

Nº 46
Segundo trimestre 2026

Gabilex

REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA



**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 46

Junio 2026

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Número 46. Junio 2026

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch y ERIH PLUS

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y REDALYC

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Jaime Pintos Santiago

Profesor acreditado de Derecho Administrativo en la UDIMA. Abogado-Consultor especialista en contratación pública. Funcionario de carrera en excedencia.

D^a. Antonia Gómez Díaz-Romo

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades Castilla-La Mancha

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.



D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha(exc)

D. José Enrique Candela Talavero

Doctor en Derecho (UCLM). Funcionario de la Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional

COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".



CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a Concepción Campos Acuña

Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Directivo Público Profesional.

Secretaria de Gobierno Local

D. Jordi Gimeno Beviá

Prof. Derecho Procesal de la UNED

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria.

Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de la Universidad de La Laguna.



SUMARIO

EDITORIAL

El Consejo de Redacción..... 13

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

CONSIDERACIONES DE LEGE FERENDA EN TORNO A LA ARBITRABILIDAD DE LAS CONTROVERSIAS SURGIDAS EN EL SENO DE LOS ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN DE LOS CONSORCIOS17
Enrique Soler Santos

DE LA PRÁCTICA, EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL ESPAÑOL, DE ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS DE CUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA..... 47
José Joaquín Jiménez Vacas

LA PERMANENTE TRANSITORIEDAD PATRIMONIAL DEL VALLE DE CUELGAMUROS (VALLE DE LOS CAÍDOS) Y SU TRASCENDENCIA EN LA PROTECCIÓN COMO PATRIMONIO HISTÓRICO 73
Fernando Luque Regueiro

EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA: ESPECIAL REFERENCIA A LOS GRUPOS VULNERABLES..... 115
Esther Molina Castañer



VEINTICINCO AÑOS DE COMISARIO DE DERECHOS HUMANOS DEL CONSEJO DE EUROPA: SU CONTRIBUCIÓN A LA PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN ESPAÑA 161
Camilo Villajos de Silva

PONDERACIÓN Y DERECHOS FUNDAMENTALES: EL CASO MANUEL VICENT 209
Martín Bajatierra Ruiz

LA EXPROPIACIÓN POR MINISTERIO DE LA LEY..... 257
Almudena Monge González

LA LEY 3/2019, DE GARANTÍA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL DE EXTREMADURA, Y LA FUNCIÓN ASISTENCIAL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES D. Álvaro Casas Avilés..... 319

RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

FICCIÓN AUDIOVISUAL Y DERECHOS DE LA PERSONALIDAD: LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO (SALA PRIMERA) N.º 1761/2025, DE 2 DE DICIEMBRE (ROJ: STS 5362/2025), SOBRE EL CASO FARIÑA Y LA AUTONOMÍA DEL DERECHO A LA CREACIÓN LITERARIA FRENTE A OBRAS "BASADAS EN HECHOS REALES"..... 415
Paloma Cascales Bernabeu

BASES DE PUBLICACIÓN..... 435



EDITORIAL

En el número 46 de la Revista Gabilex se incluyen en la sección nacional ocho artículos doctrinales y una reseña de jurisprudencia, todos ellos de indudable interés y actualidad por la relevancia práctica de las materias tratadas y el rigor con el que se abordan.

Abre la sección nacional el trabajo de D. Enrique Soler Santos, "Consideraciones de lege ferenda en torno a la arbitrabilidad de las controversias surgidas en el seno de los órganos de administración de los consorcios", en el que se examina la posible proyección del arbitraje en un ámbito especialmente singular del Derecho público, con atención a la naturaleza de los consorcios y a las controversias que pueden suscitarse en su funcionamiento y liquidación.

A continuación, D. José Joaquín Jiménez Vacas aborda "De la práctica, en el orden constitucional español, de actividades administrativas de cumplimiento del Derecho de la Unión Europea", estudio que ofrece una reflexión sobre la ejecución administrativa del Derecho de la Unión en el marco constitucional español y sobre la articulación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Seguidamente, D. Fernando Luque Regueiro presenta "La permanente transitoriedad patrimonial del Valle de Cuelgamuros (Valle de los Caídos) y su trascendencia en



la protección como patrimonio histórico”, trabajo que profundiza en una cuestión de notable complejidad jurídica: la determinación del régimen patrimonial del enclave y sus consecuencias en la delimitación de competencias para su protección cultural.

El artículo de D^a Esther Molina Castañer, “El derecho de acceso a la justicia: especial referencia a los grupos vulnerables”, analiza las exigencias de una justicia accesible, con especial atención a las personas con discapacidad y a los instrumentos necesarios para garantizar una participación real y comprensible en el proceso.

En quinto lugar, D. Camilo Villajos de Silva, en “Veinticinco años de Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa: su contribución a la promoción y defensa de los derechos humanos en España”, sistematiza la trayectoria de esta institución y su incidencia en la protección de los derechos humanos en nuestro país.

D. Martín Bajatierra Ruiz examina, en “Ponderación y Derechos Fundamentales: El Caso Manuel Vicent”, el papel de la ponderación como método de resolución de conflictos entre derechos fundamentales, tomando como referencia la doctrina constitucional sobre libertad de creación literaria y derecho al honor.

D^a Almudena Monge González aborda, en “La expropiación por ministerio de la ley”, una institución urbanística de carácter excepcional y tuitivo frente a la inactividad administrativa en la ejecución del planeamiento.



Cierra la sección nacional el trabajo de D. Álvaro Casas Avilés, “La Ley 3/2019, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, y la función asistencial de las diputaciones provinciales”, en el que se examina el papel de las diputaciones provinciales en la garantía de la autonomía municipal y en la prestación de servicios locales, con especial atención al micromunicipalismo y a la experiencia extremeña.

La reseña de jurisprudencia, a cargo de D^a Paloma Cascales Bernabeu, analiza la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1761/2025, de 2 de diciembre, sobre el caso Fariña y la relación entre ficción audiovisual, libertad de creación artística y derechos de la personalidad.

Como es habitual, el número se completa con las Bases de publicación, con el objetivo de seguir impulsando la



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 46

Junio 2026

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Gabilex

Nº 46

Junio 2026



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Castilla-La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 46

Junio 2026

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>





VEINTICINCO AÑOS DE COMISARIO DE DERECHOS HUMANOS DEL CONSEJO DE EUROPA: SU CONTRIBUCIÓN A LA PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN ESPAÑA

D. Camilo Villajos de Silva

Letrado de la Entidad Pública Empresarial Renfe-Operadora. Profesor asociado de Derecho Internacional Público de la Universidad Complutense de Madrid. Doctorando en Derecho internacional y europeo

Resumen: La institución del Comisario de Derechos Humanos ha cumplido en 2025 su vigesimoquinto año de actividad en el seno del Consejo de Europa. A pesar de los avatares que supuso su concepción y puesta en marcha, a lo largo de este tiempo ha sabido hacerse un hueco en dicha organización internacional y convertirse en adalid de la defensa de los derechos humanos, cuya promoción en los Estados miembros le compete y se encarga de supervisar. Con ocasión de esta efeméride, este artículo sistematiza y analiza la actividad del Comisario en relación con España, desde su primera visita a nuestro Estado -marcada por la actividad terrorista aún existente-, hasta sus más recientes intervenciones ante el TEDH, sin obviar su continuo contacto con las autoridades españolas por los derechos de la población migrante y refugiada.



Abstract: The institution of the Commissioner for Human Rights has celebrated its twenty-fifth year of activity at the heart of the Council of Europe. Despite the ups and downs involved in its conception and implementation, over this time it has managed to carve out a niche for itself and become a leading figure in the defence of human rights, whose promotion and supervision in member states falls within its stint. To mark this anniversary, this article analyses the Commissioner's activity in relation to Spain, from his first visit to our country – marked by the ongoing terrorist activity – to his most recent interventions before the European Court of Human Rights, without overlooking his continuous contact with the Spanish authorities regarding the rights of migrants and refugees.

Palabras clave: Comisario de Derechos Humanos, Consejo de Europa, Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Key Words: Commissioner for Human Rights, Council of Europe, European Court of Human Rights

Sumario

- 1.- El Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa. Su origen y actividad.
- 2.- La práctica del Comisario en relación con España
 - 2.1.- Visitas a España y sus informes al respecto
 - 2.2.- Las intervenciones ante el TEDH siendo España el Estado demandado



2.3.- Otras actuaciones del Comisario en relación con la situación de los derechos humanos en España

2.4.- Influencia del Comisario de Derechos Humanos en los debates parlamentarios, la normativa y la jurisprudencia en España

2.5.- Valor jurídico de los informes del Comisario de Derechos Humanos. La aportación fundacional de Álvaro Gil-Robles.

3.- Conclusiones

4.- Bibliografía

1.- El Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa. Su origen y actividad.

Considerando que el objetivo del presente trabajo es analizar una institución defensora y protectora de los derechos humanos como es el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa y, más concretamente, su actividad en relación con España, no podemos dejar de exponer, primeramente, el contexto y la organización internacional en los que surge, así como su misión, funciones y mecanismos de actuación.

