

R. CASACION núm.: 5269/2022

Ponente: Excm.a Sra. D.^a María del Pilar Teso Gamella

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina
López

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Cuarta
Sentencia núm. 786/2023

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D.^a Celsa Pico Lorenzo

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D.^a María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 13 de junio de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 5269/2022 interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia de 27 de abril de 2022, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección 5ª) de la Audiencia Nacional, en el recurso contencioso-administrativo n.º 2/2021, sobre responsabilidad patrimonial.

Se ha personado como parte recurrida, doña [REDACTED] representada por la procuradora doña Valentina López Valero.

Ha sido ponente la Excm.a Sra. D.^a María del Pilar Teso Gamella.

NOTA: Se advierte que, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en relación con lo regulado en el art. 230 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los datos contenidos en esta resolución o acto de comunicación son comunicados y su traslado o comunicación pública por cualquier medio o procedimiento es prohibida, sin perjuicio de las competencias que al Consejo General del Poder Judicial se le reconocen en el art. 150.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Firmado por: PILAR TESO GAMELLA
24/06/2023 09:04

Firmado por: CELSA PICO LORENZO
24/06/2023 11:39

Firmado por: JOSE LUIS REQUERO
IBANEZ
24/06/2023 21:44

Firmado por: LUIS MARIA DIEZ-PICAZO
GIMENEZ
26/06/2023 09:59

Firmado por: PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA
26/06/2023 13:55

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección 5ª), se ha seguido el recurso n.º 2/2021, interpuesto contra la resolución desestimatoria presunta, por silencio administrativo del Ministerio del Interior, de la solicitud de reclamación por responsabilidad patrimonial.

SEGUNDO.- La expresada Sala de lo Contencioso administrativo de la Audiencia Nacional dictó sentencia, el día 27 de abril de 2022, cuyo fallo es el siguiente:

«ESTIMAR EN PARTE el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de Dª. [REDACTED] contra la resolución desestimatoria presunta, por silencio administrativo del Ministerio del Interior, de la solicitud de reclamación por responsabilidad patrimonial, actuación administrativa que se anula por no ser conforme a Derecho, reconociendo a la recurrente el derecho a ser indemnizada en la cantidad de 3.000 euros.».

TERCERO.- Contra la mentada sentencia se preparó recurso de casación ante la Sala de instancia, que ésta tuvo por preparado, por lo que se elevaron los autos y expediente administrativo a este Tribunal, ante el que la parte recurrente interpuso el citado recurso de casación.

CUARTO.- Mediante auto dictado por la Sección Primera de esta Sala el 27 de octubre de 2022, se acordó admitir a trámite el recurso de casación preparado por el Abogado del Estado contra la sentencia dictada el 27 de abril de 2022, por la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección 5ª) de la Audiencia Nacional, en el recurso n.º 2/2021.

QUINTO.- En el escrito de interposición del recurso, presentado el día 14 de diciembre de 2022, la parte recurrente, el Abogado del Estado, solicitó que se dicte sentencia por la que:

«que, con ESTIMACIÓN de este recurso, se declare y fije la jurisprudencia indicada en el fundamento séptimo de este escrito que se incorpora a este suplico por remisión por economía procesal o, en los que pueda considerar esa Sala y Sección más ajustados a Derecho; y, con arreglo a dicha doctrina, CASE Y ANULE LA SENTENCIA RECURRIDA, para, en su lugar dictar nueva sentencia por la que SE DESESTIME ÍNTEGRAMENTE el recurso interpuesto en la instancia y se declare que no existe responsabilidad patrimonial del Estado.»

SEXTO.- Conferido trámite de oposición mediante providencia de 11 de enero de 2023, la parte recurrida, doña *[Nombre]*, presentó escrito el día 27 de febrero de 2023, en el que solicitó:

« tenga por realizada OPOSICIÓN al recurso de casación, desestimando el mismo, con costas.»

SÉPTIMO.- Mediante providencia de 21 de marzo de 2023, se señaló para la votación y fallo del presente recurso el día 16 de mayo del corriente y se designó magistrada ponente a la Excm. Sra. doña María del Pilar Teso Gamella.

OCTAVO.- En la fecha acordada, 16 de mayo de 2023, comenzó la deliberación continuando hasta el 6 de junio en que tuvo lugar la votación y fallo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *La sentencia impugnada*

Mediante el presente recurso de casación se impugna la sentencia de la Sala de nuestro orden jurisdiccional de la Audiencia Nacional, que estimó en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona, por la parte ahora recurrida, doña [REDACTED], contra la denegación presunta del Ministerio del Interior de la reclamación formulada por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, debido a las lesiones ocasionadas, según alegaba, por la policía, el día 27 de enero de 2013, cuando fue detenida en la ciudad de Córdoba.

La sentencia que se impugna, al estimar en parte el recurso contencioso administrativo, reconoce el derecho de la recurrente a ser indemnizada en la cantidad de 3.000 euros, por los días de recuperación, por el agravamiento del trastorno ansioso depresivo diagnosticado con anterioridad a los hechos, y por la desviación leve de la pirámide nasal.

