

## Capítulo IX

---

# Algunas reflexiones sobre el dictamen del Comité de la CEDAW en el caso «Ángela González Carreño»<sup>1</sup>

*Iker Zirion Landaluze*

Profesor de Derecho Internacional Público (UPV/EHU)

### 1. Introducción

Me tomo esta invitación a participar en este espacio como una responsabilidad para intentar aportar algunas ideas para la necesaria transformación del Derecho. Dicha transformación exige un cuestionamiento previo sobre el Derecho: ¿Quién lo crea y para conseguir qué fines? ¿Qué intereses defiende? ¿Qué bienes jurídicos protege? ¿Qué valores, prejuicios y estereotipos hay detrás de su creación, aplicación e interpretación? En cuanto vector de poder, el Derecho puede ser usado por quienes ostentan el poder como un instrumento más para mantener su situación de privilegio y, con ello, las desigualdades existentes; o, por el contrario, puede ser un medio de cambio hacia la justicia social y la igualdad real de mujeres y hombres.

Y, para favorecer ese cambio, la perspectiva de género implica, como punto de partida, tener presente quién y cómo ejerce el poder<sup>2</sup>. En ese sentido, el cambio hacia la igualdad de mujeres y hombres en el Derecho exige un análisis crítico, profundo, activo y constante so-

---

<sup>1</sup> Este texto recoge el contenido de una ponencia realizada en el panel «Los retos de la Administración Pública» del V Encuentro Poder Judicial-Universidad que, con el tema «Mujeres y derecho: justicia en clave de género», fue organizado por el Consejo General del Poder Judicial y la Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) en Bilbao, los días 8 y 9 de octubre de 2019. Aunque he introducido algunas modificaciones y referencias bibliográficas para esta publicación, he intentado respetar el estilo directo y la interacción con la audiencia de la presentación original.

<sup>2</sup> Salazar Benítez, Octavio, «Ciudadanía asimétrica en el sistema constitucional español: la masculinidad como problema político, la paridad como objetivo democrático», en Martínez Guirao, Javier

bre su proceso de producción (cómo y quién realiza las normas), su contenido material (qué recogen y qué no recogen las normas y por qué), su enseñanza en las universidades (cómo es transmitido a los futuros operadores jurídicos y por qué) y su interpretación en los órganos jurisdiccionales (cómo se aplica en cada caso concreto y por qué).

Porque cada caso concreto cuenta. Cada caso habla de personas y sus vidas, de sus esperanzas e ilusiones, de su sufrimiento y dolor. En mi intervención me gustaría contar una historia de lucha y determinación de una mujer contra el sistema de justicia español. Es una historia larga, de más de 15 años, y que lleva aparejada mucho sufrimiento. Creo que esta historia refleja muy bien algunos de los retos que debe enfrentar (y superar) la Administración Pública española en relación con la violencia contra las mujeres.

Mi intervención tiene 3 partes bien diferenciadas. En la primera, y en la medida en que voy a hablar sobre la aplicación en España de las obligaciones internacionales sobre violencia contra las mujeres y, más concretamente de aquellas derivadas de la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres de 1979, presentaré las obligaciones que se derivan para España de este tratado internacional y de su desarrollo posterior, el Protocolo Facultativo, de 1999. Se trata de una presentación breve, pero —creo— necesaria para comprender el contexto del caso que posteriormente voy a analizar.

En la segunda parte, me centraré en el contenido de un Dictamen concreto del Comité de la CEDAW del año 2014, que señala la responsabilidad de España en el incumplimiento de las obligaciones de esta Convención en un caso que, en su momento —hace ya años, en 2003—, generó cierta alarma social<sup>3</sup> por la gravedad de los hechos y tuvo un importante eco mediático. Se trata del caso de Ángela González Carreño. Específicamente analizaré las implicaciones jurídicas de dicho Dictamen y cómo ha sido integrado en el ordenamiento nacional español.

Finalmente, en la tercera parte de mi intervención presentaré algunas de las reflexiones y aportaciones que, en mi opinión, ofrece la lectura de este Dictamen para una aplicación en España tanto del derecho nacional como del internacional sobre violencia contra las mujeres más acorde con la transformación necesaria para lograr la igualdad real de hombres y mujeres.