En este sentido, el Consejo de Europa es una organización regional creada por diez Estados en 1949, siendo su Estatuto (también denominado Tratado de Londres) el tratado constitutivo de la misma¹, atribuyéndosele como fin el "realizar una unión más estrecha entre sus miembros para salvaguardar y promover los ideales y los principios que constituyen su

¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, v. 87, pág.103.



patrimonio común y favorecer su progreso económico y social". Hasta la actualidad es la que ha conseguido un mayor apoyo por parte de los Estado europeos, en tanto en cuanto son ya 46 los que forman parte de esta², exceptuándose tan solo Bielorrusia y -más recientemente- Rusia³, como consecuencia de no cumplir con la finalidad establecida por los Estados miembros en el artículo 1 de su Estatuto.

Teniendo en el mismo contemplada como competencia expresamente atribuida para la consecución de los fines de la organización la salvaguardia y la mayor efectividad de los derechos humanos y las libertades, ya desde el año siguiente a su establecimiento el Consejo de Europa dio a luz un tratado internacional que se ha convertido en la piedra angular regional en la materia: el Convenio para la protección de los derechos humanos y la salvaguarda de las libertades fundamentales (en adelante, también, el Convenio, Convenio Europeo de Derechos Humanos o CEDH)⁴. Con el mismo, se creaba el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, también el Tribunal o TEDH) con el fin de asegurar el

² España depositó su instrumento de adhesión al Consejo de Europa el 24 de noviembre de 1977, fecha desde la que es miembro de dicha organización internacional, según el artículo 4 del Estatuto.

³ Desde el 23 de marzo de 2022, habiéndose adoptado la Resolución CM/Res (2022)3 del Comité de Ministros, la Federación rusa ya no es un Estado miembro del Consejo de Europa.

⁴ Nations Unies, *Recueil des Traités*, v. 213, pág.221. España es Estado parte desde el 4 de octubre de 1979.



cumplimiento por los Estados parte de los derechos humanos contenidos en el Convenio.

No obstante, no se tardó mucho en advertir los primeros problemas derivados de ser el órgano preeminente en velar por los derechos humanos en el Consejo de Europa, de tal forma que, en 1972, la Asamblea Parlamentaria propuso la creación de una figura ya asentada en algunos Estados⁵, como es la del ombudsman o Defensor del Pueblo. A él se le encomendaría asistir a la ya extinta Comisión Europea de Derechos Humanos en la recepción y presentación de reclamaciones bien fundamentadas tras una investigación preliminar.

La propuesta fue retomada en 1996 por el gobierno finlandés, concibiendo al Comisario como una institución que complementara o asistiera al Tribunal en sus funciones, de tal forma que proporcionara información y consejo a individuos que presentasen quejas acerca de vulneraciones de derechos humanos, les ofreciera un procedimiento no judicial para solventarlas y tuviese la capacidad para actuar como *amicus curiae* ante el Tribunal, en línea con lo establecido en el artículo 36 del CEDH.

Este último planteamiento ha de entenderse en un contexto de expansión del Consejo de Europa, tras la masiva incorporación de Estados de Europa Central y del Este, siendo además coetánea con la entrada en vigor del Protocolo 11 al CEDH⁶, con el que se permitió la

⁵ Council of Europe, PA, 1971 23rd Session (Third Part), *Need for a Commissioner of Human Rights or Equivalent Solution at European Level*, Motion for a recommendation, Doc 3092 (1972).

⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, v. 2061, pág.7.



presentación de demandas individuales ante el Tribunal, así como con la entrada en vigor de la Carta Social Europea (revisada)⁷.

Finalmente, fue con la Resolución (99) 50, adoptada por el Comité de Ministros el 7 de mayo de 1999⁸, que se creó la institución del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, considerándolo como una instancia no judicial encargada de promover la educación y la sensibilización sobre de los derechos humanos, según quedan configurados en los instrumentos del Consejo de Europa, así como su respeto por los Estados miembros del mismo.

Además de su definición en negativo, que denota ya desde el primer artículo de la Resolución la necesidad y la determinación de considerar al Comisario como una figura diferenciada del Tribunal, resalta también la rotunda afirmación de que no puede recibir demandas individuales. De esta forma, se desechaba la idea de que el Comisario fuera un mero alivio de la carga de trabajo que ya pesaba al TEDH y que se vería continuamente incrementada con la reciente posibilidad de recibir demandas individuales.

A lo largo de su existencia, al frente de la institución del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa han estado, por orden cronológico: Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado (1999-2006), Thomas Hammarberg (2006-

⁷ Nations Unies, *Recueil des Traités*, v. 2151, pág.277.

⁸ Résolution (99) 50 sur le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, adoptée par le Comité des Ministres le 7 mai 1999 alors de sa 104e Session.



2012), Nils Muižnieks (2012-2018) y Dunja Mijatović (2018-2024). Actualmente, desde el día 1 de abril de 2024 es Michael O' Flaherty el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa⁹. Esta enumeración, que no es un simple capricho, resulta pertinente dado el protagonismo que reviste quien se encuentra al frente de la institución que nos encontramos analizando, máxime cuando tan solo puede apoyarse en una oficina exigua tanto en medios materiales como humanos.

La labor del Comisario -que debe ejercer bajo las premisas de independencia, imparcialidad y cooperación con los Estados miembros del Consejo de Europa- se centra en llevar a cabo los objetivos fundamentales contenidos en la Resolución, cuales son:

- (I) el fomento de la educación y sensibilización en materia de derechos humanos en todos los Estados miembros del Consejo de Europa,
- (II) la identificación de las posibles insuficiencias en el Derecho y la práctica de los Estados miembros en lo concerniente al respeto de los derechos humanos, tal y como están contenidos en los instrumentos del Consejo de Europa, fomentando la aplicación de estas normas por parte de los Estados miembros y, con su acuerdo, colaborar con ellos para subsanar dichas insuficiencias,

⁹ Michael O'Flaherty takes up office as Council of Europe Commissioner for Human Rights: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/michael-o-flaherty-takes-up-office-as-council-of-europe-commissioner-for-human-rights>. (Fecha de consulta: 17 de diciembre de 2024).



(III) la contribución al fomento del respeto efectivo y el pleno goce de los derechos humanos en los Estados miembros.

El Comisario, en el ejercicio de sus funciones y para el cumplimiento de sus objetivos, puede emitir Recomendaciones, Opiniones e Informes. Hasta el momento, se han emitido por parte del Comisario nueve recomendaciones, doce opiniones (a las que añadir dos reflexiones consideradas como tales) y 330 informes (de los cuales, 198 son de visitas realizadas a los Estados miembros, 109 de su actividad periódica y 23 de su actividad anual). También ha emitido 21 documentos temáticos.

A todo ello cabe añadir que, a raíz de la entrada en vigor del Protocolo nº 14 al Convenio Europeo de Derechos Humanos¹⁰, que se produjo el 1 de julio de 2010, el Comisario de Derechos Humanos también tiene la facultad de intervenir *motu proprio* en los procedimientos que se sustancien ante el TEDH. Esta novedad incrementa sus competencias y permite asegurar una mayor protección y defensa de los derechos humanos contemplados en el Convenio. Y ello porque, con carácter previo a dicho Protocolo nº 14, el Comisario tan solo podía hacerlo en caso de que el Tribunal le invitase a remitir sus observaciones escritas en los casos que considerase oportuno, tal y como sucedió en tres de ellos, viendo por tanto limitado su ámbito de actuación en sede contenciosa, pues no quedaba concebido como un derecho del Comisario a

¹⁰ Nations Unies, *Recueil des Traités*, v. 2677, pág.27.



intervenir en los asuntos que desee, sino que estaba supeditado al requerimiento del Tribunal.

Asimismo, con la modificación realizada el 18 de enero de 2017 de las Reglas del Comité de Ministros para la vigilancia de la ejecución de las sentencias (Regla 9), el Comisario puede enviar al Comité de Ministros comentarios por escrito acerca del cumplimiento de las sentencias del Tribunal por parte de los Estados.

Por último, la institución del Comisario está facultada, por mor del artículo 3 del Protocolo N.º 16 al CEDH¹¹, tanto para presentar observaciones por escrito como para participar en las audiencias relacionadas con la tramitación de una opinión consultiva ante el TEDH. Estas opiniones consultivas pueden ser formuladas, desde el 1 de agosto de 2018, por los órganos jurisdiccionales de mayor rango de los Estados parte en el CEDH, acerca de cuestiones de principio relativas a la interpretación o a la aplicación de los derechos y libertades definidos en el Convenio o sus protocolos. De esta forma, se le ha concedido al Comisario una prerrogativa equivalente a la que detenta en sede contenciosa ante el Tribunal.

Con todo, es remarcable que la totalidad de las Opiniones se han emitido en el periodo de 1999 a 2015, lo que denota un desuso por parte de los últimos Comisarios en el cargo de este instrumento. Por lo que a las Recomendaciones respecta, tras un impasse de diez años, fueron recuperadas por la Comisaria Mijatović como instrumento de ayuda a los Estados miembros para cumplir con sus obligaciones de respeto a los derechos

¹¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, v. 3262.



humanos por las que están obligados y con el mayor grado de protección posible para las personas.

Por su parte, la elaboración de informes -ya sea por razón de la materia de derechos humanos a tratar, por la realización de visitas a diferentes Estados o como resumen anual de su actividad- sí que se ha mantenido constante y proporcional por los diferentes Comisarios, siendo el principal medio utilizado para destacar las inobservancias en el respeto a los derechos humanos por parte de los Estados miembros del Consejo de Europa.