Considera la sentencia impugnada que << *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. Lo relevante en este supuesto es que mientras no se proceda a la reparación plena y adecuada de los daños causados en ejecución de la Decisión del CAT, se mantiene, persiste y se perpetúa la vulneración de derechos humanos que aquella declara, a saber, que nadie será sometido a tortura ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes ex artículo 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, siendo su correlativo o equivalente el derecho a la integridad física del artículo 15 de nuestra Constitución.*

Por tanto, una vez declarada la vulneración del derecho en la Decisión del CAT, su falta de ejecución es la que perpetúa dicha infracción, manteniendo sus efectos, pues como se constata en las actuaciones el Estado español -a través del Ministerio del Interior- ha dejado transcurrir un periodo de tiempo prolongado sin que le haya dado debida y cumplida ejecución, ni en el seno del proceso de seguimiento correspondiente, en el que incluso manifestó que debía atenerse, en exclusiva, a las decisiones judiciales internas, ni en la posterior petición de la interesada de información e instando que se actuara, que no consta que fuera contestada, ni finalmente en el ulterior procedimiento de responsabilidad patrimonial tras la reclamación de la actora, en el que su resolución se ha producido por silencio administrativo.

Y como se sostuvo en la STS, también en este supuesto resulta "indudable" la prosperabilidad de la demanda, en la medida en que "no sólo debió merecer de la Administración General del Estado una consideración expresa, por demás impuesta por el artículo 42 de la Ley 30/1992, dando cumplimiento a la obligación internacional y de Derecho interno", actual artículo 21 de la Ley 39/2015, sino "que se torna ya en el remedio efectivo último para controlar la alegada vulneración de derechos fundamentales invocada por la parte recurrente que, además, se presenta como permanente en el tiempo, (...) , por no haber sido restaurada la lesión de derechos por la Administración tras la conclusión del Comité de la CEDAW", aquí la Decisión del CAT.>>.

SEGUNDO.- *La cuestión de interés casacional*

Mediante auto de 27 de octubre de 2022, se acordó la admisión del presente recurso de casación, y se identificó la siguiente cuestión de interés casacional:

<<(…) que se determine si, en el supuesto de decisiones del Comité contra la Tortura de Naciones Unidas que concluyen que ha existido vulneración de algunos de los derechos reconocidos en la Convención contra la Tortura, y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, de Naciones Unidas, e insta a la autora a una reparación mediante medidas de indemnización por los daños materiales y morales, las mismas vinculan a la

administración y a los órganos jurisdiccionales españoles en el sentido de considerarlas como prueba de la existencia de responsabilidad patrimonial, sin posibilidad de análisis de la concurrencia de la misma. >>.

Identificando las normas que en principio debieran ser objeto de interpretación, el artículo 15 de la Constitución, el artículo 22 de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, hecha en Nueva York el 10 de diciembre de 1984, así como artículos 32 y 34 de la Ley 40/ 2015 del Sector Público sobre responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y el artículo 30 la Ley 25/ 2015 de 27 de noviembre, sobre Tratados y otros Acuerdos Internacionales. Todo ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

TERCERO.- *La posición de las partes procesales*

La Administración General del Estado, ahora recurrente, sostiene que la sentencia impugnada contradice la jurisprudencia del Tribunal Supremo, tanto de esta Sala Tercera como de otras Salas del Tribunal Supremo. Tampoco se ajusta a lo declarado en nuestra sentencia de 17 de julio de 2018 que cita, y en la que se funda la propia sentencia impugnada, pues la citada sentencia se sustenta sobre unas circunstancias muy concretas y, además, no sienta una doctrina diferente a la tradicional que viene declarando el Tribunal Supremo, respecto de estos casos de responsabilidad patrimonial.

Considera el Abogado del Estado que las recomendaciones recogidas en los dictámenes de los Comités creados en aplicación de los Pactos y Convenciones celebrados en el marco de las Naciones Unidas, referidos a los derechos reconocidos en cada Pacto o Convenio, no tienen fuerza ejecutiva y no dejan sin efecto la cosa juzgada material de las sentencias y resoluciones judiciales internas, como sucede en este caso con los autos dictados por la jurisdicción penal. Las citadas decisiones del Comité contra la Tortura, en definitiva, no pueden ser consideradas un título de imputación suficiente para dar lugar a la responsabilidad patrimonial.

Por otro lado, la parte recurrida alega que la propia Sala Tercera ha afirmado el carácter vinculante, a los efectos de la responsabilidad patrimonial, del pronunciamiento del Comité de contra la Tortura de Naciones Unidas. Citando al respecto nuestra sentencia de 17 de julio de 2018, en la que se basa la sentencia que se impugna en casación. Por tanto, considera que la sentencia que se recurre es conforme a Derecho, al ajustarse fielmente a la jurisprudencia de la Sala Tercera y al reconocer, por tanto, el derecho de la parte demandante en el recurso contencioso-administrativo a ser indemnizada por las lesiones padecidas con motivo de la detención de la recurrida en la ciudad de Córdoba. Aduce que la Administración ha vulnerado, en definitiva, los derechos fundamentales de la detenida, a tenor de las lesiones ocasionadas en el momento de la detención. Igualmente señala que el agotamiento de la vía interna que se exige para acudir al Comité contra la Tortura, si se atendiera únicamente a la firmeza de las resoluciones judiciales, sería imposible dar lugar a la responsabilidad patrimonial. Y, en fin, alude a la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, que en su artículo 35.2 establece que para la interpretación de los Tratados Internaciones, deben tomarse en consideración las normas de la organización.