## 2. La CEDAW y su protocolo facultativo

«Derecho Internacional Público» es una de las asignaturas que imparto en la Facultad de Derecho, y una de las ideas fuerza que intento transmitir desde el comiendo al

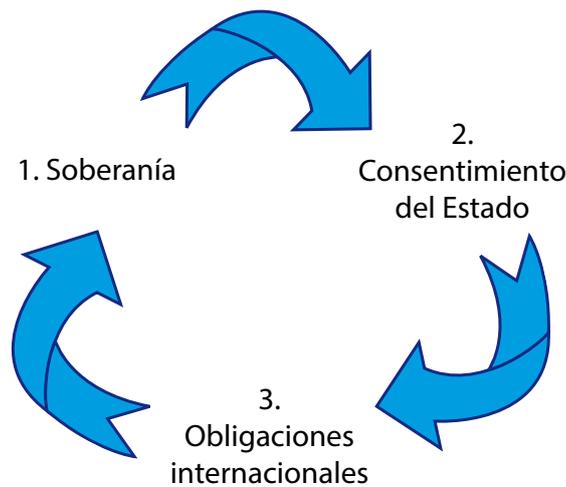
---

Eloy, Anastasia Téllez Infantes y Joan Sanfélix Albelda (eds.), *Deconstruyendo la masculinidad. Cultura, género e identidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 32.

<sup>3</sup> Escobar Hernández, Concepción, «Sobre la problemática determinación de los efectos jurídicos internos de los “dictámenes” adoptados por Comités de derechos humanos. Algunas reflexiones a la luz de la STS 1263/2018, de 17 de julio», *Revista española de Derecho Internacional*, Vol. 7, n.º 1, 2019, p. 241.

alumnado es que el ordenamiento internacional —autónomo, pero al mismo tiempo relacionado con los ordenamientos internos nacionales— se construye sobre la base del consentimiento de los Estados. Ellos son los sujetos principales de este sistema ya que son, al mismo tiempo, origen y destino de las normas internacionales. Esto es, son ellos quienes crean el Derecho internacional, y lo hacen para regular su propio comportamiento dentro de la comunidad internacional.

Este es el gráfico con el que explico esta cuestión en clase. Y les digo en broma que, si alguien está pensando en hacerse un tatuaje, esta puede ser una buena opción. Afortunadamente, creo que nadie me ha hecho nunca caso.



La importancia del consentimiento en el Derecho Internacional Público radica en que los Estados, como regla general, y en la medida en que son todos ellos igualmente soberanos, sólo están obligados por las normas internacionales si han consentido previamente en aceptarlas. Eso sí —y siempre intento recalcar mucho esta parte—, una vez han otorgado su consentimiento, están supeditados a las obligaciones internacionales que han aceptado, esto es, deben cumplirlas de buena fe; esto, irremediablemente, en adelante, afecta a su soberanía, que se ha visto transformada por las obligaciones internacionales derivadas de ese consentimiento otorgado.

Entre las múltiples obligaciones internacionales que España ha consentido en obligarse están las derivadas de la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (a la que me referiré en adelante con sus siglas en inglés, CEDAW). Se trata de uno de los múltiples mecanismos de protección de los derechos humanos que existen en la actualidad en el ámbito internacional, más concretamente, uno de los denominados «órganos de los tratados», en este caso, dirigido específicamente a la protección de los derechos de las mujeres.

La Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres fue adoptada en 1979, pero no entró en vigor hasta el 3 de septiembre de 1981, una vez se produjeron las 20 ratificaciones de Estados necesarias para ello, de acuerdo con el artículo 27 de la Convención.

Se denominan de este modo («órganos de los tratados») porque, en virtud de esos tratados internacionales de protección de los derechos humanos se crean comités de expertos independientes que velan para que los Estados parte cumplan las disposiciones de dichos tratados. En el caso de la CEDAW, su órgano de tratado es el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las mujeres (en adelante, el Comité)<sup>4</sup>, y está encargado, principalmente, de examinar los progresos de los Estados parte en aplicación de la Convención.

El principio básico que subyace tras el contenido de la Convención no es únicamente la prohibición de todas las formas de discriminación contra las mujeres. Pretende dar un paso más allá y, para ello, identifica y analiza ámbitos concretos en los que existe discriminación continuada contra las mujeres (representación política, salud, empleo, familia, etc.) y establece objetivos y medidas específicas para la consecución del objetivo de la igualdad real —y no solo jurídica— entre mujeres y hombres. Por tanto, no es solo un tratado internacional que recoge los derechos de las mujeres, sino que se trata sobre todo de un programa de acción para que los Estados parte garanticen el respeto y disfrute de esos derechos. Tiene un carácter dinámico, de acompañamiento de los Estados en su proceso hacia la igualdad real.