Esta situación contrasta con el constante aumento de intervenciones ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹², así como de la supervisión de la ejecución de sus sentencias en base a las competencias que se han atribuido al Comisario tras la enmienda de la Regla 9 del Comité de Ministros. Sin duda, el Comisario de Derechos Humanos ha observado que, con las últimas modificaciones operadas, dispone de otros mecanismos que, más allá de su utilidad, resultan ser en ocasiones más eficaces para poner en escena y reforzar su figura y actividad de defensa y promoción de los derechos

¹² Las últimas se han presentado el día 22 de octubre de 2024, en relación con tres demandas, contra Polonia, Lituania y Letonia por devoluciones sumarias a Bielorrusia de solicitantes de asilo; cuestión que, como se abordará posteriormente, ha sido objeto de intervenciones previas del Comisario, concretamente en relación con España. Puede consultarse en: <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/commissioner-of-flaherty-intervenues-in-three-cases-concerning-summary-returns-of-asylum-seekers-from-lithuania-latvia-and-poland-to-belarus> (Fecha de consulta: 19 de diciembre de 2024).



humanos, dado el conocimiento y autoridad de los que ya goza el Tribunal.

2.- La práctica del Comisario en relación con España

Una vez presentada y analizada la institución del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, hemos de continuar profundizando en cuáles han sido sus aportaciones a la protección, defensa y promoción de los derechos humanos en España.

Para ello, abordaremos en primer lugar las diferentes visitas realizadas y los informes concretos sobre España publicados a raíz de las mismas. Posteriormente, trataremos los contenciosos sustanciados ante el TEDH en los que ha intervenido el Comisario y que tenían al Estado español como demandado. Por último, haremos mención a las recomendaciones y opiniones en los que España ha sido mencionada como ejemplo en la protección y promoción de determinados derechos humanos, sin dejar de lado los casos en los que el Comisario ha debido comunicarse con nuestras autoridades ante violaciones puntuales y situaciones críticas para los derechos humanos en nuestro país.

2.1.- Visitas a España y sus informes al respecto

Al albur de que el primer Comisario tuviese origen español y de que además previamente hubiese ocupado el cargo de Defensor del Pueblo en nuestro Estado nos encontramos con las dos primeras visitas del Comisario en los primeros años de existencia de la institución. Así las cosas, D. Álvaro Gil-Robles visitó España como Comisario en dos ocasiones, estando la primera circunscrita a un ámbito territorial y material concreto, mientras que en la segunda se llevó a cabo una visita



más amplia, en lo concerniente al ámbito material o temático de la misma.

La primera de las visitas tuvo lugar del 5 al 8 de febrero de 2001 y su destino fue tanto Madrid como el País Vasco¹³. Siendo conocedor de la situación que se vivía como consecuencia de la intensa actividad terrorista por parte de ETA y de la amenaza que suponía para los derechos humanos, el Comisario pudo valorar con diferentes organizaciones de víctimas del terrorismo, la sociedad civil y el poder político estatal y autonómico las actuaciones llevadas a cabo para erradicar la violencia, su enaltecimiento, la protección de las víctimas y la prevención de violaciones de derechos humanos en el ámbito policial y penitenciario. Fruto de esta visita, el Gobierno español abasteció de más información al Comisario¹⁴, para dar cuenta de la magnitud que alcanzaba la tragedia terrorista tanto en daños humanos como materiales. La segunda de las visitas de D. Álvaro Gil-Robles aconteció entre el día 10 y el 19 de marzo 2005¹⁵, examinando por primera vez en el conjunto del

¹³ CommDH (2001)2, Informe del Sr. Álvaro Gil-Robles, Comisario de Derechos Humanos, sobre su viaje a España y, en particular, al País Vasco, 5 al 8 de febrero de 2001, para el Comité de Ministros y la Asamblea Parlamentaria, Estrasburgo, 9 de marzo de 2001.

¹⁴ Rapport sur les suites données aux recommandations du Commissaire aux Droits de l'Homme après sa visite au Pays Basque espagnol (5-8 février 2001).

¹⁵ CommDH (2005)8, Informe de Álvaro Gil-Robles, Comisario para los Derechos Humanos, sobre su visita a España, 10-19 de marzo de 2005, a la atención del Comité de Ministros y de



Estado el respeto de los derechos humanos en áreas que van desde la situación de la población gitana, hasta la violencia de género, no sin antes detenerse en el contexto derivado de la actividad terrorista todavía existente en aquel momento, el sistema penitenciario o la necesidad de reformas legislativas y presupuestarias en la Administración de Justicia.

Posteriormente, siendo Nils Muižnieks el Comisario, visitó nuestro país entre los días 3 y 7 de junio de 2013¹⁶, alarmado por las consecuencias que podría tener en el disfrute de los derechos humanos la situación de grave crisis económica que se vivía en el país desde hacía ya varios años, especialmente por parte de la población más desfavorecida. También abordó el uso de la fuerza policial para mantener el orden público, asunto que, como después se mencionará, mereció el envío de una misiva una vez aprobada la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

Ya más recientemente, la Comisaria Dunja Mijatović visitó España del 21 al 25 de noviembre de 2022¹⁷, destacando que debe "promover los derechos sociales, garantizar mejor las libertades de expresión y reunión, así como mejorar los derechos humanos de refugiados,

la Asamblea Parlamentaria, Estrasburgo, 9 de noviembre de 2005.

¹⁶ CommDH (2013)18, Informe por Nils Muižnieks, Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, tras su visita a España, del 3 al 7 de junio de 2013, Estrasburgo, 9 de octubre de 2013.

¹⁷ CommHR(2023)9, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Dunja Mijatović, Report following her visit to Spain from 21 to 25 november 2022, Estrasburgo, 13 de abril de 2023.



solicitantes de asilo y migrantes”. En su posterior informe, la Comisaria destacó la necesidad de que el Estado español luche contra las desigualdades que pudo comprobar en España en materia de salud y vivienda, de proteger las libertades antes mencionadas y de permitir a las personas que buscan asilo entrar en el territorio por vías legales y seguras.

A mayor abundamiento, la Sra. Mijatović destacó que los derechos concernidos no se aseguran de la misma forma en las diferentes regiones de España: sirva de ejemplo que refería mejoras en la atención a los migrantes en Canarias, mientras deploraba que -todavía- el acceso a Melilla únicamente pudiera hacerse a nado o escalando la valla existente; o que las disparidades existentes en los sistemas sanitarios podían comprometer los avances realizados recientemente en materia de derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Mención especial requiere, al menos por su candencia, la alarma que le generó a la Comisaria el problema estructural existente en el acceso a la vivienda, marcado por la escasa proporción de viviendas sociales, el coste elevado para alquilar o comprar una casa, los desahucios y el aumento de personas sin hogar, llegando incluso a recalcar que “el acceso a un alojamiento adecuado es un derecho humano que condiciona el disfrute de la mayoría del resto de derechos”.

Tal y como se puede constatar, la temática tratada en los informes elaborados tras las visitas a España es amplia y variada, muestra de la extensa labor del Comisario en su defensa de los derechos humanos. Algunos temas han sido recurrentes y constantes en los



informes de los distintos Comisarios, como la situación y el trato recibido por los inmigrantes y los solicitantes de asilo y refugio tras su llegada a territorio español o las actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y el régimen de detención con incomunicación o los malos tratos recibidos durante la misma. Según se observará en otros ámbitos de actuación del Comisario en relación con España, dicha preocupación por la situación de las personas migrantes y solicitantes de asilo en nuestro país ha sido constante por parte del Comisario, pues fue abordada ya por D. Álvaro Gil-Robles en su segundo informe sobre España, de 9 de noviembre de 2005, llegando a formular hasta veinte recomendaciones al efecto, como evitar las devoluciones colectivas y en caliente y facilitar el acceso de los migrantes a la asistencia sanitaria, letrada y de las ONG.

Por el contrario, otros temas han sido tratados únicamente con ocasión de situaciones de urgencia para el respeto de determinados derechos humanos según el contexto político, económico o social del momento. Así las cosas, los informes del primer Comisario muestran una clara preocupación por las acuciantes vulneraciones de derechos en el marco de la violencia terrorista de ETA (no ya solo por la propia banda, sino que también en la respuesta del Estado ante la actuación terrorista), mientras que el informe del Comisario Muižnieks denota el apremio por conseguir que la grave crisis económica vivida a comienzos de la segunda década del siglo XX no supusiera una merma en el disfrute de los derechos de los colectivos más vulnerables, como la infancia o las personas con discapacidad.

2.2.- Las intervenciones ante el TEDH siendo España el Estado demandado



El Comisario ha intervenido en 41 ocasiones en asuntos sustanciados ante el TEDH. De ellas, una ha sido en relación con la supervisión del cumplimiento de una sentencia por remisión del Comité de Ministros ex artículo 46.4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, mientras que cuatro veces lo ha hecho por invitación del propio Tribunal, en relación con dieciocho asuntos. Finalmente, en 36 ocasiones ha intervenido *motu proprio*, en relación con 119 casos (a los que añadir que, en tres de ellos, cuales son *N.D. y N.T. c. España y R.A y otros c. Polonia* ha vuelto a intervenir cuando se han recurrido ante la Gran Sala).

