

LA FUNCIÓN DEL COMITÉ DE DERECHOS DE LAS
PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SU PAPEL EN EL
SEGUIMIENTO DE LOS ESTADOS PARTE. ACOTACIONES
SOBRE EL CASO ITALIANO

*THE ROLE OF THE COMMITTEE ON THE RIGHTS OF PEOPLE
WITH DISABILITIES AND ITS ROLE IN THE FOLLOW-UP OF
THE STATES PARTIES. NOTES ON THE ITALIAN CASE*

Rev. Boliv. de Derecho N° 39, enero 2025, ISSN: 2070-8157, pp. 14-35

Vincenzo
BARBA y
M^a Eugenia
TORRES

ARTÍCULO RECIBIDO: 19 de noviembre de 2024

ARTÍCULO APROBADO: 19 de diciembre de 2024

RESUMEN: En este artículo, los autores analizan el proceso de creación y el funcionamiento de uno de los principales mecanismos de supervisión de los derechos humanos dentro del sistema de las Naciones Unidas, con especial atención a los Comités establecidos por los Tratados sobre derechos humanos. Estos Comités, creados con el objetivo de interpretar y supervisar la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones de los tratados por parte de los Estados signatarios, desempeñan un papel crucial en la protección de los derechos fundamentales. Sin embargo, los autores destacan cómo muchos Estados muestran una fuerte resistencia a dar plena y concreta aplicación a las medidas emitidas por dichos Comités. El artículo también se centra en la evolución de la jurisprudencia en algunos países, como España, que ha reconocido progresivamente el carácter vinculante y ejecutivo de las decisiones de los Comités, consolidando una doctrina que legitima su autoridad y aplicabilidad en el ordenamiento nacional.

PALABRAS CLAVE: Derechos humanos; tratados internacionales; comités; organismos de supervisión; dictámenes; eficacia; discapacidad.

ABSTRACT: *In this article, the authors delve into the creation and functioning of one of the key human rights oversight mechanisms within the United Nations system, specifically the Committees established by Human Rights Treaties. These Committees, tasked with interpreting and monitoring the implementation and compliance with treaty provisions by signatory States, play a critical role in safeguarding fundamental rights. However, the authors highlight the significant resistance shown by many States in effectively enforcing the measures issued by these Committees. Furthermore, the article examines the evolution of jurisprudence in countries like Spain, which has progressively recognized the binding and enforceable nature of the Committees' decisions, thereby solidifying a legal doctrine that legitimizes their authority and applicability within national legal frameworks.*

KEY WORDS: *Human rights; international treaties; committees; oversight bodies; rulings; effectiveness; disability.*

SUMARIO.- I. INTRODUCCIÓN.- II. ORIGEN DEL COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.- III. REGULACIÓN Y FUNCIONES DEL COMITÉ.- IV. VALOR JURÍDICO DE LOS DIFERENTES DICTÁMENES EMITIDOS POR EL COMITÉ.- I. Valor jurídico de las Observaciones Finales y de las Observaciones Generales.- 2. Carácter vinculante de los Dictámenes derivados de las comunicaciones.- V. COMUNICACIONES, DICTÁMENES Y RECOMENDACIONES DEL COMITÉ AL ESTADO ITALIANO.- 1. Los dictámenes del Comité en el sistema de fuentes italiano.- 2. Ejecución de los dictámenes del Comité en Italia.

I. INTRODUCCIÓN.

En la actualidad existen dos tipos de mecanismos de supervisión de derechos humanos dentro del sistema de las Naciones Unidas: los órganos creados en virtud de Tratados de Derechos Humanos¹, denominados normalmente Comités, y los órganos creados en virtud de la Carta Internacional de Derechos Humanos². En este artículo queremos centrarnos en los primeros de ellos y, particularmente, en el organismo supervisor y de interpretación de la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). Para poder ejercer su competencia, es necesario que los Estados Parte del tratado en cuestión, además de estar comprometidos con el catálogo de derechos que se recogen en él, reconozcan y acepten expresamente la competencia del Comité correspondiente como mecanismo de garantía de cumplimiento. Pese a la vinculación mostrada por los Estados a través de la ratificación de los propios tratados o de sus protocolos facultativos, en numerosas ocasiones el carácter vinculante de los dictámenes emitidos por los organismos supervisores es más que cuestionado (cuando no

- 1 Actualmente son diez: el Comité de Derechos Humanos (CCPR), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el Comité contra la Tortura (CAT), el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (SPT), el Comité de los Derechos del Niño (CRC), el Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW), el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad (CRPD) y el Comité contra la Desaparición Forzada (CED). Vid. <https://www.ohchr.org/es/instruments-and-mechanisms> [Última consulta: 15/08/2024].
- 2 Los recientes órganos basados en la Carta son el Consejo de Derechos Humanos y sus subsidiarios, incluidos el Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal y el Comité Consultivo. Vid. <https://research.un.org/es/docs/humanrights/charter> [última consulta: 2/09/2024].

• Vincenzo Barba

Catedrático de Derecho Civil de la Universidad La Sapienza de Roma. Responsable de numerosos proyectos de investigación nacionales e internacionales y director del Grupo de investigación Internacional *Tandem Obtinet Iustitia*. Profesor distinguido de la Universidad de la Habana; Miembro pleno de la Academia Internacional de Derecho de Sucesiones; Miembro del Instituto de Derecho Iberoamericano. Correo electrónico: vincenzo.barba@uniroma1.it.

• María Eugenia Torres Costas

Profesora Ayudante Doctor de Derecho Civil de la Universidad Complutense de Madrid. Ex investigadora postdoctoral y docente de Derecho Civil de la Universidad Pablo Olavide de Sevilla. Premio Ángel Olavarría en su XII edición y Mención Especial en su IX otorgados por la Fundación de Cultura Andaluza. Miembro del Observatorio de Jurisprudencia sobre sistemas apoyo al ejercicio de la capacidad jurídica. Correo electrónico: martor19@ucm.es.

directamente negado) por los propios firmantes y su ejecución efectiva no deja de ser, en la mayoría de los casos, una absoluta quimera. La razón principal de esta negativa tiene mucho que ver con el carácter no jurisdiccional del propio ente supervisor. Aunque esto es cierto, en nuestra opinión no es suficiente para desvirtuar sus resoluciones. Consideramos que el rechazo generado por estos dictámenes obedece probablemente al desconocimiento del sistema de creación del propio organismo supervisor, de nombramiento de sus miembros, de adopción de sus dictámenes, y de ignorancia del propio sistema de fuentes de los Estados firmantes, particularmente de Italia. El desprecio sistemático hacia los dictados de los Comités perpetua la violación de los derechos humanos infringidos no solo de quienes denuncian a nivel particular, sino de todas las personas que pueden, en un momento u otro, encontrarse ante situaciones similares a la resuelta en el dictamen concreto en cuestión.

Preocupa especialmente esta situación cuando ello afecta a colectivos especialmente vulnerables, como el de las personas con discapacidad y, particularmente aquellas con discapacidad intelectual o psicosocial, porque es el propio ordenamiento jurídico interno el que de manera tozuda les niega el ejercicio de los derechos fundamentales que los tratados internacionales y, particularmente la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad, les reconoce especialmente desde el año 2008, fecha en la que entró en vigor³.