El Ministerio Fiscal, en fin, considera que ha de estimarse el recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado, porque las decisiones del Comité contra la Tortura de Naciones Unidas no vinculan ni a la Administración Pública ni a los Tribunales españoles, en el sentido de considerar como prueba de la existencia de responsabilidad patrimonial a tales dictámenes ni impiden, por consiguiente, la valoración ni los análisis de la concurrencia de la misma, por parte de la Administración y por los Tribunales.

CUARTO.- *Los antecedentes hasta la sentencia impugnada*

1.- El día 27 de enero de 2013, cuando se encontraba, la ahora recurrida, Sra. ... , en la estación de trenes de Córdoba, se acercaron cuatro policías que solicitaron examinar el interior de su bolso, en el que

encontraron una cartera que no pertenecía a la recurrente, y que había sido sustraída en una discoteca, "La Posada de Babilonia", de esa localidad, en la que al parecer había estado la indicada Sra.

La ahora recurrida alegó que fue agredida por los policías mientras le preguntaban donde tenía las otras carteras, y que fue esposada y golpeada con la puerta del coche con motivo de subir al mismo. Añadiendo que, debido a los bruscos frenazos y acelerones durante el trayecto en coche, su cabeza colisionaba contra la mampara separadora de la parte delantera del vehículo. Adujo, también, que no fue atendida su petición de asistencia médica.

2.- La ahora recurrida presentó denuncia contra los cuatro policías por las lesiones padecidas ante el Juzgado de Instrucción núm. 1 de Córdoba, que tras tomar las declaraciones correspondientes, incluyendo las de los testigos y el médico que determinó sus lesiones, dictó auto de 31 de enero de 2014, acordando el sobreseimiento provisional en relación con el delito denunciado, al tiempo que declaró que reputaba falta contra el orden público y falta continuada de hurto los hechos que se atribuían a la Sra.

Interpuesto recurso de apelación ante la Audiencia Provincial de Córdoba, la Sección Tercera dictó auto de 10 de julio de 2014, en el que desestimó la apelación y señaló que "*estima inexorable en este caso el sobreseimiento de las actuaciones, hasta el punto de que aprecia indicios de la posible existencia de una denuncia falsa*". Teniendo en cuenta, según recoge el citado auto, que el Ministerio Fiscal había apreciado indicios de la posible existencia de una denuncia falsa.

Se expresaban dudas relevantes en atención a las fotografías de las cámaras instaladas en las dependencias policiales en las que no se apreciaban, en el rostro de la detenida, las lesiones propias de una fractura nasal, que según el relato de la recurrida ya se habían producido con motivo de su detención y dei posterior traslado en el vehículo policial, teniendo en cuenta la declaración del médico y de los testigos que atribuían a la recurrida haber dicho que "sabía cómo hacerse un parte de lesiones".

Formulado escrito solicitando nulidad de actuaciones, el incidente fue desestimado. Interpuesto el correspondiente recurso de amparo, ante el Tribunal Constitucional, deducido contra la desestimación de la apelación por la Audiencia Provincial de Córdoba, el amparo resultó inadmitido por providencia del Tribunal Constitucional de 16 de marzo de 2015, por la que declara la “manifiesta inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo”.

3.- El día 23 de marzo de 2016 la Sra. [REDACTED] presenta queja ante el Comité contra la Tortura (CAT) por los hechos acaecidos el día 27 de enero de 2013, en Córdoba, y tras la correspondiente sustanciación, se dicta Decisión de 15 de enero de 2020, en virtud del artículo 22 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

En esta decisión, cuando se refiere al fondo del asunto recuerda que rige la inversión de la carga de la prueba, y hace recomendaciones al Estado parte para que adopte medidas necesarias que garanticen exámenes médicos, por lo que concluye que <<(…) 9. Por lo tanto, el Comité actuando en virtud del artículo 22, párrafo 7, de la Convención, concluye que los hechos que tiene ante sí ponen de manifiesto una violación del artículo 2, párrafo 1, leído conjuntamente con el artículo 16, y de los artículos 11, leído solo y conjuntamente con el artículo 2, y 16 de la Convención. (...) 10. 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 causados, y medidas de rehabilitación; y b) tome las medidas necesarias, incluyendo adoptar medidas administrativas contra los responsables, e imparta instrucciones precisas a agentes de policía en las comisarías, para evitar que se cometan infracciones semejantes en el futuro. De conformidad con el artículo 118, párrafo 5, de su reglamento, el Estado parte deberá informar al Comité, dentro de un plazo de 90 días a partir de la fecha de envío de la presente decisión, sobre las medidas que haya adoptado para dar curso a la presente decisión.>>.

4.- La recurrente presentó escrito de 23 de octubre de 2020 ante la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, solicitando información sobre los acuerdos que se han adoptado en ejecución de la decisión del Comité.

5.- El día 23 de febrero de 2021 presentó, también ante el Ministerio del Interior, reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, alegando el funcionamiento anormal de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, debido a las lesiones padecidas. Reclamación que fue desestimada por silencio.

6.- Interpuesto el recurso contencioso-administrativo, por los trámites del procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona, contra la denegación presunta de la reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración, mediante la sentencia que se impugna en esta casación, se estima en parte y se reconoce el derecho de la allí recurrente a ser indemnizada en la cantidad de 3.000 euros.