Según el artículo 44 del Reglamento de Procedimiento del TEDH¹⁸, para que el Comisario pueda intervenir debe informar de su intención por escrito al Secretario del Tribunal en el plazo de doce semanas desde que se notifica al Estado parte la demanda o la decisión de celebrar una audiencia. En caso de que no pueda comparecer personalmente, tiene que indicar al miembro de su oficina que haya designado como representante.

En el presente trabajo nos centraremos en los dos casos en los que el Estado demandado ante el Tribunal era España y el Comisario Europeo de Derechos Humanos ha ejercido su derecho de intervenir. Se trata de los Asuntos *N.D. y N.T. c. España y María del Mar Caamaño Valle c. España*.

¹⁸ Règlement de la Cour, Strasbourg, 28 mars 2024.



En los *Asuntos N.D y N.T c. España*¹⁹, el Comisario Muižnieks intervino inicialmente ante la Sección Tercera del TEDH²⁰, continuando su labor la Comisaria Mijatović²¹, una vez que fueron remitidos ante la Gran Sala a solicitud del Estado español, que había sido condenado por vulneración del CEDH. Se trata de la acumulación de dos demandas interpuestas por un ciudadano de Malí y otro de Costa de Marfil que, tras saltar una de las vallas que separan Melilla de Marruecos y escalar la segunda, fueron descendidos por la Guardia Civil, detenidos y devueltos a Marruecos sin ser oídos individualmente, asistidos por letrados ni siquiera identificados. Una vez se encontraron en el territorio del Estado vecino fueron abandonados, sin contar con asistencia alguna²².

¹⁹ STEDH, Gran Sala, Asuntos N.D. y N.T. c. España, demandas n.º 8675/15 y 8697/15, 13 de febrero de 2020.

²⁰ CommDH (2015)27, Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Article 36, paragraph 3, of the European Convention on Human Rights, Applications No. 8675/15 and No. 8697/15, N.D. v. Spain and N.T. v. Spain, Estrasburgo, 9 de noviembre de 2015.

²¹ CommDH (2018)11, Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Article 36, paragraph 3, of the European Convention on Human Rights, Applications No. 8675/15 and No. 8697/15, N.D. v. Spain and N.T. v. Spain, Estrasburgo, 22 de marzo de 2018.

²² Los hechos descritos en este caso realmente no difieren mucho de los ya alertados por el primer Comisario en el informe redactado tras su segunda visita a España, allá por el año 2005. Calificándolos como "inadmisibles y gravemente atentatorios a los derechos humanos de los emigrantes", el Sr. Gil-Robles y Gil-Delgado aludía a la devolución a Marruecos por parte de España, "de forma expeditiva, de un grupo de



Ambos Comisarios alertaron al TEDH de que los hechos relatados por los demandantes trascienden más allá del caso concreto, pues se trata de una práctica asentada por parte de las autoridades españolas el devolver de forma sumaria a cualquier migrante que, siendo parte de un grupo más numeroso, entre en Melilla escalando la valla. Todo ello sin llevar a cabo un procedimiento individualizado ni de identificación de estas personas. Estas prácticas, que se intentaron fundamentar jurídicamente con la reforma normativa operada en 2015, suponen para la Comisaria una clara imposibilidad de proteger los derechos humanos de los migrantes, concretamente el de solicitar asilo, pues las devoluciones en caliente privan a los migrantes de su derecho a un recurso efectivo con el que impugnar su expulsión. Con todo, apremiaba a efectuar los cambios legales y administrativos que fueran necesarios para que la legislación interna española fuese acorde a la normativa internacional y europea en materia de asilo.

Ante el temor de que con la sentencia de la Gran Sala - declarando que en el caso de estos dos ciudadanos no se

más de setenta personas, constituido de entre los llegados a Ceuta y Melilla después de saltar el muro fronterizo”, no sin antes haber relatado que las autoridades marroquíes trasladan a estos emigrantes “en autobuses y camiones a puntos lejanos de su territorio, en pleno desierto, aparentemente abandonándolos a su suerte, sin agua y sin alimentos, con el fin de forzarles a cruzar la frontera con Argelia o Mauritania y regresar hacia sus países de origen”. Vid. CommDH (2005)8, Informe de Álvaro Gil-Robles, op.cit., Estrasburgo, 9 de noviembre de 2005, par. 120-123.



había vulnerado el CEDH- se diese vía libre a continuar con esta práctica de devoluciones en caliente por las autoridades españolas y se adoptara como ejemplo por otros Estados europeos que se encuentren en la misma situación, la Comisaria Mijatović emitió una Recomendación el 7 de abril de 2022²³. Gracias a su visión y misión, la Comisaria aborda este problema común a muchos Estados miembros del Consejo de Europa, recalcando la necesidad de colaborar en esta materia con los ombudsmen nacionales y que los Estados no han de coartar ni reprimir la actuación que los defensores de derechos humanos lleven a cabo con los solicitantes de asilo.

De igual modo analiza el estado de esta cuestión tras la sentencia *N.D y N.T c. España*, destacando que la misma se refiere a un caso concreto y que no puede entenderse como un aval del Tribunal a la práctica estatal (que sigue llevándose a cabo en Ceuta y Melilla), en tanto en cuanto los derechos humanos requieren de una necesaria individualización para ser realmente garantizados por los Estados (asistencia letrada para cada persona, procedimiento de solicitud de asilo individual, etc.) en cuyo territorio están realmente produciéndose las violaciones de derechos humanos, por mucho que en él se hayan construido vallas fronterizas y se intente descargar la responsabilidad en los propios migrantes por no haber utilizado los cauces legales oportunos (en este sentido, la Comisaria recalca que, ante posteriores casos, el TEDH deberá analizar si el no recurrir a esa "vía

²³ CommDH (2022)6, Recommendation "Repoussés au-delà des limites: quatre domaines d'action urgente pour faire cesser les violations des droits de l'homme aux frontières de l'Europe", Strasbourg, 7 de abril de 2022.



legal” es por causa imputable al propio Estado)²⁴. La Comisaria también recuerda que la sentencia no se ha de utilizar para justificar actuaciones similares en cualquier frontera ni ante interceptaciones de migrantes en el mar, así como que los Estados no pueden aludir a situaciones de salud pública ni a la llegada masiva de personas migrantes para proceder a su devolución sin cumplir con las obligaciones derivadas de los derechos contemplados en los artículos 2 y 3 del CEDH.

Por lo que respecta al *Asunto María del Mar Caamaño Valle c. España*²⁵, relativo a la privación del ejercicio del derecho de voto a personas con discapacidad intelectual²⁶, la Comisaria Mijatović manifestó una posición contraria a la restricción del derecho al sufragio

²⁴ En esta línea, se ha de poner de manifiesto que, aunque en la frontera de Beni-Enzar es posible tramitar una solicitud de asilo, la efectividad de esta con los medios existentes actualmente no es proporcional a la cantidad de personas concernidas que afluyen a las fronteras terrestres de España con Marruecos. Asimismo, la Comisaria ya recalcó en su intervención ante el Tribunal que “el acceso a este puesto fronterizo sigue siendo imposible para las personas procedentes de África subsahariana que se encontraban en el lado marroquí de la frontera, por lo que la única opción para llegar a España es escalando las vallas”.

²⁵ STEDH, *Caamaño Valle c. España*, demanda n.º 43564/17, 11 de mayo de 2021.

²⁶ Esta vulneración de derechos humanos ya había sido remarcada por el Comisario Nils Muižnieks, en su informe de 9 de octubre de 2013, destacando que alrededor de 800.000 personas con discapacidad estaban privadas del ejercicio de su derecho al sufragio.



con base en la discapacidad mental de una persona, incluso mediando una decisión judicial, dado que, quienes se encuentren en dicha situación, pueden ejercer su derecho al voto con las medidas necesarias para hacerles accesibles los procedimientos electorales²⁷. A mayor abundamiento, alertó de que esta práctica no era exclusiva de España, sino que también se llevaba a cabo en otros Estados miembros del Consejo de Europa, urgiendo a su abandono para que los Estados realmente cumplieren con los estándares internacionales de respeto a las personas con discapacidad por los que se han obligado y que las necesidades de este colectivo se garanticen de forma efectiva.

Si bien la intervención ante el TEDH de la Comisaria únicamente fue acogida de buen grado por el juez Lemmens en su opinión disidente²⁸, la práctica posterior es la que ha dado la razón a su interpretación del CEDH a la luz de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad²⁹ (de la que también son parte la práctica totalidad de los Estados miembros del Consejo de Europa): el 7 de diciembre de 2018 entraba en vigor la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, por la que se modificaba el Régimen Electoral General para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas

²⁷ CommDH (2018)16, Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Article 36, paragraph 3, of the European Convention on Human Rights, Application No. 43564/17, María del Mar Caamaño Valle v. Spain, Estrasburgo, 9 de julio de 2018.

²⁸ STEDH, Caamaño Valle c. España, demanda n.º 43564/17, 11 de mayo de 2021, opinión disidente del juez Lemmens, par. 10.

²⁹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2515, pág. 3.



con discapacidad. El título de la norma es más que ilustrativo de dicho triunfo.