Para demostrar sus avances en la protección de los derechos de las mujeres, los Estados parte deben presentar al Comité informes periódicos sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la CEDAW y sobre los progresos realizados en su aplicación. Asimismo, esos informes pueden incluir los factores y las dificultades que afecten al grado de cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Convención (artículo 18).

Ha sido relativamente frecuente que los Estados parte hayan incumplido la obligación de presentar sus informes o lo hayan hecho con retraso y/o de manera incompleta o inadecuada. En todo caso, si un Estado incumple su obligación de presentar informes, el Comité puede decidir analizar la situación del Estado sin dicho informe, basando su examen en informaciones recibidas de otras fuentes. En la medida en que el objetivo de este órgano es fomentar un creciente grado de aplicación de la Convención en los Estados parte, la relación entre el Comité y el Estado parte no es de enfrentamiento —aunque evidentemente se realicen críticas— sino que permanece en el terreno de lo políticamente correcto y del diálogo constructivo.

Asimismo, en 1999, se aprobó el Protocolo Facultativo de la CEDAW<sup>5</sup>. Se trata de un nuevo tratado —obviamente relacionado con la CEDAW— pero que amplía las obligaciones incluidas en el tratado previo, por lo que exige un nuevo consentimiento expreso de los Estados. Este Protocolo incluye principalmente dos nuevas posibilidades de protección para las mujeres y, por tanto, dos nuevas obligaciones para los Estados parte que consienten en obligarse. Por un lado, el Protocolo permite al Comité iniciar investigacio-

---

<sup>4</sup> Está integrado por 23 personas expertas elegidas para 4 años (con posibilidad de reelección) por sufragio secreto de una lista de personas propuestas por los Estados parte. En la práctica, y esto lo diferencia del resto de Comités de otros tratados de derechos humanos, la gran mayoría de sus miembros han sido mujeres.

<sup>5</sup> Aunque no entró en vigor hasta el 22 de diciembre del año 2000.

nes (denominadas «indagaciones») en un Estado cuando reciba información fidedigna sobre violaciones graves o sistemáticas de las disposiciones de la Convención. El procedimiento de investigación es confidencial y se lleva a cabo con el consentimiento y la colaboración del Estado parte (artículo 8 del Protocolo Facultativo).

Por otro lado, otra importante novedad del Protocolo es permitir que particulares o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado parte presenten denuncias (denominadas formalmente «comunicaciones») al Comité contra ese Estado por violación de sus derechos, tal y como estos están consignados en la Convención (artículo 2 del Protocolo). Es importante destacar que estas denuncias solo pueden ser presentadas cuando previamente se haya agotado la jurisdicción interna de dicho Estado y después de haber cumplido el resto de requisitos de admisibilidad (artículo 4 del Protocolo Facultativo). Esto es, en defensa de sus derechos, la persona debe haber acudido previamente a todos los órganos jurisdiccionales nacionales competentes sin haber obtenido satisfacción a su reclamación. Esta es la posibilidad que puso en marcha Ángela González Carreño y que dio lugar al Dictamen del Comité de la CEDAW que analizaré en breve.

En la medida en que introduce nuevas obligaciones para los Estados —más allá de las incluidas en la propia CEDAW—, estos deben aceptar el Protocolo Facultativo de la CEDAW como un documento autónomo a la Convención, aunque vinculado a ella. Es posible, por tanto, que un Estado se encuentre vinculado por la CEDAW, pero no, en cambio, por su Protocolo. De hecho, de los actuales 189 Estados parte de la CEDAW, sólo 114 han consentido en obligarse por su Protocolo Facultativo. Esto es muy importante porque el Comité no puede examinar las denuncias realizadas contra un Estado parte ni realizar indagaciones en ese Estado si este no ha manifestado expresamente su voluntad de quedar jurídicamente vinculado también por el Protocolo Facultativo.

España ratificó la CEDAW en 1984<sup>6</sup> y su Protocolo Facultativo en 2001<sup>7</sup>, por lo que puede recibir tanto comunicaciones de particulares ante el Comité de la CEDAW como solicitudes de indagación por parte de este mismo órgano.