Con el fin de reconducir esta situación en aras a la consecución del cumplimiento de la CDPD, resulta imprescindible realizar una aproximación a su Comité. Para ello, nos adentraremos en su creación, composición, sistema de elección de sus miembros, principios, modo de deliberación y toma de decisiones y emisión de dictámenes. Solo de esta manera y, poniendo todo ello en relación con el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico italiano, alcanzaremos a comprender la autoridad que corresponde atribuir al organismo supervisor de la CDPD y, en consecuencia, el valor vinculante de los informes y dictámenes emanados del mismo.

II. ORIGEN DEL COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

El 19 de diciembre de 2001 la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Resolución 56/168⁴ mediante la cual se acordaba crear el Comité especial para que examinase propuestas relativas a una convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad. Se invitaba además a los Estados, en cooperación con los

³ Italia la ratificó en 2009, como veremos más adelante.

⁴ Disponible en: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/disA56168s1.htm> [Última consulta: 27/06/2024]

órganos y organizaciones competentes del sistema de las Naciones Unidas, a celebrar reuniones o seminarios regionales para que aportasen su contribución a la labor encomendada al Comité especial formulando recomendaciones sobre el contenido de la convención internacional y las medidas prácticas que habría que tener en cuenta en ella.

Tomando el testigo de esta invitación, México convocó una reunión de Expertos⁵ de la que resultó el levantamiento de un acta⁶ que recogía, entre otras cosas, un borrador que contenía los “Elementos para una futura Convención de las Naciones Unidas Amplia e Integral para promover y proteger los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad”⁷. El art. 20 de ese borrador preveía la constitución de un Comité de Expertos sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad con el fin de dar seguimiento a la aplicación de la futura Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).

Siguiendo este boceto inicial el Comité *ad hoc* para la negociación de la Convención, que finalmente se aprobó el 12 de diciembre de 2006, redactó el actual art. 34 CDPD, que se corresponde en parte con las propuestas que figuraban en los arts. 20 a 23 de aquel borrador.

III. REGULACIÓN Y FUNCIONES DEL COMITÉ.

El art. 34 CDPD regula el “Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad” (en adelante: el Comité). Sus funciones se concretan principalmente en el párrafo 10 de este artículo⁸. De forma global, su función consiste en el seguimiento y control de las obligaciones y compromisos adquiridos en virtud de la firma y ratificación de la CDPD. La labor de seguimiento tiene como fin prevenir de futuras violaciones de derechos humanos; la de control, determinar la existencia de responsabilidad estatal por el incumplimiento de las obligaciones convencionales⁹.

Los arts. 35 a 39 CDPD establecen como funciones específicas las de recibir y analizar los informes que le presentan los Estados parte periódicamente¹⁰ sobre las medidas adoptadas para dar efecto a los derechos reconocidos en la CDPD.

5 México fue el Estado promotor de la que terminó siendo la actual Convención de Derechos de las Personas Con Discapacidad. La reunión de Expertos tuvo lugar en ese Estado del 11 al 14 de junio de 2002.

6 A/57/212

7 El borrador recogido en ese acta también fue propuesto por el Estado mexicano.

8 Siguiendo lo ordenado en el párrafo 10 del art. 34 CDPD, el Comité aprobó su reglamento en el año 2010 (CRPD/C/4/2), que fue revisado posteriormente en el año 2016 (CRPD/C/11/Rev.1), donde, de forma pormenorizada y más detallada se regulan todos los aspectos relativos a su composición y funcionamiento.

9 Ambas funciones se desarrollan a través de diferentes actuaciones que dan lugar a diversos tipos de documentos o decisiones y se concretan en otras más específicas.

10 CRPD/C/ITA/1, informe inicial presentado por el Estado italiano; CRPD/C/ITA/CO/1/Add.1, informe de seguimiento.

Respecto a cada uno de estos informes emite sus Observaciones finales¹¹ con el fin de orientar al Estado correspondiente para la posterior implementación de las disposiciones de la CDPD¹².

Otra de sus funciones es la de informar a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social sobre sus actividades y la de emitir Observaciones Generales¹³ para clarificar el contenido de las obligaciones establecidas en la CDPD¹⁴. Basadas en la idea de que la Convención es un documento vivo cuya aplicación debe ser objeto de un seguimiento constante, estas Observaciones pretenden contribuir a abordar aquellos aspectos que el Comité considera que no han recibido la debida atención, o que han sido objeto de una interpretación insatisfactoria.

El Protocolo Facultativo de la CDPD, ratificado por Italia en 2009¹⁵, regula específicamente las funciones respecto a los procedimientos de quejas y denuncias, a las que denomina “comunicaciones”, abiertos contra los Estados por supuestas vulneraciones individuales de derechos reconocidos en la CDPD. Pero también se contempla en este Protocolo la función investigadora del Comité (arts. 6 y 7) cuando reciba información fidedigna que revele violaciones graves o sistemáticas con carácter general por un Estado Parte de los derechos recogidos

-
- 11 Estas Observaciones finales son adoptadas tras un diálogo interactivo plasmado en las diferentes sesiones de debate. Vid. Sesiones celebradas el 24 y 25 de agosto de 2016 entre Italia y el Comité para la toma en consideración de su informe inicial (CRPD/C/SR.283 y CRPD/C/SR.284 en las que se analiza y profundiza sobre las medidas de adaptación del ordenamiento jurídico interno a la CDPD que figuran en el informe presentado por el Estado que dio lugar a las correspondientes Observaciones Finales por parte del Comité (CRPD/C/ITA/CO/I).
- 12 En ellas, el Comité suele incluir, en primer lugar, el reconocimiento de actuaciones positivas adoptadas por el Estado para cumplir sus obligaciones; en segundo lugar, la identificación de áreas problemáticas que requieran la adopción de más medidas por parte del Estado; y, en tercer lugar, la identificación de medidas que el Estado puede adoptar para mejorar la implementación de los estándares de derechos humanos de la CDPD, como cambios en las leyes, políticas y programas o el establecimiento de órganos o instituciones, así como previsiones relacionadas con el seguimiento de la implementación de las observaciones. De ahí que Italia se viese obligada a tener que presentar su informe de seguimiento. CRPD/C/ITA/CO/I.
- 13 Vid. art. 39 CDPD. Esas sugerencias y recomendaciones de carácter general se incluirán en el informe del Comité, junto con los comentarios, si los hubiera, de los Estados Partes.
- 14 Normalmente estas Observaciones Generales, dirigidas a todos los Estados parte, se formulan en relación con artículos y temas concretos en los que se observan -usualmente a partir del examen de los informes periódicos- especiales dificultades para su comprensión, malentendidos o interpretaciones contradictorias. Esto fue lo que motivó la Observación General Primera emitida por el Comité al percatarse, en el momento de ir recibiendo los primeros informes presentados por los Estados Parte, de que había una confusión generalizada en torno al espíritu y alcance del art. 12 CDPD, sobre el que versa, justamente esa primera Observación General. Al respecto, TORRES COSTAS, M. E.: *La capacidad jurídica a la luz del artículo 12 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, B.O.E., Ed., Madrid, 2020-I, p. 50, indicaba que «El examen de los informes presentados por los diferentes Estados tras la entrada en vigor de la CDPD evidenció, en palabras del Comité, la existencia de un “malentendido general acerca del alcance exacto de las obligaciones de los Estados parte en virtud del artículo 12 de la Convención”.
- 15 A tenor de lo previsto en el art. 8 del Protocolo Facultativo, éste sólo será de aplicación respecto de aquellos Estados Parte que lo hayan ratificado; por tanto, Italia queda sometida por haber ratificado, junto con la CDPD, este instrumento internacional. Vid. Legge, 3 marzo 2009, n. 18, Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con Disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e Istituzione dell'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, en G.U. Repubblica Italiana, de 14 de marzo de 2009.

en la Convención¹⁶. Se trata de la principal manifestación de la función de control del Comité. Estos procedimientos de investigación suelen finalizar con la emisión de un Dictamen por parte del Comité.