2.3.- Otras actuaciones del Comisario en relación con la situación de los derechos humanos en España

Aun siendo las visitas realizadas a nuestro Estado y sus subsiguientes informes, así como la intervención en asuntos ante el TEDH en los que España ha sido demandada, los mecanismos más sobresalientes de la actuación del Comisario respecto a España, hemos de reseñar también que, en ocasiones, ha tanto alabado como afeado determinadas prácticas, normas o políticas, según su nivel de cumplimiento con los estándares de derechos humanos.

En este sentido, el Comisario Hammarberg remarcó positivamente en una de sus Recomendaciones, relativa a la implantación de los derechos humanos en el ámbito nacional³⁰, la existencia en España de Defensores del Pueblo regionales como muestra de la necesaria cercanía y popularidad que ha de tener la institución del ombudsman, especialmente en los Estados más grandes³¹.

³⁰ CommDH (2009)3, Recommendation on systematic work for implementing human rights at the national level, by Thomas Hammarberg, Council of Europe Commissioner for Human Rights, Estrasburgo, 18 de febrero de 2009, pág. 14.

³¹ Ejemplo de ello son los Síndic de Greuges (valenciano y catalán), el Ararteko, el Valedor do Pobo Galego, el Justicia de Aragón, el Defensor del Pueblo Andaluz, el Diputado del



Asimismo, en su Opinión relativa a las visitas familiares a personas privadas de libertad³², el Comisario elogió nuestro sistema penitenciario, pues aquellos presos a los que no se les permite la salida, tienen la posibilidad de recibir cada mes una visita privada de tres horas como máximo, en una habitación separada, donde no pueden ser vistos ni escuchados por los funcionarios de la prisión.

En otro orden de cosas, negativas más bien, el Comisario, a falta de una constatación *in situ* de cuestiones apremiantes en relación con el cumplimiento de España en materia de derechos humanos, se ha visto en la tesitura de enviar misivas a las autoridades responsables de las mismas. Es esta otra de las vías que tiene para llamar la atención sobre determinados asuntos candentes que, antes de que deriven en un grave incumplimiento por parte del Estado y de que supongan un daño irreparable para las víctimas, emplea para situaciones concretas de violaciones de derechos humanos que llaman su atención por la suma gravedad y perentoriedad que revisten.

Por lo que a España respecta, el Comisario ha tenido que dirigirse en ocho ocasiones a autoridades de nuestro Estado, a causa de motivos aún de actualidad y que van desde la protección de los migrantes y solicitantes de asilo a la aprobación y modificación de la Ley de Seguridad Ciudadana, pasando por cuestiones de

Común de Canarias, el Defensor del Pueblo de Navarra y el Procurador del Común de Castilla y León.

³² CommDH (2008)15, Avis du Commissaire aux Droits de l'Homme sur les visites familiales aux personnes privées de liberté, Estrasburgo, 16 de junio de 2008, pág. 7.



nuestra legislación penal, el uso de la fuerza contra manifestantes o la situación social en la que se encuentra la población gitana en España.

Considerando una vez más la importancia que el Comisario ha otorgado, en relación con nuestro Estado, tanto en sus informes como en las intervenciones ante el TEDH, a la protección de las personas migrantes y solicitantes de asilo, nos centraremos en las tres cartas dirigidas al Ministerio del Interior español en esta materia. Así las cosas, el 1 de julio de 2016, el Comisario Muižnieks envió una carta al ministro del Interior de aquel entonces³³, preocupado por la situación generada en Ceuta y Melilla al no establecer la legislación española garantías suficientes contra las expulsiones colectivas y las devoluciones en caliente ni las salvaguardas necesarias para que el derecho de toda persona a pedir asilo sea disfrutado, indistintamente de la forma de llegada a territorio español. También urgía la adopción de un marco procedimental para asegurar que los oficiales de las fronteras tuvieran instrucciones claras acerca de cómo lidiar con los flujos migratorios.

Este escrito se envió por el Comisario teniendo en cuenta las pruebas que se le remitieron sobre la expulsión en la frontera ceutí, en junio de 2016, de personas a las que no se les había ni siquiera identificado ni mucho menos

³³ CommDH(2016)26, CommHR/NM/sf 033-2016, Letter from the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Nils Muižnieks, to Mr Jorge Fernández Díaz, Minister of the Interior of Spain, concerning the human rights of immigrants and asylum-seekers in Spain, Estrasburgo, 1 de julio de 2016.



prestado la debida asistencia. En esta línea, el Comisario recordaba las obligaciones de España en materia de protección de los solicitantes de asilo, derivadas tanto del CEDH como de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y reiteraba la necesidad de poner fin a la práctica de las devoluciones en caliente. Además, solicitaba que se le aportase más información sobre la normativa que se fuera a adoptar para regular las actuaciones de la policía fronteriza en Ceuta y Melilla.

A mayor abundamiento, el Comisario incidía en que había intervenido - hacía escasamente unos meses - en los *Asuntos N.D. y N.T. contra España*, exponiendo estas cuestiones. Así las cosas, observamos una clara intención de ligar entre sí sus diferentes mecanismos de actuación siempre en pro de la defensa de los derechos humanos, más aún en una materia que le es de suma importancia por las graves violaciones que podrían estar produciéndose de forma sistemática en relación con las personas que intentan llegar a Estados europeos a solicitar asilo.

Desafortunadamente, la respuesta gubernamental española no fue más allá de las buenas palabras³⁴, sin proveer de más información sobre las medidas legislativas solicitadas, limitándose a exponer que se cumplía con la normativa internacional en lo que a refugiados y solicitantes de asilo respecta. Incluso se podía atisbar la infravaloración del Comisario frente a

³⁴ CommDH/GovRep(2016)15, Reply from the Spanish authorities to the letter of the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Nils Muižnieks, concerning the human rights of immigrants and asylum-seekers in Spain, 12 de julio de 2016.



otro órgano del Consejo de Europa, como el TEDH, en la medida en que el Gobierno español supeditó la continuidad de los rechazos en frontera a la decisión que finalmente tomase el Tribunal en los Asuntos a los que se ha hecho referencia y que no aconteció hasta cuatro años después. Es decir, se prefirió por parte de España continuar aplicando dichas medidas a los refugiados y solicitantes de asilo, a pesar de ser presuntamente atentatorias contra los derechos humanos tal y como daba a conocer el Comisario, hasta obtener un pronunciamiento jurisdiccional que tener en cuenta y utilizar como espaldarazo a las prácticas de las devoluciones en caliente.

Posteriormente, la Comisaria Mijatović tuvo que hacer lo propio en sendas cartas de 27 de agosto de 2020³⁵, dirigida tanto al Ministro del Interior como al Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y de 1 de julio de 2022³⁶, enviada a aquél únicamente. En la primera ponía de manifiesto el hecho de que los solicitantes de

³⁵ CommDH(2020)17, CommHR/DM/sf 016-2020, Letter to Mr José Luis ESCRIVÁ BELMONTE, Minister for Inclusion, Social Security and Migration, and Mr Fernando GRANDE-MARLASKA, Minister for Home Affairs of Spain, by Dunja Mijatović, Council of Europe Commissioner for Human Rights, concerning the situation of migrants and asylum seekers in Melilla, Estrasburgo, 3 de septiembre de 2020.

³⁶ CommDH(2022)16, CommHR/DM/sf 020-2022, Letter to Fernando Grande-Marlaska Gómez, by Dunja Mijatović, Council of Europe Commissioner for Human Rights, concerning the human rights of refugees, asylum seekers and migrants in Spain, in particular at the borders of Ceuta and Melilla, Estrasburgo, 8 de julio de 2022.



asilo estuviesen albergados -cuando no, hacinados- en la Plaza de Toros de Melilla tras el cierre prolongado del CETI (Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes) de dicha ciudad. Por lo que a la segunda carta concierne, la Comisaria hacía alusión a la tragedia acontecida el 24 de junio de 2022 en la valla que demarca la frontera de Melilla con Marruecos, donde 23 personas perdieron la vida al intentar llegar a territorio español.

En ambas relataba que la situación de estas personas migrantes y solicitantes de asilo era totalmente inadecuada si se tienen en cuenta los estándares de derechos humanos por los que se ha comprometido España. Si bien en la primera honraba la acogida en hoteles y traslados a la Península de algunas de las personas migrantes o refugiadas que se encontraban en Melilla, solicitaba más información sobre el alojamiento de las restantes, las medidas tomadas para remediar el problema de alojamiento existente y el acceso de abogados y actores sociales a la Plaza de Toros de dicha localidad. Por su parte, en la segunda el tono era más elevado, acorde con las dramáticas circunstancias acaecidas, reclamando la Comisaria una investigación independiente por parte de las autoridades españolas que incluso fuera más allá y reevaluara las políticas y circunstancias que rodean la cooperación entre Marruecos y España en materia de inmigración, de tal forma que se prevengan futuras tragedias y se cumpla con los estándares de derechos humanos.

Así las cosas, el ministro del Interior suscribió sendas respuestas a la Comisaria: la primera de ellas³⁷, sin

³⁷ CommDH/GovRep(2020)9, Reply by Fernando GRANDE-MARLASKA, Minister for Home Affairs of Spain, to the letter of



ofrecer mayor detalle ni precisión, salvo por lo que respecta a un escaso número de personas que sí se consideraron aparentemente acreedoras del derecho de asilo; la segunda³⁸, de tenor más diplomático que de mostrar vinculación por lo relatado por la ombudsman del Consejo de Europa, a pesar de aportar datos estadísticos remarcables, incurría en el error de extender los efectos de la sentencia *N.D. y N.T. c. España* a todas las situaciones de "rechazo en frontera" y de considerar a Marruecos como un Estado respetuoso con los derechos humanos.