Se alegaba la lesión de los artículos 15, 17 y 20 de la CE, así como de los artículos 1, 3, 8 y 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y se solicitaba que se cumpliera la decisión del CAT de 15 de enero de 2020 mediante el abono de la indemnización que solicitada que ascendía a la cantidad de 8.931 euros.

QUINTO.- *Las decisiones o dictámenes de los Comités de Derechos Humanos de Naciones Unidas*

Los Comités de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en este caso se trata de una decisión del Comité contra la Tortura (CAT), se crean en los correspondientes tratados bajo el amparo de Naciones Unidas. En concreto, el CAT se crea en el artículo 17 de Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Estos Comités emiten decisiones o dictámenes, según el tipo de Comité. Se denominan “decisiones” en el caso del Comité contra la Tortura y “dictámenes” en los demás Comités. Pues bien, estas resoluciones resuelven las quejas presentadas ante el respectivo Comité sobre la vulneración de los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y esas decisiones o dictámenes contienen observaciones, recomendaciones y declaraciones, al tiempo que proponen medidas, para evitar futuras lesiones de los derechos. Así, la decisión del Comité contra la Tortura de 15 de enero de 2020, en aplicación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, cuando aborda la cuestión de fondo sobre los hechos sucedidos en Córdoba, incluye referencias a que el “Comité observa”, el “Comité recuerda”, el “Comité toma nota”, o el Comité “recomendando al Estado parte”, lo que ya resulta revelador.

Pues bien, la caracterización y efectos de estas decisiones y dictámenes de los Comités de Naciones Unidas han sido objeto de examen por esta Sala Tercera, señalando, con reiteración, que estas decisiones o dictámenes no tienen carácter vinculante en los términos que ahora se postula, porque carecen de fuerza ejecutoria directa para determinar la nulidad de resoluciones judiciales firmes de los jueces y tribunales nacionales.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no contiene ninguna cláusula, ni previsión específica, que establezca ese efecto ejecutorio de las resoluciones de los Comités. Tampoco en nuestro ordenamiento jurídico interno se ha establecido un cauce concreto y específico que permita a los jueces y tribunales revisar los autos o sentencias penales firmes como consecuencia de la decisión o dictamen de un Comité.

En este sentido ya nos pronunciamos en nuestra sentencia de 6 de febrero de 2015 (recurso contencioso-administrativo nº 120/2013), al señalar que los dictámenes *<<no tienen carácter vinculante, pues el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966, firmado por España el día 28 de septiembre de 1976 (BOE de 30 de abril de 1977), cuando regula, en los artículos 28 y siguientes, al*

citado Comité, especialmente en los artículos 41 y 42, no diseña un órgano jurisdiccional, con facultades de carácter jurisdiccional, es decir, para determinar el Derecho de forma definitiva en caso de conflicto e imponerse frente a todos. Ni tampoco se le atribuye al mismo el monopolio para la interpretación y aplicación de sus normas. El artículo 41.1. h) del Pacto al describir el contenido de los informes se señala que “se limitará a una breve exposición de los hechos y agregará las exposiciones escritas y las actas de las exposiciones verbales que hayan hecho los Estados partes interesados” y “en cada asunto enviará un informe a los Estados partes interesados”>>.

Conviene recordar que la STC 70/2002, de 10 de abril, venía advirtiendo 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>>. En este mismo sentido, entre otras, la STC del Pleno 23/2020, de 13 de febrero.

El valor jurídico de las decisiones o dictámenes del Comité, por tanto, no es vinculante a los efectos que ahora examinamos, no sujetan a una obligación, y no tienen fuerza ejecutiva, lo que no significa que no produzcan ninguna consecuencia jurídica. Así es, estas decisiones deben ser tenidas en cuenta como indicadores relevantes sobre la observancia de los derechos previstos en el Pacto, que mediante las medidas que proponen eviten o limiten las lesiones de tales derechos y contribuyan a su mejor protección. De igual modo que deben ser tenidos en cuenta por los Estados para encauzar su acción legislativa, de forma que se cumplan las exigencias derivadas de la interpretación que, de las normas del Pacto, hace el Comité.

En este sentido, que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos forma parte de nuestro Derecho interno según el artículo 96.1 de la CE, pues los tratados internacionales suscritos por España forman parte de nuestro ordenamiento jurídico, es algo que no admite discusión. Ahora bien,

ello no significa que un acto derivado dictado en su aplicación, como la decisión del Comité, deba tener una fuerza ejecutiva idéntica, que no reconoce ni regula el propio tratado.

Se trata, en definitiva, de dos planos distintos, de un lado se encuentra la obligación del Estado de cumplir con los derechos humanos que se relacionan el Pacto, a lo que se encuentra convencionalmente obligado; y de otro está la naturaleza de las decisiones del Comité, su carácter obligatorio, vinculante o no, que desde luego no tienen necesariamente la misma fuerza jurídica que las obligaciones normativas que impone el Tratado.