IV. VALOR JURÍDICO DE LOS DIFERENTES DICTÁMENES EMITIDOS POR EL COMITÉ.

Llegados a este punto y, a la vista de las diferentes actuaciones derivadas de la diversidad de funciones atribuidas al Comité, conviene preguntarse qué valor jurídico tiene cada una de ellas, especialmente, los dictámenes emitidos tras la tramitación de los procedimientos de investigación¹⁷. Se trata de aclarar si su carácter ha de ser considerado vinculante para el Estado parte o no, pues de la respuesta que se dé a esta cuestión dependerá, en buena medida, la decisión sobre si esos mismos Estados, muchas veces complacientes con su propia actuación al respecto, están o no respetando los dictados de la propia Convención.

I. Valor jurídico de las Observaciones Finales y de las Observaciones Generales.

En general, la doctrina no plantea problemas respecto al carácter interpretativo de las Observaciones Finales y de las Observaciones Generales¹⁸ de los Tratados Internacionales, aunque existen discrepancias respecto a la calificación de esta interpretación. Así, para algunos autores debe ser calificada como “autorizada”¹⁹, otros la consideran “cualificada”²⁰ y otros “auténtica”²¹.

- 16 El trámite realizado según los cauces previstos en este Instrumento facultativo será siempre contradictorio, esto es, con la intervención del Estado, al que se dará traslado de la información fidedigna recibida y plazo para la formulación de sus alegaciones y presentación de prueba. Finalmente, el procedimiento admitido a trámite finalizará con la emisión del referido dictamen.
- 17 Sobre los efectos de los dictámenes de los Comités, léase TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, S.: “Legal issues related to the reports of the United Nations Committees. Legal effects in Spain”, *Ordine Internationale e diritti umani*, núm. 2, 2024, pp. 204-216 y FUNDACIÓN ABOGACÍA ESPAÑOLA, 2023.
- 18 Cuya finalidad, recordamos, sería la de servir de guía respecto del contenido normativo de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos establecidas en los Tratados.
- 19 En sentido contrario *Vid.* CERMI. Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, 2021, p. 357; GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “La aplicación en España de los Dictámenes de Comités Internacionales: La STS 1263/2018, un importante punto de inflexión”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, núm. 10, vol.2, 2018, p. 845; SANZ RUBIALES, I.: “Sobre el carácter vinculante de los dictámenes de los Comités de Derechos Humanos (comentario a la sentencia de la audiencia nacional de 27 de abril de 2022)”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 80, 2022, p. 269.
- 20 CERMI. Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, 2021, p. 335, con cita a ESCOBAR FERNÁNDEZ, C.: “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 (REDI)*, núm. 71, vol. 1, 2019, pp. 241-250 y 246-250.
- 21 MARTÍNEZ DE AGUIRRE Y ALDAZ, C.: “La observación general primera del Comité de Derechos de las personas con discapacidad. ¿Interpretar o corregir?” en AA.VV.: *Un nuevo derecho para las personas con discapacidad* (coord. por G. CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, L., PÉREZ GALLARDO, Y M. GARCÍA MAYO), Wolters Kluwer Bosch, Madrid, 2021, pp. 85-112, afirma “la interpretación realizada por el Comité en la Observación General Primera no es una interpretación auténtica (realizada por el propio autor de la norma), ni una *authoritative interpretation*, entendida como una interpretación relativamente indiscutible: se trataría de una interpretación especialmente cualificada, pero en todo caso no vinculante”, pp. 90 y 91. De la misma opinión CUENCA GÓMEZ, P.: “La incidencia del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho interno: la interpretación del artículo 10.2 de la Constitución Española”, *Revista de Estudios Jurídicos*, núm. 12, 2012,

En nuestra opinión, debe descartarse que puedan ser consideradas actos de interpretación auténtica porque efectivamente no se realiza por el mismo órgano que aprobó la Convención. Sin embargo, no cabe duda de que no sólo tienen valor político, sino que expresan una importante pauta interpretativa con vistas a lograr una aplicación uniforme de los Convenios y Tratados y marcan las directrices que los Estados han de seguir para ello. Las Observaciones Generales son, por tanto, documentos de valor interpretativo de especial importancia por el organismo que las emite²² y por el grado de compromiso y delegación de competencias que los Estados han depositado en él. Su función será la de explicar el tratado, con la posibilidad de complementarlos. Son, por tanto, actos interpretativos-integrativos²³ que deben ser tomados en la máxima consideración por el aplicador del texto convencional, que no puede prescindir responsablemente de ellas²⁴.

Tampoco plantea entre la doctrina mayor discusión al carácter recomendatorio de los mecanismos de seguimiento de los Estados²⁵.

pp.1-21. TRINIDAD NÚÑEZ, P.: "La aplicación judicial en España de las decisiones de los órganos de base convencional de supervisión de los derechos humanos creados en el seno de Naciones Unidas", en AA.VV. *La aplicación de los Derechos Humanos en el Derecho Español* (coord. por F. MARIÑO MENÉNDEZ), Universidad Carlos III, Madrid, 2009, pp. 329-349, literalmente se plantea: "Y si estos Comités no pueden interpretar "auténticamente" dichos tratados. ¿a quién correspondería entonces esa facultad?". Este valor interpretativo ha sido reivindicado también, entre otros, por el Comité de Derechos Humanos en su Observación General 33. Lo mismo ha hecho la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos que en su hoja informativa sobre Procedimientos para presentar denuncias individuales en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas también incide en que "constituyen una interpretación autorizada de los tratados respectivos". Incluso la Corte Internacional de Justicia, asunto República de Guinea c. República Democrática del Congo, Sentencia de 30 de noviembre de 2010, ICJ Reports 2010, párr. 66, pp. 663-664, a la que alude el CERMI. Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, 2021, p. 336, ha destacado que, aunque debe darle mucho peso a la interpretación adoptada por este órgano independiente no está sometida a seguir los criterios interpretativos de ese mismo Comité en la aplicación del Tratado en cuestión.

22 TORRES COSTAS M. E., *La capacidad jurídica*, cit., p. 108 y ss.

23 BARBA, V.: "El artículo 12 de la Convención de Nueva York, de 13 de diciembre de 2006", en AA.VV.: *La reforma en materia de discapacidad: una visión integral de la ley 8/2021, de 2 de junio* (coord. por J.VERDA Y BEAMONTE), Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2020, pp. 25

24 Vid. STS 2747/2018 de 17 de julio (ECLI:ES:TS:2018:2747). TORRES COSTAS M. E.: *La capacidad jurídica*, cit., p. 117, afirma: "A la luz de esta última decisión del Tribunal Supremo que venimos comentando, cabe concluir que el carácter de los informes de los Comités de los Tratados es hermenéutico, pero también vinculante, y además ejecutivo, con independencia de que en el Estado Parte que hubiera firmado el Tratado y, en su caso, el Protocolo facultativo, exista o no un procedimiento autónomo y específico para reclamar la ejecución de los Dictámenes que, a su favor, hubiese dictado el Comité. Además, los Dictámenes emitidos por estos órganos que declaren la vulneración de derechos fundamentales pueden constituir el presupuesto necesario para apoyar e interponer una demanda de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia".