### 3. El caso «Ángela González Carreño»

Tras esta breve presentación del marco jurídico internacional de referencia en el caso analizado, examino la comunicación que fue presentada por Ángela González Carreño ante el Comité de la CEDAW y el Dictamen de respuesta de este órgano. Para ello, por un lado, señalaré muy brevemente los antecedentes del caso; por otro lado, examinaré el contenido del Dictamen; y, finalmente, presentaré los problemas existentes para su integración en el ordenamiento jurídico español.

---

<sup>6</sup> En realidad, la ratificación se produjo el 13 de diciembre de 1983, pero no fue publicada en el BOE hasta el 21 de marzo de 1984.

<sup>7</sup> La ratificación de España fue publicada en el BOE de 9 de agosto de 2001.

### 3.1. Breve explicación de los antecedentes del caso

Ángela González Carreño y su marido iniciaron los trámites de separación en los Juzgados de Navacarnero (Madrid) en 1999, tras 3 años de matrimonio. Ambos tuvieron una hija en común, llamada Andrea y nacida en 1996. Durante su relación, el marido sometió a Ángela a violencia física y psicológica en repetidas ocasiones y esta interpuso múltiples denuncias. La sentencia que declaró la separación se demoró hasta 2001 y su ejecución todavía más, hasta 2003.

Durante ese periodo (1999-2003) tuvieron lugar diferentes episodios de violencia por parte del padre: incumplió el pago de la pensión de alimentos decidido en sede judicial; violó las condiciones del régimen de visitas (en algunos momentos, vigiladas e intervenidas por los servicios sociales y en otros sin vigilancia, a pesar de que tales vistas fueron calificadas por los servicios sociales como de «máxima alerta y riesgo»); amenazó en varias ocasiones a la madre en presencia de la niña; violó repetidamente las órdenes de alejamiento de su ex pareja; etcétera. Durante su relación de pareja, y también tras la separación, Ángela González Carreño interpuso 51 denuncias contra ese hombre. Todas estas manifestaciones de violencia obtuvieron por toda respuesta una única condena, en juicio de faltas, en el año 2000, que llevó aparejada una multa equivalente a lo que hoy serían 45 €<sup>8</sup>.

El 24 de abril de 2003, por la mañana, a la salida de una comparecencia judicial, su ex marido le dijo a Ángela: «te voy a quitar lo que más quieres». Esa misma tarde, en el transcurso de una visita no vigilada, asesinó a la hija de ambos, Andrea, y se suicidó.

A partir de ese momento, Ángela González Carreño ha recorrido un largo camino a través del sistema judicial español para reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado por el anormal funcionamiento de su Administración de Justicia. En todas sus demandas ha alegado negligencia por parte de las diferentes autoridades administrativas y judiciales que habían intervenido en el caso durante esos años y, especialmente, en el establecimiento del régimen de visitas del padre y el carácter no vigilado de este régimen.

El camino comenzó con la presentación de la reclamación patrimonial del Estado por anormal funcionamiento de su Administración de Justicia ante el Ministerio de Justicia en 2004, que fue rechazada. Ante la respuesta negativa, Ángela presentó un recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en 2007. Nuevamente, el fallo negativo la llevó a presentar un recurso en casación ante el Tribunal Supremo en 2009. Y, finalmente, y tras la negativa de este tribunal, presentó un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional en 2010, en el que alegó la violación de sus derechos constitucionales, más concretamente, a un recurso efectivo, a su integridad física y moral, a la seguridad, a no ser sometida a tortura ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y a su igualdad ante la ley<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Lousada Arochena, José Fernando, «El caso González Carreño contra España», *AequAlitas*, Vol. 37, 2015, p. 9.

<sup>9</sup> Gutiérrez Espada, Cesáreo, «La aplicación en España de los dictámenes de comités internacionales: la STS 1263/2018, un importante punto de inflexión», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol. 10, n.º 2, 2018, p. 837.

Todas estas reclamaciones fueron rechazadas una tras otra por la Administración de Justicia española, que fue concluyendo invariablemente en todas las instancias que el asesinato de la menor era imputable al padre y no fruto de un mal funcionamiento de la Administración de Justicia<sup>10</sup>.

Por ello, y una vez agotada la jurisdicción interna en España<sup>11</sup>, el 19 de septiembre de 2012, Ángela González Carreño (con el apoyo de la ONG internacional de defensa de los derechos de las mujeres *Women's Link WorldWide*) presentó una comunicación (n.º 47/12) ante el Comité de la CEDAW, sobre la base del artículo 2 de del Protocolo, en la que alegaba que tanto ella como su hija asesinada eran víctimas de una violación de los derechos enunciados en la Convención por parte de España.