De ahí, que no podamos compartir el alegato que esgrime la parte recurrida mediante la cita de los artículos 30 y 31 de la Ley 25/2014, sobre Tratados y Acuerdos Internacionales, al pretender expandir el ámbito al que se refieren esas normas legales sobre la ejecución de los tratados internacionales y sus reglas de interpretación, a las decisiones del CAT. Conviene reparar que en este recurso desde luego no está en cuestión que el Estado español deba observar el catálogo de las normas sobre los derechos humanos a lo que se encuentra convencionalmente obligado, ex artículo 96.1 de la CE. De lo que se trata, como venimos señalando, es de determinar si el dictamen del CAT que aprecia una vulneración de un derecho previsto en el Pacto, constituye por sí mismo un título de imputación suficiente para dar lugar a la responsabilidad patrimonial como un medio de dar efectividad a la infracción apreciada.

Viene al caso recordar lo declarado en nuestra sentencia de 6 de febrero de 2015 antes citada, cuando señalamos que el artículo 2 del Pacto establece que *«cada uno de los Estados parte (...) se compromete a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente pacto»* (apartado 1). Pero para ello es cada Estado parte el que asume el compromiso de *«adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto»* (apartado 2). Y lo

cierto es que no se han articulado, insistimos, en nuestro Derecho interno los mecanismos específicos para llevar a término el cumplimiento de estas decisiones del Comité, mediante el diseño del correspondiente cauce de ejecución.

Por ello ya concluimos en la citada sentencia de 6 de febrero de 2015 que *<<Cuanto llevamos expuesto avala que el citado dictamen no pueda ser considerado un título de imputación para dar lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado legislador. Dicho de otro modo, del dictamen del Comité de Derechos Humanos no nace una imputación>>*.

En este sentido, también se pronuncia la sentencia de 8 de junio de 2015 (recurso de casación nº 1841/2013, cuando declara que *<<Es necesario advertir en primer lugar que el argumentario que preside el motivo y que de forma concisa hemos expuesto, no incide en la "causa decidendi" de la sentencia, consistente, esencialmente, en que el dictamen del Comité de las Naciones Unidas además de no ser una resolución jurisdiccional y no tener otro valor jurídico que aquel que quiera otorgarle el Estado Español. (...) con ello reiteremos lo ya expuesto, que los dictámenes del Comité de los Derechos Humanos declarando el incumplimiento por España del artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Públicos no permiten apreciar una responsabilidad patrimonial por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia y mucho menos con apoyo en una infracción jurisprudencial a todas luces inexistente. (...) Ni los dictámenes de mención constituyen Jurisprudencia, ni las sentencias que se citan por el recurrente aprecian, por incumplimiento de los dictámenes, una responsabilidad patrimonial por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia>>*.

Y, en fin, la sentencia de 12 de febrero de 2020, dictada por la Sala Especial del artículo 61 de este Tribunal Supremo, en un recurso de revisión, declara que *<<resulta conveniente añadir que no procede equiparar las sentencias del TEDH con las recomendaciones o dictámenes de los distintos Comités de las variadas organizaciones internacionales que se pronuncian sobre el cumplimiento de las obligaciones asumidas por España en materia de*

derechos humanos. (...) 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 (artículo 102 LJCA, artículo 954. 3 LECrim, 510.2 LEC)>>.

Ni que decir tiene, por otro lado, que las normas sobre los derechos fundamentales y libertades públicas que nuestra Constitución reconoce han de interpretarse, ex artículo 10.2 de la CE, de conformidad con los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España, lo que desde luego no puede traducirse en que las decisiones del Comité puedan convertirse, por vía jurisprudencial, en un título de imputación que determine, sin más, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, como medio de ejecución de las decisiones o dictámenes del Comité.

Dicho de otro modo, ante la inexistencia de una previsión normativa sobre la vía específica que debe seguirse para el cumplimiento y ejecución de tales decisiones del CAT, no puede entenderse, a tenor de nuestra jurisprudencia, que deban canalizarse, con carácter general, a través del cauce de la responsabilidad patrimonial en sus diversas versiones, otorgando a la decisión del CAT, cuando aprecia una infracción del derecho invocado, el carácter de título bastante y autónomo para haber lugar a la responsabilidad patrimonial.

En todo caso, aunque las citadas decisiones y dictámenes no tengan ese carácter vinculante, ni fuerza ejecutoria, con carácter automático, porque ni en el tratado ni en nuestro ordenamiento jurídico interno hay ninguna norma que establezca la obligatoriedad y ejecutoriedad de las decisiones o dictámenes de estos Comités, ello no supone, como ya adelantamos, que los mismos carezcan de cualquier efecto, pues contienen recomendaciones que deben ser atendidas y establecen medidas que resultan de utilidad y provecho. También sirven de indicación para avalar, siempre junto a las demás circunstancias del caso, la determinación de la lesión de un derecho fundamental que puede haber causado un daño imputable a la Administración.

Como sucedió en la sentencia de 17 de julio de 2018, en los términos que seguidamente veremos.

SEXTO.- *Nuestra sentencia de 17 de julio de 2018*

La jurisprudencia que hemos expuesto en el fundamento anterior pone de manifiesto que la decisión del Comité contra la Tortura de 15 de enero de 2020, que enmarca su actuación en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, no puede ser considerado por sí solo un título de imputación suficiente, por sí solo, para dar lugar a la responsabilidad patrimonial de la Administración.

