS  
DESDE LA PERSPECTIVA DE LA  
EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS  
ECONÓMICOS, SOCIALES Y  
CULTURALES**

**Rosa Ana Alija Fernández**

Profesora agregada interina de Derecho internacional público  
Universitat de Barcelona

**Jordi Bonet Pérez**

Catedrático de Dret internacional público  
de la Universitat de Barcelona

## Colección: Atelier Internacional

Director: Sixto Sánchez Lorenzo

Catedrático de Derecho internacional privado  
de la Universidad de Granada

Este libro se publica gracias a su vinculación al Proyecto de Investigación *La exigibilidad jurídica internacional de los derechos económicos, sociales y culturales en periodos de crisis* (DER2012-30652), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reprodujere, plagiare, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2016 Rosa Ana Alija Fernández y Jordi Bonet Pérez

© 2016 Atelier

Via Laietana 12, 08003 Barcelona

e-mail: [editorial@atelierlibros.es](mailto:editorial@atelierlibros.es)

[www.atelierlibros.es](http://www.atelierlibros.es)

Tel.: 93 295 45 60

I.S.B.N.: 978-84-1665-216-7

Depósito legal: B-17876-2016

Diseño y composición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona  
[www.addenda.es](http://www.addenda.es)

# ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b> . . . . .	11
<b>INTRODUCCIÓN</b> . . . . .	15
<b>LAS DECISIONES DE LOS ÓRGANOS DE EXPERTOS VINCULADOS A LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS: LEGITIMIDAD Y VALOR JURÍDICO</b> . . . . .	21
<i>Rosa Ana Alija Fernández</i>	
1. Introducción: una aproximación a la legitimidad de los órganos de expertos vinculados a los tratados internacionales de derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas . . . . .	22
2. Configuración convencional de la labor decisoria de los órganos de vigilancia de los tratados . . . . .	26
2.1. Examen de informes periódicos . . . . .	28
2.2. Examen de comunicaciones o quejas de particulares . . . . .	30
2.3. Examen de comunicaciones o quejas interestatales . . . . .	31
2.4. Investigaciones de oficio y visitas . . . . .	33
2.5. Procedimientos de urgencia y alerta temprana . . . . .	35
2.6. Remisiones a órganos principales de la ONU. . . . .	38
3. Valor jurídico de las decisiones de los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos . . . . .	39
3.1. ¿Una labor decisoria con valor jurídico obligatorio? . . . . .	40
3.2. Valor interpretativo de las decisiones de los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos . . . . .	47
3.3. Más que recomendaciones, menos que obligaciones: fundamentos normativos y potencial incidencia de la práctica sobre la legitimidad de las decisiones de los órganos de vigilancia de los tratados . . . . .	52
4. Legitimidad y valor jurídico de las decisiones adoptadas en el marco de mecanismos de seguimiento. . . . .	57
4.1. Examen de informes periódicos . . . . .	58

4.2. Investigaciones de oficio y visitas . . . . .	63
4.3. Procedimientos de urgencia . . . . .	66
5. Legitimidad y valor jurídico de las decisiones adoptadas en el marco de mecanismos de control . . . . .	68
5.1. Dictámenes a las comunicaciones individuales . . . . .	69
5.2. Examen de comunicaciones interestatales . . . . .	74
6. La aceptación de la labor de los comités por parte de otros órganos internacionales . . . . .	76
6.1. Presentación de informes periódicos . . . . .	77
6.2. La respuesta de los órganos principales de la ONU a las remisiones de violaciones graves . . . . .	79
6.3. La utilización de la jurisprudencia de los comités por tribunales penales internacionales . . . . .	81
7. Conclusiones . . . . .	84

**REFLEXIONES SOBRE LA APLICABILIDAD EN ESPAÑA DE LAS OPINIONES  
Y DECISIONES DE LOS ÓRGANOS DE EXPERTOS INTERNACIONALES  
ESPECIALIZADOS EN DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES** 89