### 3.2. Contenido del Dictamen de la CEDAW

La respuesta del Comité de la CEDAW vino en su Dictamen de 16 de julio de 2014. Se trata de un documento de 20 páginas que hace referencia con profundidad a múltiples cuestiones procesales y sustantivas. En esta intervención destacaré simplemente algunos de sus elementos principales.

La idea fundamental del Dictamen es que reconoce que, efectivamente, en este caso se ha producido un mal funcionamiento de la Administración de justicia española, lo que constituye además el incumplimiento por parte de España de varias obligaciones incluidas en la CEDAW (más concretamente, el artículo 2, apartados a, b ,c, d y e; el artículo 5 apartado a; y el artículo 16)<sup>12</sup>. Como establece el Dictamen, de ese incumplimiento se deriva la responsabilidad del Estado.

Para el Comité, esta responsabilidad deriva principalmente de no haber cumplido con su deber de diligencia en relación con los hechos que llevaron al asesinato de la hija de Ángela González Carreño. De este modo, el Comité considera probado que «el asesinato se enmarcó en un contexto de violencia doméstica que se prolongó durante varios años». Es más, de acuerdo con el propio contenido de la Convención, el Comité interpreta ese contexto de «violencia» de manera amplia, incluyendo en él, por ejemplo, la negativa del padre a pagar la pensión alimenticia de su hija o el hecho de que la madre tuviese que esperar 3 años hasta que tuvo lugar la audiencia sobre su solicitud de uso de la vivienda familiar para ella y su hija, sobre todo cuando había señalado reiteradamente su difícil situación económica<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Escobar Hernández, Concepción, *op. cit.*, p. 242.

<sup>11</sup> Como ya hemos señalado más arriba, en virtud del artículo 4.1 del Protocolo Facultativo de la CEDAW, el agotamiento de «todos los recursos de la jurisdicción interna» es requisito imprescindible para que la comunicación presentada sea examinada por el Comité de la CEDAW.

<sup>12</sup> Las obligaciones que el Dictamen considera incumplidas coinciden casi plenamente con las identificadas por Ángela González Carreño en su escrito de comunicación al Comité.

<sup>13</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las mujeres, Dictamen sobre la Comunicación n.º 47/2012 presentada por Ángela González Carreño (representada por *Women's Link Worldwide*), adoptado el 16 de julio de 2014, apartado 9.2.

Asimismo, en relación con el régimen de visitas, el dictamen destaca que durante los años en los que este fue aplicado —y esta cuestión me parece especialmente reseñable—, el comportamiento de las autoridades judiciales, los servicios sociales e incluso psicológicos de la Administración «tuvieron como principal objetivo normalizar las relaciones entre padre e hija», en lugar de «evaluar en todos sus aspectos los beneficios o perjuicios para la menor del régimen impuesto»<sup>14</sup>. De hecho, la decisión de pasar de un régimen de visitas vigilado a uno no vigilado se tomó en sede judicial sin escuchar ni a la madre ni a la hija, en un contexto en el que el padre seguía sin pagar la pensión alimenticia de la menor y «sin las necesarias salvaguardias», dado el «esquema de violencia que caracterizó las relaciones familiares durante años»<sup>15</sup>.

Esto es, el Comité considera que durante esos años la premisa de partida de las diferentes instancias de la Administración fue que era más importante preservar la relación padre-hija, aunque esta fuera de violencia, que garantizar la seguridad de la menor; esto es, pareciera que era mejor un mal padre presente que un padre ausente<sup>16</sup>. De hecho, las órdenes de alejamiento del padre sobre la madre no incluyeron a la menor a pesar de las reiteradas solicitudes de la madre en este sentido, y una orden de alejamiento del año 2000 fue posteriormente dejada sin efecto tras el recurso del padre, «para no perjudicar las relaciones entre padre e hija».

Como recoge el Dictamen, esto refleja un «patrón de actuación que obedece a una concepción estereotipada del derecho de visita basado en la igualdad formal que, en el presente caso, otorgó claras ventajas al padre a pesar de su conducta abusiva» y colocó a madre e hija «en situación de vulnerabilidad»<sup>17</sup>. Esto es, se interpretó la igualdad como el derecho de ambos progenitores a estar con la menor con independencia de las circunstancias del caso y, en particular, a pesar del pasado de violencia del padre con la madre y con la propia hija.