La afirmación anterior no resulta contradictoria con lo declarado por nuestra sentencia de 17 de julio de 2018 (recurso de casación nº 1002/2017), sobre la que sustenta la ahora impugnada la estimación en parte del recurso contencioso-administrativo.

En efecto, en la citada sentencia declaramos haber lugar a la casación, y estimamos en parte el recurso contencioso-administrativo que había sido interpuesto contra la denegación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia.

En el origen del citado recurso había también un dictamen de un Comité de Naciones Unidas, en concreto del Comité sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que declaraba que el “Estado parte ha infringido los derechos de la autora y su hija fallecida”. Ahora bien, si nos centramos en la “ratio decidendi” de la sentencia citada, conviene reparar que, al margen de si lo pretendido en el proceso era el cumplimiento y ejecución del dictamen del Comité sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer que declaraba la lesión del derecho, lo cierto es que la sentencia partiendo de tal presupuesto toma en consideración el resto de circunstancias del caso que resultaban decisivas, con mayor relevancia que el propio dictamen, para establecer la responsabilidad patrimonial, en ese caso

concreto, por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia y ahora por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

Acorde con tales contornos, la sentencia toma en consideración los “hechos que se desprenden del expediente administrativo” para la constatación del daño, y se centra, para esa identificación del daño, en la desprotección acreditada durante años de la madre en una evidente situación de discriminación, advirtiendo que “es un daño que no está integrado por el juicio de valor del órgano internacional” (fundamento de derecho séptimo), era un daño no exactamente coincidente con el que expresaba el dictamen. Lo que pone de manifiesto una diferencia esencial entre el citado supuesto de hecho respecto de los hechos del caso que ahora examinamos, en los términos que luego veremos.

Por ello, no es de extrañar que la sentencia de 2018 incluya referencias significativas al singular asunto que examinaba, mediante la expresión “en este caso”. Así resulta cuando declara que aunque no hay cauce específico para exigir autónomamente el cumplimiento de los dictámenes del Comité, añade que “es posible admitir *en este caso* que ese Dictamen sea el presupuesto habilitante para formular un reclamación de responsabilidad patrimonial”, pero advirtiendo que “ello con independencia de la decisión que resulte procedente *en cada caso* e, incluso de la posible procedencia de otros en los supuestos de hecho que puedan llegar a plantearse”, y que “*en este caso* y en el ámbito de la responsabilidad patrimonial” procedía (fundamento de derecho octavo). Del mismo modo, en el fundamento de Derecho séptimo, había señalado que el dictamen “deberá ser tenido, *en este caso* y con sus particularidades, como presupuesto válido para formular una reclamación de responsabilidad patrimonial”. Lo que no eximió a la Sala Tercera de examinar, en ese caso, la concurrencia de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

En definitiva, la sentencia de 2018 no se aparta en lo sustancial de nuestra jurisprudencia anterior, ni en la misma se diseña por vía jurisprudencial un cauce específico para ejecutar, con carácter general, las decisiones o

dictámenes de los Comités de Naciones Unidas, ante la ausencia de norma convencional o de derecho interno al respecto.

Lo que resuelve la indicada sentencia es un recurso de casación, y el recurso contencioso administrativo, sobre la responsabilidad patrimonial por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, tomando en consideración el dictamen del Comité sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, como indicador, pero, sobre todo, examinando, como impone la razón de decidir en este tipo de recursos, cada uno de los requisitos que han de concurrir para dar lugar a la responsabilidad patrimonial.

SÉPTIMO.- *La responsabilidad patrimonial*

La reclamación formulada por la ahora recurrida fue una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, formulada ante la Administración General del Estado (Ministerio del Interior), por las lesiones ocasionadas, según alegó la recurrente, por los funcionarios de policía cuando procedieron a su detención en Córdoba el día 27 de enero de 2013.

El derecho de los particulares a ser indemnizados por la lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, que establece el artículo 106.2 de la CE, ha de realizarse "en los términos establecidos por la Ley". Y la Ley 40/2015, en el artículo 32, establece que las Administraciones Públicas han de responder de toda lesión que sufran los particulares en sus bienes y derechos "siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos".

No hay duda alguna de las lesiones que tuvo la ahora recurrida, como es la fractura nasal. Ahora bien, las dudas aparecen cuando se trata de determinar si ese daño notorio, que es un daño "efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas" (artículo 32.2 de la Ley 40/2015), resulta o no imputable al funcionamiento de los servicios públicos, toda vez que debe mediar una

relación de causalidad entre el daño producido y la actuación, en este caso, de los funcionarios de policía que procedieron a la detención. Teniendo en cuenta que la recurrente nunca adujo que los daños se produjeran en la comisaria, sino en el momento de la detención.

En efecto, a tenor de las resoluciones judiciales penales, que constan en el expediente administrativo, se pone de manifiesto que según el relato de la recurrida las lesiones fueron causadas durante su detención (“guantazos”, golpe en la cabeza al entrar al vehículo policial, y frenazos bruscos que provocaron el choque de su cabeza contra la mampara separadora del vehículo). Sin embargo en los fotogramas extraídos de la grabación de las cámaras de seguridad instaladas en las dependencias policiales donde fue llevada la detenida, no se apreciaba “ni un mínimo atisbo de las lesiones”, que según el relato de la recurrente ya se habían producido, según señala el Auto de 10 de julio de 2014 de la Audiencia Provincial de Córdoba, al confirmar en apelación el auto de 31 de enero de 2014 del Juzgado de Instrucción nº 1 de Córdoba, diligencias previas 337/2013, que había acordado el “sobreseimiento provisional de las actuaciones, respecto del delito denunciado”, y que relataba que según los testigos la detenida “tuvo en todo momento una actitud violenta y agresiva, llegando a amenazar a los agentes con denunciarlos”.