25 Así, el Comité de Representantes de las Personas con Discapacidad (CERMI), órgano independiente de monitoreo de la CDPD en España, considera, igual que CARDONA LLORENS, J.: "The Legal Value of the Views and Interim Measures Adopted by United Nations Treaty Bodies", *Spanish yearbook of international law*, 2019, núm. 23, p.148, que las Observaciones Finales que el Comité realiza tras la lectura y discusión de los informes periódicos presentados por los Estados, no tendrían un valor jurídico obligatorio, sino que serían más bien sugerencias en relación con la efectiva implementación de las obligaciones convencionales. CERMI. Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, 2021, p. 334.

En enero de 2013 Italia presentó, con cierto retraso²⁶ su informe inicial²⁷. En él debía explicarle exhaustivamente al Comité las medidas adoptadas para cumplir sus obligaciones conforme a la CDPD desde su entrada en vigor y los progresos alcanzados (art. 35 CDPD). Al respecto, el Comité aprobó sus Observaciones finales en fecha 1 de septiembre de 2016, efectuando una serie de recomendaciones al Estado italiano. La lectura del escrito inicial presentado es suficiente para concluir que Italia no había asumido los principios que fundamentaron el cambio de paradigma de la discapacidad impulsado por la CDPD. Por ello, además, de las recomendaciones, el Comité efectuó, entre otros, un requerimiento para que, en el plazo de doce meses emitiese nuevo informe de seguimiento al Comité, a fin de que éste valorase los avances que, de acuerdo con las recomendaciones efectuadas, hubiese logrado Italia. Posteriormente, en octubre de 2017, Italia emitió el informe de seguimiento del que, nuevamente, se desprende que continúa sin asimilar el paradigma social de la Discapacidad basado en el enfoque de derechos humanos y el nuevo sistema de provisión de apoyos impulsados por la CDPD. No profundizaremos ahora sobre el contenido de estos informes de seguimiento ni de las Observaciones emitidas en este caso concreto por el Comité.

2. Carácter vinculante de los Dictámenes derivados de las comunicaciones.

Distinta es, sin embargo, la naturaleza jurídica y el carácter de los dictámenes emitidos como consecuencia de las comunicaciones, eso es quejas y denuncias, presentadas por personas o grupos de personas contra el Estado supuestamente infractor. Tramitados los expedientes derivados de estas quejas o denuncias, si el Comité considera acreditada la vulneración de derechos denunciada emitirá un dictamen mediante el cual formulará al Estado incumplidor una serie de “recomendaciones” para que, por un lado, adopte las medidas individualizadas de carácter indemnizatorio, resarcitorio y aquellas otras que procedan *ad hoc*, para garantizar en el futuro los derechos vulnerados a los comunicantes en el caso concreto. Por otro lado, suele formular también otro tipo de recomendaciones más genéricas para que el Estado adopte las medidas generales consistentes en la modificación de la legislación interna para garantizar los derechos de la diversa variedad de personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás.

En realidad, tras la fórmula “recomendaciones”, el Comité impone al Estado infractor verdaderas “obligaciones”. Luego no parece descabellado plantear que este tipo de decisiones no tiene un valor meramente recomendatorio, sino que su

26 El párrafo 1 del art. 35 CDPD obliga a los Estados Parte a presentar su informe inicial en el plazo de dos años desde la fecha de entrada en vigor de la CDPD en el Estado de que se trate, lo que en Italia tuvo lugar el 30 de septiembre de 2009, fecha de ratificación del Tratado.

27 CRPD/C/ITA/1.

finalidad resulta imperativa y de obligado cumplimiento para los Estados parte que hayan ratificado o se hayan adherido también el Protocolo facultativo²⁸.

Es cierto que ni la CDPD, que crea el Comité, ni el Protocolo, que lo habilita para recibir quejas individuales, ni tampoco su reglamento interno, se pronuncian expresamente sobre el valor jurídico de sus dictámenes²⁹ en cuanto al fondo, por lo que la doctrina y jurisprudencia mayoritaria se inclinan por negar su valor vinculante, reconociéndole, a lo sumo, cierto valor interpretativo³⁰. Otro sector de la doctrina y la jurisprudencia, principalmente en el Derecho comparado, defienden justamente lo contrario, esto es, su carácter interpretativo, vinculante y ejecutivo, incluso, aunque el Estado carezca de un procedimiento *ad hoc*, previsto para hacer cumplir los dictámenes del Comité³¹.

La cuestión no es baladí pues, aparte de la constatación del incumplimiento por el Estado de las obligaciones asumidas, según se defienda una u otra postura, así se resolverá la duda respecto a si la parte reclamante puede exigir el cumplimiento del dictamen al Estado infractor, ver así reconocidos sus derechos y ser resarcida e indemnizada de forma real y efectiva por los daños sufridos como consecuencia de la violación de tales derechos, según lo dictaminado por el Comité, o no. Dicho de otra manera, la cuestión es si puede el Estado infractor negarse a cumplir el dictamen del Comité.

Para la mayor parte de la doctrina y de la jurisprudencia italiana³², los dictámenes de los órganos supervisores de los Tratados internacionales carecen de valor

28 Vid. art. 8 Protocolo Facultativo.

29 SANZ RUBIALES, I.: "Sobre el carácter vinculante", cit., p. 269

30 En este sentido, MARTIN, y otros, p. 57 (disponible en: <https://autonomy.essex.ac.uk/wp-content/uploads/2017/01/EAP-3J-Final-Report-2016.pdf> [última consulta: 18/04/2023]: "To summarise, while states that ratified a treaty and entrusted a UN Committee with certain functions regarding the interpretation and application of the treaty provisions have an obligation to engage with the UN Committee's views and interpretation in good faith and give it important weight, states are not bound by General Comments or their applications in concluding observations or individual complaints procedures and will not necessarily be in breach of their treaty obligations if they reject an interpretation adopted by a UN Committee". Para MARTÍNEZ DE AGUIRRE Y ALDAZ, C.: "La observación general primera", cit., p. 257, coincidiendo con *Dport on the implementation of international human rights treaties in domestic laws and the role of courts*, los dictámenes son más que meras recomendaciones que puedan ser fácilmente ignoradas por los Estados parte, y no reaccionar en absoluto frente a su contenido equivaldría a una violación del Tratado en cuestión.

31 FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: "La ejecución de sentencias y decisiones de tribunales y comités", en AA.VV. *Los derechos humanos en la sociedad internacional del siglo XXI* (dirigido por C. ESCOBAR HERNÁNDEZ, & A. PASTOR PALOMAR), Madrid, España: Colección Escuela Diplomática. 2009, Vol. 2, pp. 179-198; TRINIDAD NUÑEZ, P.: "La aplicación judicial", cit., pp. 329-349; GUTIÉRREZ ESPADA, C.: "La aplicación en España", cit., pp. 836-851; PORXAS ROIG, M.: "Análisis de la conformidad de la "nueva curatela" al modelo de apoyo a las decisiones", en AA.VV.: *Avanzando en la inclusión. Balance de logros alcanzados y agenda pendiente en el derecho español de la discapacidad* (coord. por M. FLORES, A. MARTÍNEZ-PUJALTE & J. MIRANDA ERRO), 2019, p. 447. En la jurisprudencia señalamos en esta misma línea las Sentencias del Tribunal Supremo español, STS 2747/2018, de 17 de julio, cit., y STS 5520/2023, de 29 de noviembre, (Roj STS 5520/2023 - ECLI:ES:TS:2023:5520) y STC 61/2024, de 9 de abril. Recurso de amparo 1186-2019. («BOE» núm. 118, de 15 de mayo de 2024, pp. 55762-55799) sobre las que volveremos más adelante.