Sobre la base de todas estas argumentaciones, el Comité realizó diferentes recomendaciones a España. De ellas, destaco por su importancia las dos siguientes: en primer lugar, otorgar a Ángela González Carreño una reparación adecuada, y una indemnización integral y proporcional a la gravedad de los derechos conculcados; y, en segundo lugar, realizar una investigación exhaustiva e imparcial para determinar la existencia de fallos en las estructuras y prácticas estatales que hayan podido generar falta de protección hacia la madre y la hija.

A la vista de estas recomendaciones del Comité, sólo faltaba que España reconociese efectos jurídicos al Dictamen del Comité de la CEDAW para que su contenido pudiera ser aplicado en España.

---

<sup>14</sup> *Ibidem.*, apartado 9.3.

<sup>15</sup> *Ibidem*, apartado 9.5.

<sup>16</sup> Lousada Arochena, José Fernando, *op. cit.*, p. 9.

<sup>17</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las mujeres, *op. cit.*, apartado 9.4.

### 3.3. Dificultades para su aplicación en España

Ya he señalado antes que en mis clases de «Derecho Internacional Público» es una idea fundamental que, en el ámbito internacional, la regla general es que los Estados deben haber consentido previamente para estar obligados por el contenido de las normas internacionales. Y que, al mismo, tiempo, una vez otorgado su consentimiento, deben respetar dichas obligaciones por el principio de buena fe, principio estructural del Derecho Internacional Público.

Pues bien, cada curso, llega un momento, antes o después, en el que a la vista del comportamiento de los Estados en el ámbito internacional, el alumnado comienza a cuestionarse —y a cuestionarme— porqué los Estados incumplen tan a menudo sus obligaciones internacionales, a pesar de haber consentido previamente en obligarse por las normas internacionales que crean dichas obligaciones<sup>18</sup>. Esas dudas van creciendo y, a menudo, al final del cuatrimestre, se convierten en frustración y pesimismo con respecto a las fortalezas y potencialidades del Derecho Internacional Público. Entiendo esas sensaciones porque, aunque intento mostrarme optimista y constructivo, a veces también me invaden a mí.

En el caso concreto que nos ocupa, a pesar de haber obtenido un Dictamen favorable del Comité de la CEDAW, Ángela González Carreño no tenía ninguna garantía de que su contenido fuese a ser reconocido en España, porque lo cierto es que el Tribunal Supremo se ha negado de manera continuada a reconocer efectos jurídicos a las decisiones de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos, especialmente a los dictámenes de los Comités creados en virtud de tratados, como es el caso del Comité de la CEDAW<sup>19</sup>.

Y esto ha sido así a pesar de que el artículo 10.2 de la Constitución española<sup>20</sup> y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el mismo destaquen la importancia de los tratados internacionales de derechos humanos a la hora tanto de interpretar y definir el contenido de los derechos reconocidos en la Carta Magna como de garantizar su efectividad en el ordenamiento jurídico español<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Y esto sucede —no por casualidad— en algunos ámbitos más que en otros. Así, por ejemplo, existe una evidente asimetría entre la regulación, protección y sanción ante el incumplimiento de las normas y reglas internacionales que rigen el comercio y las inversiones (*lex mercatoria*), por un lado, y las que regulan el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, por otro. Para más información sobre este desequilibrio, véase Hernández, Juan y Pedro Ramiro, *Contra la lex mercatoria. Propuestas y alternativas para dismantelar el poder de las empresas transnacionales*, Madrid, Icaria, 2015.

<sup>19</sup> Escobar Hernández, Concepción, *op. cit.*, p. 244.

<sup>20</sup> Este apartado señala que «Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España». Entre ellos, obviamente, se encuentran la CEDAW y su Protocolo Facultativo.

<sup>21</sup> Escobar Hernández, Concepción, *op. cit.*, p. 244.

No sorprendió por tanto que la Audiencia Nacional negase las pretensiones de Ángela González Carreño de reconocer efectos jurídicos al Dictamen, paso previo obligado para integrar en el ordenamiento español el contenido de dicho Dictamen de carácter internacional. Los argumentos para esa negativa son demoledores. Este tribunal señaló, por un lado, que no existe procedimiento alguno en el ordenamiento español para dar cumplimiento a los dictámenes de la CEDAW; y por otro, —y esto, en mi opinión, es muy grave— que «contrariamente a lo afirmado por el Dictamen del Comité, no se ha producido ningún supuesto de mal funcionamiento de la Administración de justicia». Esto es, intenta desautorizar el contenido del Dictamen.