En dichas cartas la Comisaria recordaba igualmente el contenido de sus Recomendaciones más recientes en materia de protección de los derechos de los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes. A este respecto, en su Recomendación de 18 de junio de 2019³⁹, la Comisaria destacaba la necesidad de que los Estados protejan y colaboren con las ONGs que tienen como misión la defensa de los derechos de estas personas y,

Dunja Mijatović, Council of Europe Commissioner for Human Rights, on issues relating to the situation of migrants and asylum seekers in Melilla, 3 de septiembre de 2020.

³⁸ CommDH/GovRep(2022)8, Reply of the Minister of Interior of Spain, Fernando Grande-Marlaska, to the letter of Dunja Mijatović, Council of Europe Commissioner for Human Rights, concerning the human rights of refugees, asylum seekers and migrants in Spain, in particular at the borders of Ceuta and Melilla, 13 de julio de 2022.

³⁹ CommDH(2019)2, Recomendación "Vidas salvadas. Derechos protegidos. Superar los problemas en la protección a los refugiados y migrantes en el Mediterráneo", Estrasburgo, 5 de julio de 2019.



especialmente, su derecho a la vida y de que colaboren con los terceros Estados de donde provienen.

Remarcable resulta además que, alarmada por la cantidad de ahogamientos de personas tratando de llegar a las costas Canarias, la Comisaria indicara, tanto en la misiva de 27 agosto de 2020 como en el informe de seguimiento de la Recomendación que nos concierne, de fecha de 23 de marzo de 2021⁴⁰, que las recomendaciones sobre búsqueda y salvamento efectivos y sobre desembarque seguro y rápido en relación los problemas migratorios en el Mediterráneo central podían hacerse extensivas a la situación que se vivía -y sigue viviéndose- en el archipiélago atlántico.

Además de las comunicaciones enviadas por asuntos relacionados con la situación de las personas migrantes a la hora de entrar y permanecer en territorio español, a través de este mecanismo, los diferentes Comisarios también han intentado contribuir a mejorar la regulación y la protección de los derechos humanos en determinados grupos de población o en situaciones adversas. Así, el Comisario Hammarberg identificó un nutrido número de buenas prácticas en relación con los derechos de la población gitana en materia de acceso al empleo, a los servicios de salud y la vivienda, a una educación de calidad para los niños y lucha contra prácticas discriminatorias, no sin antes advertir que la crisis económica del momento no debía de menoscabar

⁴⁰ CommDH(2021)6, Informe de seguimiento a la Recomendación elaborada en 2019, "Una llamada de socorro por los derechos humanos. La creciente brecha en la protección de las personas migrantes en el Mediterráneo", Estrasburgo, 23 de marzo de 2021.



dichos avances ni cesar en la lucha contra las vulneraciones de derechos que aún seguían sucediendo⁴¹. Esta misiva se envió tras una breve visita realizada a España entre el 4 y 6 de abril de 2011, centrada exclusivamente en la protección de los derechos humanos de la población gitana y que, a diferencia de otras de mayor duración, no fue subseguida de un informe⁴².

Por su parte, el Comisario Muižnieks se cartió con el Ministerio del Interior con ocasión de los sucesos acontecidos en Cataluña el 1 de octubre de 2017⁴³, reconociendo que, a pesar de la dificultad que entrañaba la situación, debía de proporcionarse en todo momento a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado las instrucciones necesarias para asegurar que la fuerza empleada fuera proporcionada y sin material antidisturbios que no cumpliera con los estándares establecidos en los diferentes tratados del Consejo de Europa. Apenas dos días después, se confirmó por parte

⁴¹ CommDH(2011)19, CommHR/JAK/sf 018-2011, Letter from the Council of Europe Commissioner for Human Rights to Ms Leire Pajin, Minister of Health, Social Policy and Equality of Spain (9 May 2011), Estrasburgo, 1 de junio de 2011.

⁴² CommDH(2011)28, 2e rapport trimestriel d'activités 2011 par Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme (1er avril au 30 juin 2011), Estrasburgo, 7 de septiembre de 2011, págs. 7, 18-19.

⁴³ CommDH(2017)30, CommHR/NM/jp 036-2017, Letter to the Spanish authorities concerning disproportionate use of force against demonstrators (freedom of assembly) by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Estrasburgo, 3 de octubre de 2017.



del Ministro que la actuación realizada se había caracterizado por la prudencia y la proporcionalidad, enmarcándose en lo instado por las diferentes resoluciones judiciales⁴⁴.

Finalmente, la Comisaria Mijatović aprovechó dos iniciativas legislativas de reforma de la Ley de Seguridad Ciudadana, tanto en 2018 como en 2022⁴⁵, para trasladar a los presidentes de las Cortes Generales la necesidad de que la normativa española no contemplara sanciones administrativas desproporcionadas que coartaran la libertad de expresión y manifestación⁴⁶. Asimismo, se comunicó con el Ministro de Justicia en el año 2021 solicitando que los delitos de enaltecimiento del terrorismo, de calumnias e injurias a la Corona y de ofensas a los sentimientos religiosos se adecuaran en su

⁴⁴ CommDH/GovRep(2017)13, Reply of the Minister of Interior of Spain to the Commissioner's letter concerning disproportionate use of force against demonstrators (freedom of assembly), 5 de octubre de 2017.

⁴⁵ CommDH(2018)27, CommHR/DM/sf 087-2018, Letter to Ana PASTOR JULIAN, President of the Congress of Deputies of Spain, and to Pío GARCÍA ESCUDERO, President of the Spanish Senate, concerning the review of the 2015 Law on Citizens' Safety, by Dunja Mijatović, Council of Europe Commissioner for Human Rights, Estrasburgo, 22 de noviembre de 2018.

⁴⁶ CommDH(2022)4, CommHR/DM/sf 005-2022, Letter to Mr José Luis ÁBALOS MECO, President of the Interior Committee of the Congress of Deputies of Spain, Ms Ana Meritxell BATET LAMAÑA, President of the Congress of Deputies and to Mr Ander GIL GARCÍA, President of the Senate, by Dunja Mijatović, Council of Europe Commissioner for Human Rights, concerning the resumption by the Congress of Deputies of the review of the 2015 Law on Citizens' safety, Estrasburgo, 11 de febrero de 2022.



tipicidad a lo previsto en la jurisprudencia del TEDH⁴⁷, a lo que si bien se respondió por el remitente que era la intención del Gobierno iniciar la reforma de los mismos⁴⁸, hasta el momento la normativa penal española en dicha materia no ha sufrido modificación alguna.

Con todo, se puede advertir que, por medio de estas comunicaciones con las autoridades nacionales, el Comisario puede ejercer una actuación más temprana dentro de sus competencias, sin tener que llegar a personarse *in loco*, lo que le permite supervisar de forma inmediata y amplia el cumplimiento de los derechos humanos en cada Estado, frente al control más restringido y subsidiario que realiza el TEDH. Asimismo, le permite reforzar las consideraciones expuestas por dicho tribunal -o por otros órganos del Consejo de Europa, como el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes- en sus sentencias, respecto a la protección de determinados derechos humanos.

⁴⁷ CommDH(2021)9, CommHR/DM/sf 015-2021, Letter to Mr. Juan Carlos CAMPO, Minister of Justice of Spain, by Ms Dunja Mijatović, Council of Europe Commissioner for Human Rights, regarding several provisions of Spain's criminal legislation, Estrasburgo, 22 de marzo de 2021.

⁴⁸ CommDH/GovRep(2021)3, Reply of Mr. Juan Carlos CAMPO, Minister of Justice of Spain, to the letter of Ms Dunja Mijatović, Council of Europe Commissioner for Human Rights, 22 de marzo de 2021.



2.4.- Influencia del Comisario de Derechos Humanos en los debates parlamentarios, la normativa y la jurisprudencia en España

La actividad del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa no se ha limitado a la elaboración de informes o a su intervención ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sino que ha proyectado una influencia tangible en la producción normativa, los debates parlamentarios previos, tanto en el ámbito estatal como autonómico, así como en diferentes sentencias.

En el plano legislativo, resulta especialmente significativo que algunas normas autonómicas en materia de identidad de género y reconocimiento de los derechos de las personas transexuales hayan incorporado referencias a informes y recomendaciones del Comisario, utilizándolos como fundamento o apoyo argumental en sus exposiciones de motivos. Así, aunque ambas hayan sido ya superadas por la normativa en vigor en la materia, la Ley 14/2012, de 28 de julio⁴⁹, del País Vasco, reconoció la relevancia del informe "Derechos Humanos e Identidad de Género"⁵⁰, elaborado en julio de 2009 por el Comisario Hammarberg como marco interpretativo en materia de derechos de las personas trans. Y, de igual modo, la Ley 8/2014, de 28

⁴⁹ BOE-A-2012-9664, Ley 14/2012, de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales, «BOE» núm. 172, de 19 de julio de 2012.