32 En Italia se cuestiona incluso el carácter directamente aplicable de todos los preceptos de la propia CDPD. En este sentido, LAMBERTI, A.: "Il Diritto all'istruzione delle persone con disabilità: prospettive di tutela multilevel", *Rivista giuridica scientifica di fascia*, Fascículo III, 2022, pp. 1187-1188, habla de una mera "función

vinculante para los Estados parte, aunque se hubiesen adherido a su Protocolo facultativo, porque consideran que los Comités no son órganos jurisdiccionales sino políticos. Por ello, sus dictámenes no pueden ser equiparados a resoluciones judiciales ni vincular las decisiones de los jueces internos³³. En relación directa con lo anterior, porque los miembros del Comité tampoco son jueces, sino expertos directamente elegidos por los Estados, por lo tanto, la legitimidad institucional no es equiparable.

Sin embargo, no faltan autores que han llegado a la conclusión justamente contraria respecto a esta última afirmación³⁴, tras comparar tanto el sistema de elección de los miembros de estos Comités³⁵ como el procedimiento para la toma de decisiones³⁶, el respeto a los métodos de trabajo del Comité, y las normas de aplicación para garantizar la imparcialidad de sus miembros; y tras ahondar en los

interpretativa” de la CDPD, cuando indica expresamente: “Infine, va sottolineata anche l’importante funzione interpretativa da riconoscersi alla Convenzione ONU123 con l’impegno dell’Unione europea a perseguirne l’attuazione anche attraverso la presentazione, nel 2021, di una strategia rafforzata sulla disabilità124, che non potrà non tener conto anche della rinnovata sensibilità delle Istituzioni europee al tema della disabilità, come testimonia il principio 17 del Pilastro europeo dei diritti sociali dedicato all’”inclusione delle persone con disabilità”.

- 33 Ya que sólo son vinculantes las resoluciones judiciales. En España ha habido una jurisprudencia vacilante en las últimas décadas, con resoluciones como la STS 141/2015, de 11 de febrero, de la Sala 2ª de lo Penal, respecto del Comité de Derechos Humanos, que ha visto en él un órgano “político”, “no jurisdiccional”. Por ello, afirmaba que: “el mencionado Comité de Derechos Humanos de la ONU no tiene carácter jurisdiccional de modo que sus resoluciones o dictámenes carecen de aptitud para crear una doctrina o precedente que pudiera vincular a esta Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”. Otras sentencias que niegan el carácter vinculante de este tipo de informes son STS 953/2011, de 9 de marzo, ECLI:ES:TS:2011:953, de la Sala Segunda de 25 de julio de 2002 (recurso de revisión 69/2001), y STS 8722/2001, de 9 de noviembre 2001, ECLI:ES:TS:2001:8722. En la misma línea, la STC 116/2006 de 24 de abril, donde el Tribunal Constitucional español negó al Comité la facultad de interpretar el Pacto porque, según afirmaba, la norma internacional no le otorga tal competencia. En sentido absolutamente contrario, la STS 2747/2018, de 17 de julio, cit., en la que el Alto Tribunal declaraba que estos informes no son solo interpretativos, sino también vinculantes y directamente ejecutables, aunque no exista procedimiento *ad hoc* para ello en el Ordenamiento jurídico español. Esta misma línea argumental fue posteriormente seguida por la Audiencia Nacional en su SAN 1804/2022, de 27 de abril, ECLI:ES:AN:2022:1804 y más recientemente por el Tribunal Supremo de nuevo y el Tribunal Constitucional en sus sentencias STS 5520/2023, de 29 de noviembre, cit., y STC 61/2024, de 9 de abril, cit.
- 34 Vid. Informe Derechos Humanos y Discapacidad, Informe España 2020, elaborado por la Delegación del CERMI para los Derechos Humanos y para la Convención de la ONU Aprobado por el Comité Ejecutivo del CERMI del 18 marzo de 2021 y por del Comité de Apoyo de la Convención del 25 de febrero de 2021, CERMI. Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, 2021.
- 35 Han de tratarse de personas de gran integridad moral y reconocida competencia en la materia objeto del Tratado en cuestión. Se trata de expertos no remunerados y que, pese a ser designados por los Estados, actúan a nivel personal. Su imparcialidad a la hora de intervenir debe estar garantizada; por ello le son de aplicación las Normas de Addis Abeba (A/67/222) y están obligados a respetar los métodos de trabajo del Comité (CRPD/C/5/4), que igualmente contienen normas específicas para garantizar dicha imparcialidad. *Ibidem*, p. 338.
- 36 El Informe Derechos Humanos y Discapacidad, Informe España 2020, cit., señala que, al procedimiento de toma de decisiones del Comité seguido ante las denuncias individuales se concibe como un procedimiento contradictorio equiparable a un proceso judicial; por lo tanto, la diferencia con el seguido ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) es esencialmente formal y no sustantiva. Por tanto, la legitimidad de los Comités y el TEDH es la misma; ambos actúan como mecanismos de control de los Tratados con el mismo fin. Por ello, los Estados deben cumplir los dictámenes de los Comités igual que las sentencias del TEDH. *Ibidem*.

principios que rigen el Derecho internacional, destacando entre ellos, el de buena fe³⁷ y el de *pacta sunt servanda*, que refuerza el anterior³⁸.

Además de los principios ya expuestos, el art. 31 de la Convención de Viena de 1969 impone el respeto al principio de no contravenir el objetivo y fin del tratado, y el principio de efecto útil. Y eso es justamente lo que ocurre cuando un Estado se niega a cumplir lo dispuesto en los dictámenes que han declarado la violación de los derechos de los tratados en cuestión. Si no se corrige esa violación, carece de sentido el procedimiento de denuncias individuales consentido.

Siguiendo toda esta argumentación precedente, nosotros concluimos que el valor jurídico de los dictámenes de los Comités no es meramente recomendatorio, sino que, desde la perspectiva de los principios del Derecho internacional, debe ser considerado, además, jurídicamente vinculante³⁹.

V. COMUNICACIONES, DICTÁMENES Y RECOMENDACIONES DEL COMITÉ AL ESTADO ITALIANO.

En el año 2022, el Comité aprobó un dictamen en relación con la comunicación núm. 51/2018 presentada por una ciudadana que actuaba en su propio nombre, pero también en representación de su esposo e hija, ambos con discapacidad, contra el Estado Italiano⁴⁰. Entonces, el Comité declaró que Italia había vulnerado los derechos de los denunciantes y “recomendó” al Estado infractor que adoptase medidas individuales y generales para garantizar el cumplimiento de los derechos

37 Consolidado en el art. 37-I CDPD.

38 Consagrado en la Convención de Viena de 1969, siendo ambos principios normas consuetudinarias. Según la *International Law Association*, bajo el principio de *pacta sunt servanda* los Estados deben respetar los dictámenes de los órganos de Tratados que declaran violaciones de derechos humanos. *Vid. Interim Report. National compliance with decisions of International Tribunals in matters involving Human Rights, ILA, Committee on International Human Rights and Practice*, 2012, p. 4. Si los Estados tienen la obligación de aplicar de buena fe los Tratados a los que se vinculan y si han ratificado sus protocolos facultativos la determinación de esa vulneración debería ser tomada en consideración por los Estados. No en vano, la ratificación de los Protocolos que regulan los procedimientos de quejas individuales requiere de una voluntad más intensa, que supone aceptar conscientemente el traslado de competencias a los Comités, lo que implica acatar sus decisiones al respecto, esto es, sus dictámenes.