Afortunadamente, la situación dio un último e inesperado vuelco cuando, tras el recurso de la demandante ante el Tribunal Supremo, este, en su sentencia 1263/2018, le dio la razón, reconoció la existencia de un fallo de la Administración de justicia y decidió otorgar una indemnización a la demandante.

#### 4. Reflexiones y aprendizajes para el futuro

Acceder al sistema de justicia es caro; es, además, extraño, ajeno, a menudo indescifrable para muchas mujeres que han enfrentado violencia por el hecho ser mujeres. Asimismo, es frustrante; más aún, es doloroso, porque exige revivir la violencia enfrentada. En ese contexto tan hostil, la retirada es legítima, comprensible. Sinceramente, creo que no hay nada que reprochar cuando sucede. Pero, al mismo tiempo, el sistema de justicia cuenta precisamente con ello, juega con la carta del desánimo, del cansancio. Sabe que eso sucede con muchas mujeres. Y eso me parece simplemente vergonzoso.

La fuerza y determinación de Ángela González Carreño en este caso en particular han sido encomiables. Ha pasado 15 años luchando y sufriendo, recordando años anteriores que también fueron de dolor, superando trabas, intentándolo incansablemente, levantándose después de cada negativa de la Administración de justicia. Finalmente, le han dado la razón, pero podrían no habérsela dado. De hecho, la doctrina previa del Tribunal Supremo en situaciones análogas había sido negativa. Su lucha ha sido, en mi opinión, sobrehumana. Y, por eso mismo, no puede exigirse ese mismo esfuerzo a todas las mujeres que acuden al sistema de justicia para defender sus derechos como mujeres y/o madres.

Este largo proceso, que comenzó en el ámbito nacional, para luego ir al internacional y, finalmente, volver de nuevo al nacional, merece una profunda reflexión que nos lleve a cuestionar y transformar cómo actúa a día de hoy la Administración de justicia en estas situaciones, de manera que casos como este no se repitan en el futuro. Y, en mi opinión, esa necesaria reflexión debe centrarse, al menos, en los siguientes tres aspectos: primero, en la discrecionalidad en la aplicación interna de las obligaciones internacionales sobre violencia contra las mujeres; segundo, en la consideración del carácter sistémico de la violencia contra las mujeres; y tercero, en la asunción de que la responsabilidad de transformación del actual sistema de Administración de justicia hacia la igualdad es compartida. Analizo brevemente a continuación cada uno de estos aspectos.

#### 4.1. Sobre la discrecionalidad en la aplicación interna de las obligaciones internacionales sobre violencia contra las mujeres

El artículo 10.2 de la Constitución española es muy claro al respecto de las obligaciones internacionales aceptadas por el Estado en el ámbito de los derechos humanos: los derechos fundamentales y las libertades reconocidas en la Constitución deben interpretarse de acuerdo a los tratados y acuerdos internacionales de derechos humanos. Por tanto, una vez que España ha ratificado la CEDAW y su Protocolo Facultativo, y con ello, ha aceptado las obligaciones en ellos contenidas, parece evidente que debe reconocer la autoridad del Comité de la CEDAW y el contenido de sus dictámenes.

Por ello, no es posible que los efectos jurídicos de los dictámenes de los Comités de los diferentes tratados de derechos humanos que España ha ratificado —en este caso, los dictámenes del Comité de la CEDAW— dependan para su integración y aplicación en España de la discrecionalidad de los más altos órganos jurisdiccionales, esto es, de lo deciden al respecto en un momento u otro el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional.

En este sentido, es deseable que se creen normas y procedimientos claros para que esos dictámenes puedan ser directamente aplicables en el ordenamiento jurídico español. Así se ha hecho en otros casos que plantearon anteriormente el mismo problema como, por ejemplo, con la incorporación en 2015 del artículo 5 bis a la Ley Orgánica del Poder Judicial para permitir la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo en España por vía de revisión judicial.

#### 4.2. Consideración del carácter sistémico de la violencia contra las mujeres

Resulta evidente que el reconocimiento explícito de la igualdad a través de normas, bien nacionales, bien internacionales no garantiza que dicha igualdad se traslade automáticamente a las estructuras, comportamientos y prácticas de una determinada sociedad. Esto es, el reconocimiento de la igualdad jurídica (*de iure*) no garantiza directamente la igualdad real (*de facto*). En ese sentido, la integración y aplicación de la CEDAW en el ámbito nacional exige cambios legislativos, institucionales y socioculturales, y los Estados deben actuar también sobre los usos y prácticas sociales, culturales y tradicionales que perpetúan los estereotipos sobre el papel que corresponde a cada sexo, generando de este modo situaciones de discriminación en ámbitos diversos (artículo 5 de la Convención).