Todo ello unido a la declaración del médico que atendió posteriormente a la allí denunciante, señalando que tenía inflamación nasal y edema en la zona; y a las declaraciones de los testigos que, además de su conducta violenta, oyeron decir a la detenida que sabía cómo hacerse un parte de lesiones. Y, en fin, a la posición del Ministerio Fiscal que instó el sobreseimiento y señaló que “aprecia indicios de la posible existencia de una denuncia falsa”.

De manera que, en el caso examinado, la ahora recurrida alega un daño que desde luego es real, efectivo y evaluable económicamente. Ahora bien, esta Sala no puede tener por cierto, a tenor del expediente administrativo y de los hechos que se infieren de las resoluciones judiciales firmes antes citadas y de la firmeza de la resolución del Tribunal Constitucional que

inadmitió el amparo, que la lesión que esgrime la recurrida sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal --en este caso se trataría de un funcionamiento anormal-- de los servicios públicos, en una relación que no olvidemos ha de ser inmediata, y sea exclusiva o no, ha de resultar relevante para la relación causa a efecto, sin intervención de elementos ajenos que pudieran ser capaces de alterar el nexo causal.

En este sentido, esta Sala viene declarando con carácter general, por todas, sentencia de 11 de julio de 2016 recurso de casación nº 1111/2015 que, a su vez, cita las sentencias de 23 de mayo de 2014 (Rec. 5998/2011) y de 19 de febrero de 2016 (Rec. 4056/2014), entre otras muchas, en relación con los presupuestos que han de concurrir para la procedencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que <<La viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración requiere (...) a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas. b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor. d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta>>.

No apreciamos la concurrencia de los requisitos de la responsabilidad patrimonial, en el caso que examinamos, ante la ausencia del segundo requisito enunciado, que exige que la lesión patrimonial padecida sea consecuencia directa de la esfera de actuación de los funcionarios de policía ("siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos" que impone el artículo 32.1 de la Ley 40/2015).

Teniendo en cuenta que el origen o la causa del daño no puede presumirse, ni basarse en meras conjeturas o suposiciones más o menos verosímiles, sobre la actuación de la Administración. El daño ha de ser acreditado por quien lo reclama. Y en este caso, el daño no puede imputarse

causalmente a la Administración Pública, a tenor del contenido del expediente administrativo. En definitiva, no concurre la certeza sobre si el resultado dañoso se ha debido inexorablemente a la actuación de la Administración, en cualquiera de las fórmulas en que la causalidad puede concebirse.

Recordemos que estos son los contornos, constitucional y legalmente establecidos para que haya lugar a la responsabilidad patrimonial de la Administración, que fue el cauce elegido por la aquí recurrida, y a ellos, por tanto, hay que atenerse. Sin que podamos retorcer sus contornos ni expandir su ámbito porque medie una decisión del Comité contra la Tortura que aprecia la vulneración de derecho fundamental.

El instituto de la responsabilidad patrimonial tiene una finalidad netamente resarcitoria, que pretende compensar por el daño ocasionado por la actuación de la Administración, cuando, como es natural, se evidencie la certeza de que ha sido producido por un acto u omisión decisiva que produce un resultado dañoso. Pero lo que no puede pretenderse, ni siquiera en este tipo procedimientos de responsabilidad patrimonial entablados tras una decisión del Comité contra la Tortura, es que el instituto de la responsabilidad patrimonial pierda esa naturaleza resarcitoria constitucionalmente establecida, para transmutarse, desdibujando su naturaleza y finalidad, en una suerte de sistema general de ejecución automática de las decisiones del CAT.

Lo que no significa que, aunque tales decisiones no tengan el carácter vinculante en el sentido de su obligatoriedad y ejecutoriedad directa, que no establecen las normas internacionales ni nuestro ordenamiento jurídico interno, no puedan producir efectos en los términos que señalamos en fundamentos anteriores. Pero si se decide acudir a la vía de la responsabilidad patrimonial, en la misma han de examinarse, en todo caso, si concurren o no los requisitos a cuyo concurso se anuda su procedencia, en los términos que nuestra jurisprudencia viene interpretando.

Cuanto llevamos expuesto no supone alterar en casación los hechos de los que parte la sentencia de instancia, pues la sentencia no realiza una

valoración de la prueba para sentar los hechos, toda vez que la “ratio dedicendi” se centra en aplicar de modo incorrecto nuestra sentencia de 17 de julio de 2018, tras constatar que hay una decisión del Comité contra la Tortura.

Procede, por tanto, casar la sentencia impugnada en la medida que ha convertido un supuesto de responsabilidad patrimonial en un caso de ejecución directa y automática de una decisión del Comité que declara la lesión de un derecho fundamental, sin realizar el correspondiente examen de cada uno de los requisitos propios a cuya concurrencia se anula la procedencia de la responsabilidad patrimonial. Realizando, por tanto, una inadecuada interpretación de nuestra sentencia de 2018, al haber anudado a la decisión del CAT, que declara la lesión de un derecho fundamental, la procedencia, sin más, de la responsabilidad patrimonial.