39 El Tribunal Supremo de España ha llegado, a la conclusión, de que, aunque ni la CDPD ni su Protocolo Facultativo regulan el carácter ejecutivo de los dictámenes del Comité, su carácter es vinculante/obligatorio para el Estado; el dictamen emana de un órgano creado en el ámbito de una normativa internacional que forma parte del ordenamiento jurídico interno tras su ratificación y publicación en el Boletín Oficial del Estado (art. 96 CE) y las normas relativas a los derechos fundamentales se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España (art. 10.2 CE). Además, la vulneración de derechos de la Convención declarada por el Comité viene referida a la no adopción por los órganos del Estado español de las medidas necesarias y eficaces que eviten la discriminación de los recurrentes, según ordena el art. 2 de la CDPD. Por esto mismo España resultó condenada por diferentes Comités de Derechos Humanos (SSTS 2747/2018, de 17 de julio y 5520/2023, de 29 de noviembre, entre otras).

40 CRPD/C/27/D/51/2018. Dictamen aprobado por el Comité en fecha 22 de agosto de 2022, publicado el 27 de enero de 2023, en relación con la Comunicación n. 51/2018 presentada contra Italia por una ciudadana de este país que actuaba en su propio nombre y en el de su hija y su esposo, ambos con discapacidad y necesidades intensas de apoyo, cuya fórmula es similar a la seguida en la mayor parte de los dictámenes dictados por el Comité.

vulnerados y el resarcimiento por los daños causados, así como el cambio de su legislación para adaptarla a la CDPD. Al día de la fecha no consta que se haya dado cumplimiento a las recomendaciones del Comité, por lo que nos preguntamos si sería posible ejecutar en dicho Estado el Dictamen mencionado.

I. Los dictámenes del Comité en el sistema de fuentes italiano.

A tenor de lo previsto en el art. 4-a) CDPD, Italia debe asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad y adoptar todas las medidas pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención. Para ello deberá tomar en consideración las Observaciones Generales, las Finales y los dictámenes emitidos por el Comité. Además deberá garantizar remedios eficaces para reparar el daño derivado de las violaciones de derechos reconocidos en el Tratado⁴¹.

A la vista de lo que está sucediendo con la ejecución del Dictamen derivado de la comunicación núm. 51/2018, no parece que el Estado italiano tenga intención de asumir las obligaciones impuestas por el Comité; de lo que se desprende que Italia no ha terminado de reconocer de manera adecuada el valor jurídico de estos dictámenes⁴². Esto en la práctica supone que las recomendaciones del Comité se queden en “papel mojado”. Si no existe un procedimiento legalmente establecido para ello, la víctima puede ver cerrada la puerta al cumplimiento de las recomendaciones (obligaciones) impuestas a Italia. No solo eso, sino que la violación del derecho continuará *sine die*, lo que va en contra de los principios básicos del Derecho internacional. Por ello, al igual que en otros Estados⁴³ de nuestro entorno, urge la adopción de medidas legislativas para superar de una vez esta barrera y establecer los mecanismos idóneos que garanticen el cumplimiento de los derechos reconocidos en la CDPD y las decisiones obrantes en los dictámenes emitidos por su Comité. En tanto en cuanto eso no ocurra, debemos indagar en el ordenamiento jurídico italiano actual para ver si es *posible* mantener el carácter vinculante de los dictámenes de los Comités de los Tratados de Derechos Humanos.

41 Sin que sirva de excusa para no hacerlo la existencia de una norma de Derecho interno que impida el cumplimiento del aquél, pues el principio general recogido en el art. 27 de la Convención de Viena de 1969 impide justamente invocar las normas de derecho interno como justificación del incumplimiento de un Tratado.

42 Quizá por este motivo no ha articulado hasta ahora mecanismos apropiados para asegurar su cumplimiento y para dotarles de efectividad en su Derecho interno. Tampoco parece que se enmarque en ninguno de los objetivos de los Planes Nacionales o Políticas sobre Derechos Humanos de Italia el interés por abordar una modificación legislativa que sirva para establecer dichos mecanismos; y desde el punto de vista procesal tampoco se han aprobado medidas legislativas para articular procedimientos especiales o adaptar los ya existentes con el fin de garantizar la efectividad de los dictámenes de los Comités.

43 Vid. nota 33.

Acudimos, en primer lugar, al sistema de fuentes, iniciando nuestro estudio por la Constitución Italiana (CI).

El art. 10 CI establece que el ordenamiento jurídico italiano se ajustará a las normas del derecho internacional generalmente reconocidas. De este modo viene a aceptar la primacía del Derecho Internacional general (principios generales y costumbres internacionales), asumiendo las tesis monistas, defensoras de la pertenencia del Derecho internacional y del Derecho interno a un mismo orden jurídico y de la aplicación automática de aquél dentro de los Estados, reconociendo que las normas generales del Derecho internacional público son parte integrante del ordenamiento italiano⁴⁴. Por su parte, el art. 72 CI en su párrafo final informa de que se adoptará siempre el procedimiento normal de examen y aprobación directa por el Pleno para las propuestas de Ley en materia constitucional y electoral y para las de delegación legislativa, de autorización para ratificar tratados internacionales de aprobación de presupuestos y cuentas de ingresos y gastos.

Aunque las cartas y declaraciones de derechos son ratificadas en un estado por una ley ordinaria y, por tanto, son desde un punto de vista formal una ley ordinaria, no cabe duda de que desde un punto de vista sustantivo tienen un valor superior; precisamente por el reconocimiento, explícito o implícito, que las constituciones hacen al derecho supranacional y en relación con las limitaciones que cada estado permite a su soberanía. Aunque en Italia no existe, como en cambio sí ocurre en España⁴⁵, una norma en la Constitución que especifique de forma expresa el lugar que ocupan los Tratados internacionales de derechos humanos que hayan sido válidamente ratificados por el Estado, entendemos que, en virtud de lo previsto en el art. 10 CI y de los principios de derecho internacional antes aludidos, el rango de aquellos debe ser de orden supralegal⁴⁶. Por tanto, rige la primacía del Derecho internacional sobre el interno.

Una vez ratificado el tratado por el Estado italiano, este pasa a formar parte de su ordenamiento jurídico directamente y, por lo tanto, de su sistema de fuentes. La aplicación directa de estos tratados crea obligaciones para Italia, vincula a todos los poderes públicos y abre la posibilidad de que las normas internas contradictorias con aquellos dejen de ser aplicadas, no sólo en virtud del principio cronológico,

44 De este modo, el precepto se inserta en la corriente de la mayoría de las Constituciones de Europa occidental, que adoptaron desde el primer momento o se reformaron, para introducir cláusulas de transferencia de derechos y competencias soberanas a entes supranacionales.

45 Cfr. art. 10.2 CE, que dice textualmente: "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".

46 Sin embargo, esta laguna se ha interpretado por algunos autores, como SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: "Los Tratados como fuente del Derecho en la Constitución", *Jornadas de estudio sobre la Constitución española y las fuentes del Derecho, Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1979*, pp. 10-11, en el sentido de reconocer valor de ley ordinaria a los acuerdos y convenios internacionales, por lo que el conflicto entre una ley interna y uno de estos convenios se resuelve conforme al axioma *lex posterior derogat anterior*.

por el que la ley posterior deroga a la anterior, sino, especialmente, en virtud de lo previsto en el repetido art. 27 de la Convención de Viena de 1969.