El Dictamen reconoce que España ha adoptado un modelo amplio contra la violencia doméstica (que incluye, entre otras cuestiones, legislación, concienciación, educación, capacitación de personal), pero que eso no es suficiente. En su opinión, para que las mujeres víctimas de violencia de género disfruten de la realización práctica de la igualdad y de sus derechos humanos y libertades fundamentales, además de la voluntad política es necesario «el apoyo de agentes estatales que respeten las obligaciones de diligencia debida del Estado», y esto exige su «obligación de investigar la existencia de fallos, negligencias u omi-

siones por parte de los poderes públicos que pueden haber ocasionado una situación de desprotección de las víctimas»<sup>22</sup>.

#### 4.3. La responsabilidad de transformación es compartida

Como he señalado previamente, el derecho es un instrumento, y como tal puede ayudar a transformar las desigualdades y los desequilibrios de poder o puede hacer precisamente lo contrario, reproducirlos, ayudar a preservarlos. No podemos asumir ingenuamente que el Derecho es neutro, ni actuar ante él como si lo fuese. De hecho, tal y como ha sido concebido, desarrollado, interpretado y aplicado, el Derecho es patriarcal, clasista, racista, xenófobo y homófobo, en la medida en que a menudo se convierte en un instrumento que ayuda a perpetuar todos y cada uno de estos sistemas de opresión.

La desigualdad de mujeres y hombres presenta un reto enorme, sobre todo porque tiene carácter estructural. Vivimos en una sociedad patriarcal y todos y todas hemos sido educadas y vivimos en esa sociedad patriarcal. El Derecho en general —y el Derecho Internacional Público, en particular— son patriarcales. Si realmente queremos cambiar algo es mejor empezar por hacer un diagnóstico honesto, aunque duela. Transformar esta realidad no es pacífico. Exige cambios personales y sociales profundos, diarios, nos demanda cambiar valores, prioridades, formas de pensar y de hacer. Y los intentos de cambio generan muchas resistencias, personales y estructurales. La violencia de género no se va a solucionar sólo a través de una respuesta penal. Ni tampoco el carácter patriarcal de la justicia va a desaparecer simplemente porque haya más mujeres entre los operadores jurídicos o porque haya formaciones específicas sobre género. Esto es necesario, pero no es suficiente. Si el problema es estructural, la respuesta debe ser estructural.

En los últimos años, he escuchado a diferentes personas que trabajan en la Administración de justicia criticar la excesiva presión social y mediática que soportan actualmente en los juzgados las personas que tratan casos de violencia sexual y de género. En mi opinión, tienen razón en que la responsabilidad no es sólo de las instancias judiciales y de las personas que trabajan en ellas. Cada persona, desde su espacio, debe asumir la responsabilidad que le corresponde en transformar la realidad.

Estemos donde estemos en el ámbito del Derecho, como legisladores/legisladoras, como operadores/operadoras jurídicas, como profesorado o alumnado de la Facultad de Derecho, o como partes de procesos judiciales, animo a que asumamos nuestra responsabilidad. Porque los operadores jurídicos que criticamos porque aplican el Derecho sin cuestionar su carácter patriarcal estudiaron en alguna Facultad de Derecho (y eso es algo que a mí, como docente, me quita el sueño por las noches); porque el Derecho es creado por legisladores y poderes públicos sobre la base de ciertos intereses particulares (y no de otros) y eso es algo que como ciudadanía debe preocuparnos y animarnos a participar activamente en su fiscalización y petición de

---

<sup>22</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las mujeres, *op. cit.*, apartado 9.9.

cuentas; y porque ese derecho que ha sido creado sobre la base de esos intereses y visiones particulares puede ser, posteriormente, interpretado y aplicado en los juzgados de distintas maneras, y puede también ser explicado y entendido en las aulas de las Facultades de Derecho de modos diversos. Esa es nuestra responsabilidad. A cada uno, a cada una, desde nuestro espacio, nos toca desvelar ese Derecho, cuestionarlo, repensarlo y participar en la construcción de otro más igualitario.