⁵⁰ CommDH/IssuePaper(2009)2, Derechos Humanos e Identidad de Género, Issue Paper de Thomas Hammarberg, Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, Estrasburgo, 29 de julio de 2009.



de octubre⁵¹, de Canarias, mencionó también dicho informe como referencia internacional relevante en la protección de los derechos humanos vinculados a la identidad de género.

Esta línea de recepción normativa se consolida con la Ley 4/2018, de 19 de abril, de Aragón⁵², cuya exposición de motivos no solo remite nuevamente al informe del Comisario de Derechos Humanos de julio de 2009, sino que lo integra junto con la Recomendación CM/Rec(2010)5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa⁵³, evidenciando la progresiva asimilación de los estándares promovidos por el Comisario en el ordenamiento jurídico español.

Junto a la producción normativa, la documentación parlamentaria estatal revela que los informes y comunicaciones del Comisario con nuestras autoridades han sido traídos a colación en debates sobre leyes y la situación en España de determinados derechos

⁵¹ BOE-A-2014-11995, Ley 8/2014, de 28 de octubre, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales, «BOE» núm. 281, de 20 de noviembre de 2014.

⁵² BOE-A-2018-7154, Ley 4/2018, de 19 de abril, de identidad y expresión de género e igualdad social y no discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón, «BOE» núm. 131, de 30 de mayo de 2018.

⁵³ Recomendación CM/Rec(2010)5 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las medidas para combatir la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, adoptada por el Comité de Ministros el 31 de marzo de 2010 en la 1081ª reunión de Delegados de los Ministros.



humanos. En el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados se constata la mención por parte de nuestros representantes electos a informes del Comisario tras visitas oficiales a España, particularmente en debates relativos a las consecuencias de las medidas de austeridad adoptadas durante la pasada década en los derechos de las personas más vulnerables⁵⁴.

Por su parte, en el Senado también se ha hecho referencia al Comisario y a sus instrumentos de actuación en sesiones dedicadas a la política migratoria y de asilo⁵⁵, en preguntas al Gobierno sobre el cumplimiento de las medidas recogidas en el informe del Comisario del año 2013⁵⁶, así como en el todavía entonces proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana⁵⁷, reconociendo su función como mecanismo esencial de supervisión y promoción de los derechos humanos en el continente europeo.

La influencia del Comisario en la protección de los derechos humanos en España también se aprecia en el ámbito jurisdiccional. De esta forma, los informes concernientes a España y a la tutela de diversos

⁵⁴ Al menos en seis ocasiones se aludió a las medidas propuestas por el Comisario, señalándole como una institución internacional clave en la protección de los derechos humanos. Entre otros, se pueden consultar los Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados, X legislatura, nº 147, 151, 152, 158, 1987 y 248.

⁵⁵ Diario de Sesiones del Senado, XI legislatura, nº 4, sesión nº 3, 30 de marzo de 2016, págs. 84 y 92.

⁵⁶ Diario de Sesiones del Senado, X legislatura, nº 81, sesión nº 40, 22 de octubre de 2013, págs. 7238 y 7239.

⁵⁷ Diario de Sesiones del Senado, X legislatura, nº 147, sesión nº 68, 12 de marzo de 2015, págs. 14056, 14098 y 14105.



derechos humanos en el marco del Consejo de Europa han sido argüidos en distintas instancias y órdenes jurisdiccionales.

Así las cosas, se mencionan los informes elaborados sobre la situación en Chechenia con ocasión de la solicitud de extradición pasiva instada por la Federación de Rusia contra un ciudadano de dicho Estado, accediéndose a ella (auto de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional 73/2007, de 25 de mayo); el informe elaborado por el comisario Muižnieks sobre la situación en Ucrania en el año 2016⁵⁸, para intentar conseguir la protección internacional en España de dos ciudadanos de dicho Estado (sentencias de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional 2307/2019, de 6 de junio y 4015/2019, de 23 de octubre); el informe elaborado en 2013 sobre la situación de los derechos humanos en España con ocasión de la desproporción de una sanción administrativa impuesta con base en la ya derogada Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana (sentencia de la Sala de lo Contencioso del TSJ de Galicia 725/2015, de 18 de diciembre); así como su informe de 2012⁵⁹, con motivo de sendos procedimientos sobre guarda de hecho de personas de mayor edad o con motivo de su ingreso

⁵⁸ CommDH(2016)27, Report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to Ukraine, from 21 to 25 March 2016, Estrasburgo, 11 de julio de 2016.

⁵⁹ CommDH/IssuePaper(2012)2, A qui appartient-il de décider? Le droit à la capacité juridique des personnes ayant des déficiences intellectuelles et psychosociales, Estrasburgo, 1 de noviembre de 2012.



no voluntario en un centro de tratamiento de trastornos psíquicos (autos de la Sala de lo Civil de la Audiencia Provincial de Barcelona 371/2017, de 26 de septiembre y 305/2018, de 18 de mayo).

Concretamente en otros tres ámbitos los informes han sido citados en mayor ocasión y con éxito desigual. En primer lugar, por lo que respecta a la detención incomunicada e investigación de denuncias sobre tortura, pues se hace alusión a las constataciones del Comisario tras su visita a España en 2013, en cuyo informe posterior adujo que “seguían produciéndose violaciones de derechos humanos -en particular, malos tratos- en el contexto de la detención incomunicada” y exhortaba a las autoridades españolas a erradicar la práctica de la detención incomunicada, en cuanto que hacía probable que se produjeran más violaciones de derechos humanos (sentencias de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional 31/2014, de 5 de diciembre; 5/2022, de 7 de marzo y 9/2022, de 11 de mayo; así como la sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo 620/2016, de 12 de julio).

En segundo lugar, en relación con la devolución de personas migrantes, se citaba al Comisario -junto con otras instituciones del Consejo de Europa- a propósito de la necesidad de que estas personas, expuestas a semejante riesgo, puedan acceder a un recurso de carácter suspensivo contra la medida de expulsión (sentencias de la Sala de lo Contencioso del TSJ de Andalucía 711/2023, de 22 de marzo; 1741/2023, de 3 de julio; 1889/2023, de 10 de julio; 1137/2024, de 22 de abril y 1343/2024, de 14 de mayo).



En tercer y último lugar, con motivo de proteger los derechos de los menores transexuales y transgénero se aludió al informe del Comisario en materia de identidad de género ya mencionado en las sentencias de la Sala de lo Penal de la Audiencia Provincial de Madrid 460/2018, de 4 de octubre; la de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo 685/2019, de 17 de diciembre y la de la Audiencia Provincial de Barcelona 365/2022, de 16 de noviembre.

De hecho, este tema fue objeto inicialmente de un auto por el que se planteó una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 1 de la Ley 3/2007, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas, por presunta vulneración de los artículos 15, 18 y 43.1, en relación con el 10.1, todos ellos de la Constitución, en tanto en cuanto solo se reconoce legitimación a las personas mayores de edad para solicitar la rectificación de la mención registral del sexo y del nombre. La sentencia del Tribunal Constitucional 99/2019, de 18 de julio, por la cual se estimó dicha cuestión recoge la asunción por parte de la Fiscal en sus alegaciones de dicho informe del Comisario, si bien únicamente se falló declarando inconstitucional la inclusión en el ámbito subjetivo de la prohibición a los menores de edad con "suficiente madurez" y que se encuentren en una "situación estable de transexualidad". Hubo que esperar a que la vigente Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los



derechos de las personas LGTBI⁶⁰, ya sí legitime (artículo 43), de forma adecuada y proporcional a su edad y situación, a los menores transexuales para ante el Registro Civil la rectificación de la mención registral relativa al sexo, en línea con la mayor protección que el Comisario pretendía brindar en su informe al no discriminar a los menores transexuales en el ejercicio de sus derechos.

Este conjunto de referencias parlamentarias, normativas y jurisprudenciales pone de relieve que la institución del Comisario de Derechos Humanos ha trascendido su naturaleza estrictamente internacional para convertirse en un actor con incidencia real en la configuración del Derecho interno español y en la orientación de los debates legislativos y las resoluciones judiciales, reforzando con ello la permeabilidad del ordenamiento jurídico de nuestro Estado a los estándares europeos de derechos humanos del Consejo de Europa.

2.5.- Valor jurídico de los informes del Comisario de Derechos Humanos. La aportación fundacional de Álvaro Gil-Robles.

El estudio de la incidencia del Comisario de Derechos Humanos en el ordenamiento jurídico español no puede limitarse a la mera identificación de referencias explícitas a sus informes en normas o debates parlamentarios. Resulta imprescindible, desde una perspectiva científica, exponer el valor jurídico, doctrinal e institucional de dichos informes, así como la metodología que subyace a

⁶⁰ BOE-A-2023-5366, Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, «BOE» núm. 51, de 1 de marzo de 2018.



su elaboración y que explica su progresiva recepción en los ordenamientos internos de los Estados miembros del Consejo de Europa.

Aunque los informes, recomendaciones y opiniones del Comisario carecen formalmente de fuerza jurídica vinculante, su relevancia no puede entenderse al margen del marco constitucional español. El artículo 10.2 de la Constitución española conmina a que las normas relativas a los derechos humanos y a las libertades fundamentales se interpreten por parte de todos los órganos del Estado de conformidad con los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por España. En este contexto, tanto los informes como las recomendaciones e intervenciones ante el TEDH del Comisario constituyen un paradigma de los estándares contenidos en el CEDH y en otros instrumentos normativos del Consejo de Europa de los que España es Estado parte, lo que les confiere un indudable valor hermenéutico.