*Jordi Bonet Pérez*

1. Introducción . . . . .	90
2. El pluralismo normativo e interpretativo en materia de DESC . . . . .	94
2.1. La diferenciación de la competencia <i>ratione materiae</i> de los órganos internacionales de expertos y sus consecuencias jurídicas . . . . .	95
2.2. La internormatividad en materia de DESC y la responsabilidad del Estado jurídicamente obligado: el caso español . . . . .	105
2.2.1. La incidencia de la coordinación entre el Derecho internacional y el ordenamiento jurídico interno sobre la efectividad de los tratados internacionales en materia de DESC . . . . .	105
2.2.2. La relevancia jurídica interna de las decisiones y opiniones de los órganos de expertos internacionales . . . . .	110
3. La práctica jurisdiccional española y las opiniones y decisiones de los órganos de expertos internacionales especializados en materia de DESC . .	115
3.1. El alcance de la aplicabilidad de las opiniones y decisiones de los órganos de expertos internacionales especializados en materia de DESC ante los tribunales españoles . . . . .	116
3.1.1. La proyección jurisdiccional del CDESC . . . . .	116
3.1.2. La proyección jurisdiccional de la CEACR . . . . .	120
3.1.3. La proyección jurisdiccional del CEDS . . . . .	122
3.2. La práctica jurisdiccional española y la resolución de problemas relacionados con el pluralismo normativo e interpretativo . . . . .	127
3.2.1. La aplicabilidad de la regla jurídica de la norma más favorable .	128
3.2.2. El alcance jurídico obligacional de los tratados internacionales sobre DESC . . . . .	132
3.2.3. La especificidad de la percepción del alcance obligacional de la CSE . . . . .	136

- 4. Un balance sobre la aplicabilidad de las opiniones y decisiones de los órganos de expertos internacionales especializados en materia de DESC . . . 140
  - 4.1. Las disfunciones vinculadas a la doble funcionalidad de los tratados internacionales de derechos humanos en España. . . . . 141
  - 4.2. La problemática específica de la aplicabilidad ante los tribunales españoles de las opiniones y decisiones de los órganos de expertos internacionales especializados en materia de DESC . . . . . 149
- 5. Consideraciones finales . . . . . 161



# PRÓLOGO

Uno de los grandes cambios paradigmáticos en el Derecho Internacional contemporáneo es la progresiva emergencia de todo un conjunto de normas y de mecanismos para la protección internacional de los derechos humanos a partir de la creación de las Naciones Unidas en 1945. El documento que da el pistoletazo de salida fue la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Este instrumento supuso un gran avance en el reconocimiento de derechos, pero no preveía la creación de ningún mecanismo *ad hoc* para la protección y garantía de los mismos. Hubo algunos intentos para que la antigua Comisión de Derechos Humanos creada en febrero de 1946 (y que fue sustituida en 2006 por el actual Consejo de Derechos Humanos) desempeñara esa labor, pero la mayor parte de los Estados no eran partidarios de ello, prevaleciendo la famosa doctrina del *no power to take action*. Es decir, durante prácticamente tres décadas las Naciones Unidas no contaron con órganos específicos encargados del control de la aplicación por parte de los Estados de los derechos humanos reconocidos internacionalmente, algo que sí ocurría, por ejemplo, en el ámbito del Consejo de Europa, donde tanto la antigua (y ya extinta) Comisión Europea de Derechos Humanos como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos fueron creados para cumplir precisamente dicha función.

Esta situación comienza a cambiar en los años sesenta del siglo pasado con la aprobación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965) y de los dos pactos internacionales de derechos humanos (1966), el consagrado a los derechos civiles y políticos, y el dedicado a los derechos econó-

micos, sociales y culturales, que preveían la creación de órganos específicos para la vigilancia de su cumplimiento, los denominados *comités de derechos humanos* (*treaty-bodies* en su acepción en inglés). Con posterioridad, en el ámbito de las Naciones Unidas se han ido aprobando convenciones de carácter específico que han venido a completar el contenido y alcance de los dos Pactos de 1966. Así, hoy contamos con convenciones específicas destinadas a la eliminación de la discriminación contra las mujeres, a la prohibición de la tortura, a los derechos de la infancia, a los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, a los derechos de las personas con discapacidad o a la prohibición de la desaparición forzada. El elemento en común de todos estos tratados internacionales de derechos humanos es que crean un órgano compuesto por personas expertas encargado de velar por la aplicación y el cumplimiento de sus normas por parte de los principales destinatarios de estos tratados, los Estados. A pesar de que las decisiones de estos comités no son vinculantes, dado que estos órganos no tienen un carácter jurisdiccional, lo cierto es que desempeñan un papel cada vez más importante en el proceso de desarrollo progresivo del Derecho internacional de los derechos humanos. Los nueve comités (y un subcomité) que han sido creados hasta ahora emiten observaciones finales tras la presentación por parte de los Estados de sus informes periódicos, analizan peticiones de personas que consideran que sus derechos han sido vulnerados, llevan a cabo procedimientos de investigación de oficio ante casos de violaciones graves y sistemáticas de los derechos contenidos en las convenciones que prevén este mecanismo de protección, o elaboran comentarios generales que pretenden interpretar de una manera autorizada las disposiciones de una determinada convención. Es decir, llevan a cabo una labor muy relevante en cuanto a la interpretación y la protección de los derechos consagrados en las diferentes convenciones ratificadas por los Estados.