Llegados a este punto, conviene recordar que los dictámenes a los que nos estamos refiriendo emanan de los órganos establecidos en una normativa internacional de obligado cumplimiento, en este caso, la CDPD, que forma parte del sistema jurídico italiano con una posición privilegiada y que vincula a todos los poderes públicos. Ciertamente resulta complicado admitir que, en un sistema como el italiano, las decisiones que declaran la violación de un derecho humano reconocido en el Tratado Internacional procedentes del Comité, órgano cuya competencia ha sido aceptada por Italia tras la ratificación del Protocolo Facultativo, no tienen ningún valor ni despliegan efectos jurídicos. Por ello, la pasividad del Estado en el cumplimiento de estos instrumentos supone violar las obligaciones internacionales derivadas de los principios de buena fe y *pacta sunt servanda* que, además, formarían parte del Derecho italiano tanto en su carácter de normas consuetudinarias, como por la recepción en Italia de la Convención de Viena de 1969.

Ciertamente se echa de menos en la Constitución Italiana un precepto similar al art. 10.2 de la Constitución española (CE), que obliga a interpretar las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España⁴⁷ pero aun así, consideramos que la redacción del art. 10 CI basta para defender el carácter obligatorio y vinculante de dichos dictámenes. La ausencia de una norma expresa no excluye que este principio deba considerarse plenamente vigente también en el ordenamiento jurídico italiano, ya que la mejor doctrina viene advirtiendo desde hace años que el cambiante sistema de fuentes exige una nueva teoría hermenéutica, a saber, una hermenéutica sistemática y axiológica⁴⁸.

Por ello, volviendo nuevamente al Dictamen derivado de la comunicación núm. 51/2018, nuestra opinión es que Italia tiene que cumplir con las medidas “recomendadas” por el Comité el 22 de agosto de 2022.

47 Y, por lo tanto, refuerza la legitimidad de los dictámenes emitidos por los Comités de los Tratados internacionales de Derechos Humanos.

48 Por todos: PERLINGIERI, P.: “Interpretazione e qualificazione: profili dell’individuazione normativa”. *Diritto e giurisprudenza*, 1975, pp. 826 y ss.; PERLINGIERI, P.: “L’interpretazione della legge come sistematica ed assiologica. Il brocardo in claris non fit interpretatio, il uolo dell’art.12 disp. prel. c.c. e la nuova scuola dell’esegesi”, *Rassegna di diritto civile*, núm. 4, 1985, p. 990. Ahora, PERLINGIERI, P.: “Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti”, *Fonti e interpretazione*, núm. 1, 2020, p. 330.

2. Ejecución de los dictámenes del Comité en Italia.

Ante la pasividad del Estado italiano para hacer efectivas las recomendaciones del Comité la autora de la comunicación núm. 51/2018 tendrá que presentar la correspondiente demanda ante los Tribunales italianos. La cuestión ahora es determinar cuál será el cauce procesal que deberá seguir. Italia, al igual que otros Estados de su entorno⁴⁹ no tiene un procedimiento *ad hoc* para ello, así que habrá que indagar cuál de todos los existentes puede ser el procedente⁵⁰. Serán los tribunales italianos quienes deberán dar soluciones más o menos ingeniosas o imaginativas a esta cuestión.

Casos similares al de nuestro repetido ejemplo italiano han sido resueltos en España por el Tribunal Supremo en las SSTS 2747/2018, de 17 de julio⁵¹ y 5520/2023, de 29 de noviembre⁵². En el mismo sentido se había posicionado también la Audiencia Nacional en SAN 1804/2022, de 27 de abril; y más recientemente, el Tribunal Constitucional en STC 61/2024, de 9 de abril⁵³. En el primero de los casos, el Tribunal Supremo español entendió que el dictamen del Comité -en ese caso del CEDAW- tenía un carácter interpretativo, vinculante y ejecutivo incluso aunque no existiese un procedimiento *ad hoc* específicamente establecido a tal fin, y admitió el dictamen como presupuesto jurídico suficiente para iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado por anormal funcionamiento de la justicia, que consideró procedente para ejecutar la condena del Comité al Estado español⁵⁴.

49 Por ejemplo, España.

50 Pues, como hemos dicho anteriormente, no es posible que el Estado justifique la inejecutabilidad del dictamen en la inexistencia de tal procedimiento. Esto sería lo mismo que negarse a cumplir una obligación internacional.

51 El caso tratado entonces era el de una mujer que había presentado denuncia contra España pues, en su día había solicitado en reiteradas ocasiones que el régimen de visitas acordado para que su expareja pudiese estar con la hija que tenía con la denunciante en común se llevase a cabo en un punto de encuentro, pues temía que aquél pudiera hacerle daño a la niña. La petición fue reiteradamente denegada y, en una de esas visitas, el padre mató a la niña. Agotadas todas las vías internas en España, acudió al Comité CEDAW que apreció vulneración de los derechos de la reclamante por discriminación por cuestión de género. Se trataba ahora de dar cumplimiento al dictamen condenatorio del Comité del CEDAW y que España se abstuvo de ejecutar. La reclamante inició diferentes procedimientos judiciales que fueron archivados por diferentes razones. Finalmente, instó un procedimiento de reclamación patrimonial por funcionamiento anormal de la justicia, alegando que el dictamen del Comité constituía un elemento nuevo y suficiente para promoverlo. En esta ocasión el Tribunal Supremo estimó sus pretensiones.

52 Vid. nota 31.

53 *Ibidem*.

54 Argumentaba entonces el Tribunal Supremo español que "no hay obstáculo para que la lesión de diversos derechos reconocidos por la Convención y que declara el Dictamen del Comité de la CEDAW pueda y deba ser un elemento determinante para acreditar la posible vulneración de los correspondientes derechos fundamentales del recurrente pues el contenido de aquéllos constituye parte también del de estos, formando el estándar mínimo y básico de los derechos fundamentales de toda persona en el Ordenamiento jurídico español, como resulta de la circunstancia de que los tratados y acuerdos internacionales que amparan ese Comité, además de ser Derecho interno propio con la jerarquía reconocida constitucionalmente, son también instrumentos hermenéuticos de los derechos fundamentales de la Constitución Española según su artículo 10.2". Nos remitimos a TORRES COSTAS M. E., *La capacidad jurídica*, cit., p. 71-76.

Estos mismos argumentos fueron reiterados posteriormente por la Audiencia Nacional española en su SAN 1804/2022, de 27 de abril, que resolvía un procedimiento de la misma naturaleza si bien, en este caso, el dictamen en cuestión provenía del Comité de la Convención sobre la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT)⁵⁵.

Con la misma fundamentación jurídica e invocación expresa de la STS 1263/2018 ha resuelto también el Alto Tribunal español en la STS 5520/2023, dictada en el procedimiento instado en relación con el incumplimiento dictamen de 18 de septiembre de 2020 del Comité sobre el Derecho de las Personas con Discapacidad (CDPD), consagrando así su actual doctrina jurisprudencial⁵⁶.