La autoridad material de estos informes se encuentra estrechamente vinculada al diseño institucional del Comisario de Derechos Humanos y a la práctica desarrollada desde su creación en 1999. A este respecto, resulta especialmente relevante la aportación doctrinal y testimonial de Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado, primer Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, quien ha explicado cómo la consolidación de la institución se basó en la independencia, la credibilidad y el diálogo



permanente con los gobiernos de los Estados miembros⁶¹.

Frente al carácter *ex post* del control jurisdiccional que realizan órganos como el TEDH o el Comité Europeo de Derechos Sociales, el Comisario actúa mediante visitas *in situ*, informes temáticos y recomendaciones dirigidas a detectar deficiencias sistémicas y a promover reformas normativas, administrativas e institucionales antes de que se produzcan violaciones reiteradas de derechos humanos.

Desde esta perspectiva, los informes del Comisario desempeñan una función anticipadora de tendencias interpretativas que, en algunos casos, han sido posteriormente asumidas por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Ello permite calificarlos como una forma cualificada de *soft law*, dotada de una capacidad real de influencia sobre los ordenamientos internos, especialmente cuando existe una recepción progresiva de sus estándares por parte de los poderes públicos, ya sean del orden legislativo, ejecutivo o judicial.

En el caso español, esta dinámica resulta claramente perceptible en ámbitos como la protección de las personas migrantes y solicitantes de asilo, los derechos de las personas con discapacidad, la igualdad y no discriminación por razón de identidad de género o el ejercicio de las libertades de expresión y reunión. La

⁶¹ Gil-Robles y Gil-Delgado, Á., "Testimonio de los trabajos del primer Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa", *Presencia y aportación española en el Consejo de Europa*, Colección Foros y Debates del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, nº 51, 2025, págs. 177-178.



incorporación de referencias al Comisario en exposiciones de motivos de normas estatales y autonómicas, así como su mención en debates parlamentarios y resoluciones judiciales, evidencia la existencia de un diálogo multinivel en materia de derechos humanos.

La principal aportación científica de este enfoque consiste en poner de relieve que la influencia del Comisario no se agota en la cita formal de sus informes, sino que se manifiesta en un proceso de sedimentación normativa y cultural en el seno del ordenamiento jurídico español. Tal y como subraya Gil-Robles, la eficacia del Comisario no descansa en la coerción jurídica, sino en la autoridad moral y en la capacidad de generar consensos en torno a estándares comunes de protección de los derechos humanos en el marco del Consejo de Europa⁶².

En definitiva, el análisis del valor jurídico y doctrinal de los informes del Comisario de Derechos Humanos permite afirmar que esta institución constituye un instrumento esencial de promoción y garantía de los derechos humanos en Europa, cuya incidencia en España ha sido progresiva en el tiempo, pasando de una ausencia o tibieza inicial a una notable consolidación como mecanismo complementario e indispensable al control jurisdiccional ejercido por el TEDH.

3.- Conclusiones

PRIMERA. - A pesar de que después de un cuarto de siglo, el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de

⁶² *Ibíd.*em.



Europa sea uno de los órganos de esta organización internacional menos conocido, la realidad es que desde el comienzo de su actividad ha venido defendiendo sin ambages los derechos humanos en el continente europeo, dando debido cumplimiento a la misión encomendada. Desde la visita a Chechenia a finales de 1999, en el marco del conflicto armado que la asolaba, hasta la reciente carta enviada al presidente azerí por los arrestos indiscriminados de personas defensoras de los derechos humanos, el Comisario ha conseguido focalizar su actuación en aquellos asuntos más acuciantes para el estado de los derechos humanos en el conjunto del Consejo de Europa, sin dejar de lado las problemáticas propias de cada Estado. Todo ello sin olvidar su labor divulgadora de los derechos humanos y la continua comunicación con instituciones similares de otras organizaciones internacionales, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Sus informes, recomendaciones e intervenciones ante el TEDH no solo sirven para constatar deficiencias, sino que son elementos de estudio en los que pueden apoyarse las autoridades y órganos nacionales para mejorar el respeto de los derechos humanos en sus respectivos Estados y el nivel de cumplimiento de los tratados que han consentido en este ámbito.

SEGUNDA. - Asimismo, como se ha podido observar, su labor en materia de promoción y defensa de los derechos humanos es, además, omnicomprensiva, en tanto en cuanto no solo se centra en los derechos civiles y políticos contenidos en el CEDH y susceptibles de conocimiento por el TEDH, sino que también vigila el cumplimiento por los Estados de otros de índole social,



cultural o económico, que se ubicarían en la esfera de la Carta Social Europea (revisada).

TERCERA. - A mayor abundamiento, ha de recalcar que el Comisario ha sabido ofrecer una visión más garantista para los individuos de los derechos humanos de los que son titulares, trascendiendo tanto el ámbito estatal de protección como el ámbito regional del Consejo de Europa, pues considera también en sus instrumentos los tratados de derechos humanos del marco normativo de Naciones Unidas por los que, en muchas ocasiones, los Estados europeos se han obligado también.

CUARTA. - Finalmente, por lo que en su relación con España respecta, teniendo en cuenta la reciente ratificación por parte de nuestro país del Protocolo 16 al Convenio Europeo de Derechos Humanos⁶³, mediante el que el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional podrán formular opiniones consultivas ante el TEDH sobre la interpretación o aplicación de los derechos y libertades consagrados en él en el seno de un caso del que estén conociendo, el Comisario tendrá la facultad de intervenir en las mismas aportando observaciones por escrito o participando en las audiencias. Se abre, en consecuencia, una nueva vía para que el Comisario pueda aportar su conocimiento sobre el respeto a

⁶³ BOE-A-2025-18339, Instrumento de ratificación del Protocolo n.º 16 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Estrasburgo el 2 de octubre de 2013, «BOE» núm. 224, de 17 de septiembre de 2025, páginas 120227 a 120239.



determinados derechos humanos en nuestro país ya desde el momento en que se está sustanciando un contencioso en nuestros tribunales internos, quienes en última instancia podrán beber de sus contribuciones siempre que el TEDH las acoja en su resolución sobre la cuestión prejudicial.

En definitiva, tal y como se ha expuesto en el análisis de su actividad en relación con España, la institución del Comisario permite configurar una visión de conjunto, integral y *pro homine* de los derechos humanos en el Consejo de Europa.

4.- Bibliografía

Bautista Cartes, J.B., "¿Derechos Humanos en la frontera sur? A propósito de la STEDH de 13 de febrero de 2020 en el Asunto N.D. y N.T. c. España", *Derechos Humanos ante los nuevos desafíos de la globalización*, Dykinson, eBook, 2020, págs. 834-854.

Fernández de Casadevante Romaní, C., "El Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa", *España y los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos*, Dilex, Paracuellos del Jarama (Madrid), 2010, págs. 481-524.

Gil-Robles y Gil-Delgado, Á., "La defensa de los derechos humanos a través de la acción del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa", *Justicia, libertad y derechos humanos. Ensayos en homenaje a Rodolfo E. Pizza Escalante*, Tomo II, 2003, págs. 749-769.

Gil-Robles y Gil-Delgado, Á., *Un Comisario en el Consejo. Recuerdos en la bruma del olvido*, Ediciones Universidad



de Valladolid: Instituto de Estudios Europeos, Valladolid, 2024.

Gil-Robles y Gil-Delgado, Á., "Testimonio de los trabajos del primer Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa", *Presencia y aportación española en el Consejo de Europa*, Colección Foros y Debates del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, nº 51, 2025, págs. 171-182.

González-Varas Ibáñez, A., "Las modificaciones en el sistema de protección de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa tras la entrada en vigor del Protocolo 14", *Revista Internacional de Derechos Humanos*, nº 1, 2011, págs. 15-38.

Lozano Contreras, F. "Enforcement of the Notion of Due Diligence in the Report of the Human Rights Commissioner of the Council of Europe Regarding his Visit to the Autonomous Basque Community". *Spanish Yearbook of International Law*, n.º 8. 2001-2002, págs. 53-69.

Mijatović, D. y Weber, A., "The Council of Europe Commissioner for Human Rights and the European Court of Human Rights: an ever-closer relationship", *Revue*



québécoise de Droit International, edición especial, 2020, vol. 33, págs. 79-98.

Muižnieks, N., “Commissionating’: My Stint as Commissioner for Human Rights”, *European Convention on Human Rights Law Review*, 2025, págs. 1-17.

Pastor Palomar, A., “El Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa y la Comisión Europea informan sobre los nuevos socios de la Unión”, en *Anuario de Derecho Europeo*, vol. 3, 2005, Sevilla, págs. 136-160.

Schmahl, S. y Breuer, M., *The Council of Europe. Its Law and Policies*, Oxford University Press, Oxford, 2017.

Sivonen, L., “The Commissioner for Human Rights”, *Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe*, Taylor&Francis Group, 2011, págs. 17-41.

Wassenberg, B., *Histoire du Conseil de l’Europe*, Editions du Conseil de l’Europe, Estrasburgo, 2013.



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 46

Junio 2026

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>