El libro que usted tiene en sus manos es uno de los pocos análisis en lengua castellana en torno al alcance jurídico y meta-jurídico de la labor de estos comités. Nos encontramos ante un estudio que viene a llenar un hueco importante en la doctrina internacionalista española, ya que este tema no ha sido abordado con el suficiente rigor hasta la fecha. Es una obra necesaria desarrollada por dos de las mentes más lúcidas en el panorama jurídico internacional español que están situando a la Universidad de Barcelona como uno de los centros de referencia en el Derecho internacional de los derechos humanos, en particular en lo concerniente a los derechos de carácter económico, social y cul-

tural en un mundo marcado por una acelerada globalización que desafiaba nociones básicas de la soberanía de los Estados y la capacidad de éstos de hacer frente a las necesidades básicas de su ciudadanía.

Mientras que la primera parte de este estudio, la desarrollada por la Dra. Rosa Ana Alija, se dedica al análisis de la legitimidad y el valor jurídico de las diferentes actuaciones que llevan a cabo los órganos de vigilancia de los tratados internacionales de derechos humanos, la segunda parte, cuya autoría corresponde al Dr. Jordi Bonet, pone su foco en la aplicabilidad de las decisiones de los órganos de expertos en materia de derechos económicos, sociales y culturales en la práctica jurisdiccional española. Las dos partes se complementan perfectamente y ponen sobre la mesa el escaso conocimiento y la poca utilización de las decisiones de estos órganos por parte de los tribunales domésticos y el ambiguo carácter jurídico de las mismas. En fin, nos encontramos ante una obra que reviste un enorme interés tanto para los estudiosos del Derecho internacional de los derechos humanos como para los operadores jurídicos que tienen que aplicar tanto el ordenamiento jurídico español como los estándares internacionales. Asimismo, este estudio puede abrir vías interesantes para las organizaciones de la sociedad civil comprometidas con los derechos humanos, ya que estamos observando un creciente interés y una creciente participación de ONGs españolas ante los diferentes mecanismos internacionales de protección y promoción de los derechos humanos. Por poner tan solo un ejemplo, en 2012, en el marco de la presentación por parte de España de su informe periódico al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) en medio de una crisis económica profunda y de la aplicación de medidas de austeridad muy estrictas por parte del Gobierno español, un amplio número de ONGs presentaron un informe alternativo en el que alertaban del «creciente deterioro en las condiciones de vida de gran parte de la población y las importantes repercusiones que este tendrá en el disfrute de los derechos humanos a mediano y largo plazo».<sup>1</sup> El Comité tuvo muy en cuenta este informe alternativo a la hora de emitir sus observaciones finales al Estado español, unas observaciones finales que fueron bastante críticas con la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en España.

---

1. *Informe Conjunto al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con motivo del examen del 5º informe periódico de España*, Madrid, 15 de marzo de 2012 (este informe se puede encontrar en <http://cesr.org/downloads/Joint%20Submission%20CESCR%2015%20March%202012.pdf?preview=1>).

En este sentido, el Comité expresó su honda preocupación «por la reducción de los niveles de protección efectiva de los derechos consagrados en el Pacto que ha resultado de las medidas de austeridad adoptadas..., perjudicando de forma desproporcionada el disfrute de sus derechos por las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, especialmente los pobres, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, los adultos y los jóvenes desempleados, las personas mayores, los gitanos, los migrantes y los solicitantes de asilo».<sup>2</sup> Por lo tanto, la labor de estos Comités debe recibir una atención cada vez mayor, ya que son un eslabón esencial en la defensa y garantía de los derechos humanos tanto a nivel interno como en el escenario internacional.