En consecuencia, debemos estimar el recurso de casación, casando y anulando la sentencia impugnada, y desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la denegación presunta de la responsabilidad patrimonial.

OCTAVO.- *La respuesta a la cuestión de interés casacional*

La respuesta a la cuestión de interés casacional que determinó la admisión del presente recurso, y que hemos transcrito en el fundamento segundo, es que en el supuesto de las decisiones del Comité contra la Tortura de Naciones Unidas que concluyen en la lesión de un derecho reconocido en el Pacto y por ello en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, no pueden considerarse que vinculan a la Administración ni a los órganos jurisdiccionales españoles a los efectos de constituir prueba suficiente y bastante de la procedencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues para que haya lugar a la responsabilidad patrimonial han de examinarse, en todo caso, los requisitos propios de esta institución a cuya concurrencia se anuda esa responsabilidad patrimonial.

NOVENO.- De conformidad con el artículo 139.3, en relación con el 93.4, de la LJCA, en casación cada parte abonará las costas procesales causadas a su instancia y las comunes por mitad.

En el recurso contencioso administrativo, a tenor del artículo 139.1 de la misma Ley y atendidas las dudas de Derecho que pudieron surgir, no se hace imposición de las costas procesales.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1.- Estimar el recurso de casación nº 5269/2022, interpuesto por el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta de la Administración General del Estado, contra la sentencia, de 27 de abril de 2022, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso contencioso administrativo núm. 2/2021. Sentencia que se casa y anula.

2.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona, por la representación procesal de doña [REDACTED] contra la denegación presunta del Ministerio del Interior de la reclamación formulada por responsabilidad patrimonial de la Administración.

3.- No se hace imposición de las costas procesales, en los términos señalados en el último fundamento de esta resolución.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

VOTO PARTICULAR A LA SENTENCIA N.º 786/2023, DE 13 DE JUNIO, DICTADA EN EL RECURSO DE CASACIÓN N.º 5269/2022, QUE FORMULA DON PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA Y AL QUE SE ADHIERE DON JOSÉ LUIS REQUERO IBÁÑEZ

Con el mayor respeto al parecer de la mayoría, disiento de su decisión y de las razones que le han llevado a adoptarla.

Mi discrepancia se refiere a la conclusión que alcanza la sentencia sobre la pretensión indemnizatoria de la recurrente y al presupuesto en el que descansa su razonamiento.

Coincido, en cambio, en que las resoluciones de los Comités de la Organización de las Naciones Unidas, creados al amparo del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, no tienen por sí solas carácter vinculante. Explica bien la sentencia que en la n.º 1263/2018, de 17 de julio (casación n.º 1002/2017), nos atuvimos a las circunstancias del caso y, precisamente, en consideración a ellas, coincidimos con el parecer del Comité de la CEDAW.

Pues bien, el mismo planteamiento observado entonces es el que creo que se debería haber seguido ahora, pero no se ha atendido de la manera en mi opinión debida a los hechos relevantes.

Ahora, como en 2018, la resolución del Comité de la Organización de las Naciones Unidas, en este caso el de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, nos pone sobre la

pista de cuál es el extremo relevante: la detención de una persona, hasta ese momento sin lesiones, que al ser puesta en libertad tiene la nariz fracturada.

Cualquiera que fuera la calificación penal de los hechos y pese a la exclusión por el Juzgado y por la Audiencia Provincial de la responsabilidad de esa naturaleza de los agentes que intervinieron, lo cierto es que la recurrente sufrió una lesión en el período en que estuvo a disposición policial. Y que no fue asistida médicamente mientras permanecía detenida. Estas circunstancias, no controvertidas, y la ausencia de explicación de lo sucedido por las autoridades españolas, son las que llevan a la resolución del Comité. Unas y otra debieron ser atendidas por la Sala y, antes, por la Administración.

La sentencia de la que disiento hace un completo estudio de la jurisprudencia sobre la relevancia en nuestro ordenamiento jurídico de las resoluciones de los Comités previstos en las convenciones de la Organización de las Naciones Unidas, pero la clave de este litigio no reside en esa cuestión, sino en los hechos que ha puesto de manifiesto el Comité contra la Tortura. Hechos, ya consignados en las resoluciones penales y que el Tribunal Supremo no puede ignorar pues reclaman por sí mismos una respuesta distinta de la que han recibido en la medida en que denotan la infracción del artículo 15 de la Constitución.

No podemos aceptar que una persona detenida sufra lesiones de las que, además, no sea atendida médicamente mientras permanece privada de libertad, cualquiera que fuere la causa de las mismas. No hace falta que lo diga un Comité de la Organización de las Naciones Unidas pues resulta sin dificultad de nuestro ordenamiento jurídico. El Estado no puede no ser responsable de lo sucedido. Así lo imponen las razones objetivas derivadas de estar la recurrente bajo custodia policial y la falta de una explicación por parte de la Administración del origen de la lesión.

Por tanto, la estimación del recurso de casación no debió conllevar la desestimación del recurso contencioso-administrativo sino, por el contrario, su estimación en el mismo sentido en que la dictó la Audiencia.