Felipe Gómez Isa  
En Deusto-Bilbao, mayo de 2016

---

2. ONU, Doc. E/C.12/ESP/CO/5, 18 de mayo de 2012, pár. 8.

# INTRODUCCIÓN

Esta obra tiene su origen y es fruto del Proyecto de Investigación titulado *La exigibilidad jurídica internacional de los derechos económicos, sociales y culturales en períodos de crisis* (DER2012-30652), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad), y desarrollado entre los años 2013 y 2016.

La actividad investigadora desarrollada ha permitido identificar, a modo de una de las cuestiones capitales que plantea la exigibilidad jurídica internacional de los derechos económicos, sociales y culturales, la importancia de delimitar el alcance jurídico de las obligaciones adquiridas por los Estados en torno a los derechos económicos, sociales y culturales en el marco del ordenamiento jurídico internacional. Por lo mismo, el asunto de la interpretación de las normas jurídicas internacionales que reconocen y pretenden garantizar los derechos económicos, sociales y culturales debe ser tenida por un foco preferente de atención dentro de este ámbito de investigación: debe, al menos en apariencia, permitir que se dispongan de datos que, fruto de la técnica jurídica, sirvan para sortear las ambigüedades e imprecisiones conceptuales que dificultan obtener directamente una visión definitiva de su alcance jurídico de la lectura de la propia norma jurídica internacional —por ejemplo, de una disposición convencional incluida en un tratado internacional—. Desde esta perspectiva, pues, la identificación de los criterios interpretativos para poder, conforme al ordenamiento jurídico internacional, aplicar las normas jurídicas internacionales de forma adecuada y delimitar así la justa extensión de su alcance normativo resulta una operación indispensable para el correcto estudio de cuál es el verdadero acervo obligacional de un

Estado respecto a sus ciudadanos en lo que concierne a los derechos económicos, sociales y culturales.

Si esta aproximación a la interpretación de las normas jurídicas internacionales es relevante en relación con cualquier materia y sea cual sea el contexto de su aplicación, hay que subrayar la especial significación jurídica que tiene esta labor cuando se trata de la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales en períodos de crisis económica: no solo por la intrínseca dificultad de hacer efectivos en tales situaciones los derechos económicos, sociales y culturales, sino porque, conforme al Derecho internacional de los derechos humanos, son coyunturas en las que se otorga a los Estados a través de una pluralidad de técnicas jurídicas un margen de acción para acomodar su conducta anticrisis a las exigencias jurídicas internacionales, y, en suma, un espacio de discrecionalidad para restringir o limitar el goce y disfrute de los derechos humanos —en particular, de los derechos económicos, sociales y culturales—. No está de más subrayar, por ejemplo, la importancia cualitativa que pueda tener la opinión de la Presidencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>1</sup> a los Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales respecto al alcance de sus obligaciones jurídicas internacionales en el momento en que deben abordar una crisis económica.

Partiendo de la base de que el Derecho internacional de los derechos humanos se caracteriza por su carácter esencial, que no exclusivamente, convencional, la interpretación de los tratados internacionales de derechos humanos que reconocen y pretenden garantizar los derechos económicos, sociales y culturales se relaciona intrínsecamente con la labor de control del cumplimiento de las obligaciones jurídicas adquiridas por la vía convencional por los Estados desempeñada por órganos internacionales de control a los que se ha dotado de competencia a tal efecto. Del mismo modo, y atendiendo a la conformación convencional de la protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales, hay que admitir que los órganos internacionales de control previstos no son de naturaleza jurisdiccional, sino, por regla general, órganos de expertos internacionales que

---

1. ONU, «Carta de fecha 16 de mayo de 2012 dirigida a los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por el Presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales», *Documento HRC/NONE/2012/76*.

pueden ejercitar funciones no contenciosas o cuasi-contenciosas (o cuasi-jurisdiccionales) —que, en todo caso, no son equiparables a las que desempeña un tribunal internacional (regional) especializado en derechos humanos—.

Estos presupuestos de análisis han llevado a focalizar el objeto de esta obra en un análisis inicialmente funcional de la labor de interpretación y de la subsiguiente aplicación de las normas jurídicas internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales: contextualizando en el conjunto de la labor de control de los tratados internacionales de los derechos humanos el punto de partida, se pretende examinar cuál es el real efecto y los correspondientes límites de la aportación actual de la labor de los órganos de expertos internacionales encargados de velar por la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales; es decir, cuál es la aportación de estos órganos de expertos internacionales en orden a fomentar la exigibilidad jurídica de los mismos y, en suma, su efectividad. Como puede verse, no se pretende partir de una perspectiva cerrada y absolutamente centrada en el examen de los órganos de expertos internacionales dedicados por su competencia a los derechos económicos, sociales y culturales, sino que se ha optado por encuadrar su estudio dentro del conjunto de órganos internacionales de la misma naturaleza que ejercen atribuciones de control de los tratados internacionales de derechos humanos. Se quiere así partir de una percepción no dividida de la funcionalidad relativa al control de las obligaciones jurídicas internacionales de derechos humanos de origen convencional, que no impide ni identificar ni tratar en su justa medida las especificidades que supone, tanto desde el prisma jurídico-formal como material, el control del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.

Esta perspectiva general, pero coherente en su desarrollo con la especificidad, tiene su reflejo en la aportación realizada por quien firma en primer lugar esta introducción, que analiza el valor jurídico y la legitimidad de las decisiones de los órganos de expertos internacionales vinculados a los tratados internacionales de derechos humanos. La aproximación realizada, que parte esencialmente del examen de la actividad de los órganos de expertos internacionales creados por algunos de los tratados internacionales adoptados en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, o a partir de las competencias de control en ellos perfiladas —es el caso, por ejemplo, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, no previsto en

el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales—, permite tanto llegar a conclusiones respecto al valor jurídico de las decisiones de estos órganos de expertos internacionales como ponderar los argumentos bajo los que pueda medirse la legitimidad social de esa potencial autoridad interpretativa, derivada de la percepción del valor intrínseco de su actividad de control pero también de la intensidad de la práctica estatal subsiguiente que generan sus decisiones. En este sentido, es relevante la interrelación que se establece entre la valoración de los parámetros de legitimidad de la labor de los órganos de expertos internacionales con la práctica estatal: una forma de medir la legitimación de las opiniones vertidas en el ejercicio de sus funciones de control deriva precisamente de su repercusión en la práctica estatal, y, principalmente, en la jurisdiccional — ámbito en el que debe ser consciente ya el lector del hándicap que supone para las decisiones de órganos de expertos internacionales especializados, o susceptibles de centrar su actividad en los derechos económicos, sociales y culturales, la tradicional falta de reconocimiento jurídico constitucional o la relatividad de la garantía constitucional de los derechos económicos, sociales y culturales—.

Esta referencia a la forma de abordar la comprensión de la legitimidad de los órganos de expertos internacionales permite introducir el segundo de los estudios que comprende la obra, realizado por quien firma en segundo lugar esta introducción, puesto que el mismo se centra en la praxis de las opiniones y decisiones de los órganos de expertos internacionales en la práctica estatal y, en consecuencia, intenta profundizar en esa línea de trabajo a partir de un estudio de caso. Este estudio de caso, como parece hasta cierto punto lógico, se centra en la práctica española y en la integración en las decisiones jurisdiccionales de sus tribunales de las opiniones y decisiones de los órganos de expertos internacionales especializados en derechos económicos, sociales y culturales. Para ofrecer una visión de conjunto de la práctica española, y extraer conclusiones todavía más significativas, no se ha focalizado en los tratados internacionales elaborados en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, sino que se ha tomado en consideración la labor de control respecto a los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo y de la Carta Social Europea. Sin duda, el análisis de este estudio de caso permite trazar expectativas de análisis comparativo con otros países y una oportunidad de reflexionar sobre la relevancia que en la práctica jurisdiccional tienen los tratados internacionales de derechos humanos, particularmente los

relativos a derechos económicos, sociales y culturales, así como las correspondientes opiniones y decisiones de los órganos de expertos internacionales que los interpretan.

Rosa Ana ALIJA FERNÁNDEZ  
Jordi BONET PÉREZ