Por último, recientemente el Tribunal Constitucional español ha reiterado el valor vinculante de los dictámenes emitidos por los comités de la ONU, declarando que el Estado no puede quedar exento de la obligación de cumplimiento de los tratados de derechos humanos ratificados e incorporados al ordenamiento español, obligación esta derivada de una correcta intelección del art. 96.I CE. Este compromiso de cumplimiento lleva aparejada la exigencia de respeto a los mecanismos internacionales de garantía de tratados cuando exista, como es aquí el caso, una voluntad estatal expresa de sumisión a dichos mecanismos⁵⁷.

En nuestra opinión, una solución similar debería aplicarse también a Italia, ya que es inconcebible, a la luz de la norma establecida en el art. 10 CI y de la teoría hermenéutica imperante⁵⁸, que pueda eludir la aplicación de la Convención o que no existan medios para evitar la reiteración de una violación constatada de los derechos humanos. Insistimos en que corresponde a los tribunales, como poderes públicos que son y, en tanto en cuanto el legislador italiano no establezca ese necesario y urgente procedimiento *ad hoc*, llevar a cabo una interpretación integradora de los tratados internacionales que, recordemos, forman parte también del ordenamiento jurídico interno, y aplicar medidas que garanticen el cumplimiento de las decisiones de los Comités. No hacerlo así supone la

55 Esta interesante y novedosa doctrina jurisprudencial que, en parte podría ser asumida por Italia no fue, sin embargo, seguida inicialmente por el Tribunal Supremo español que, posteriormente, dictó la STS 401/2020, si bien en este caso el procedimiento era de distinta naturaleza y los argumentos de denegación tampoco eran exactamente opuestos a los admitidos en las primeras.

56 En este caso, se trataba de hacer cumplir el Dictamen del Comité dictado ante la comunicación de los padres de un menor con discapacidad al que el Estado español negó la posibilidad de continuar sus estudios en un centro de educación ordinaria poniendo a su disposición los ajustes necesarios para garantizar el acceso a la educación inclusiva del menor. El dictamen del Comité también fue considerado presupuesto suficiente para la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de la Administración.

57 STC 9/04/2024 en Pleno, FJI, párrafo 4º *in fine*. Se cuestionaba en este caso el carácter vinculante de un Dictamen emitido por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en un caso en el que España no accedió a la petición de denegación de extradición a Marruecos efectuada reiteradamente por el procesado ante el temor de sufrir torturas en este país; lo que finalmente ocurrió.

58 *Vid. nota*⁴⁶.

perpetuación de la violación de los derechos humanos y la revictimización de quienes la sufren, obligándoles a pasar por un interminable e inexplicable calvario judicial que desatiende su función de dar respuesta con justicia material.

Queremos creer que si otros Estados han sido capaces de resolver esta cuestión Italia también podrá dar respuesta, entre otros, a la ciudadana y familiares que presentaron la comunicación n. 51/2018 y que siguen esperando que el Estado cumpla y adopte las medidas “recomendadas” en el Dictamen del Comité. No puede descartarse, y de hecho podría ser una perspectiva interesante, que pudieran aplicarse los mismos principios que se aplican a la responsabilidad del Estado italiano por incumplimiento del Derecho de la UE⁵⁹, dado que no puede atribuirse a ambos fenómenos un significado diferente en absoluto. La aplicación de estos principios podría constituir, por una parte, un mecanismo, si bien compensatorio a favor de la víctima y, por otra, un importante incentivo para que el Estado adapte su legislación.

59 TESAURO, G.: “The effectiveness of judicial Protection and Cooperation between the Court of Justice and National Courts”, *Yearbook of European Law*, XIII, 1993, vol pp. 1-17; TESAURO, G.: “Responsabilité des Etats membres pour la violation du droit communautaire”, *Revue du Marché unique européen*, núm. 3, 1996, p. 15; TIZZANO, A.: “La tutela dei privati nei confronti degli Stati membri dell’Unione europea”, *Foro italiano*, núm. 118, vol. I, 1995, pp.13/14-31/32.

BIBLIOGRAFÍA

BARBA, V.: “El artículo 12 de la Convención de Nueva York, de 13 de diciembre de 2006”, en AA.VV.: *La reforma en materia de discapacidad: una visión integral de la ley 8/2021, de 2 de junio* (coordinado por J. VERDA Y BEAMONTE) Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2020.

CARDONA LLORENS, J.: “The Legal Value of the Views and Interim Measures Adopted by United Nations Treaty Bodies”, *Spanish yearbook of international law*, núm. 23, 2019.

CUENCA GÓMEZ, P.: “La incidencia del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho interno: la interpretación del artículo 10.2 de la Constitución Española”, *Revista de Estudios Jurídicos*, núm. 12, 2012.

ESCOBAR FERNÁNDEZ, C.: “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 (REDI)*, núm. 71, vol. 1, 2019.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: “La ejecución de sentencias y decisiones de tribunales y comités”, en AA.VV.: *Los derechos humanos en la sociedad internacional del siglo XXI* (dirigido por C. ESCOBAR HERNÁNDEZ, & A. PASTOR PALOMAR), Madrid, España: Colección Escuela Diplomática, vol. 2, 2009.

GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “La aplicación en España de los Dictámenes de Comités Internacionales: La STS 1263/2018, un importante punto de inflexión”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, núm. 10, vol. 2, 2018.

LAMBERTI, A.: “Il Diritto all’istruzione delle persone con disabilità: prospettive di tutela multilevel”, *Rivista giuridica scientifica di fascia*, Fascículo III, 2022.

MARTÍN y otros (s.f.). *The essex autonomy project three jurisdictions report. Towards Compliance with CRPD Art. 12 in Capacity/Incapacity. Legislation across the UK*. <https://autonomy.essex.ac.uk/wpcontent/uploads/2017/01/EAP-3J-FinalReport-2016.pdf>.

MARTÍNEZ DE AGUIRRE Y ALDAZ, C.: “La observación general primera del Comité de Derechos de las personas con discapacidad. ¿Interpretar o corregir?” en AA.VV.: *Un nuevo derecho para las personas con discapacidad* (coord. por G. CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, L., PÉREZ GALLARDO, Y M. GARCÍA MAYO), Wolters Kluwer Bosch, Madrid, 2021.

PERLINGIERI, P.:

- "Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti", *Fonti e interpretazione*, 2020, núm. 1, p. 330.
- "Interpretazione e qualificazione: profili dell'individuazione normativa". *Diritto e giurisprudenza*, 1975.
- "L'interpretazione della legge come sistematica ed assiologica. Il brocardo in claris non fit interpretatio, il uolo dell'art.12 disp. prel. c.c. e la nuova scuola dell'esegesi". *Rassegna di diritto civile*, núm.4, 1985,.

PORXAS ROIG, M.: "Análisis de la conformidad de la 'nueva curatela' al modelo de apoyo a las decisiones", en AA.VV.: *Avanzando en la inclusión. Balance de logros alcanzados y agenda pendiente en el derecho español de la discapacidad* (coord. por M. FLORES, A. MARTÍNEZ-PUJALTE & J. MIRANDA ERRO), 2019.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: "Los Tratados como fuente del Derecho en la Constitución", *Jornadas de estudio sobre la Constitución española y las fuentes del Derecho, Dirección General de lo Contencioso del Estado*, 1979, pp. 7-32.

SANZ RUBIALES, I.: "Sobre el carácter vinculante de los dictámenes de los Comités de Derechos Humanos (comentario a la sentencia de la audiencia nacional de 27 de abril de 2022)", *Revista de Estudios Europeos*, núm. 80, 2022.

TESAURO, G.: "The effectiveness of judicial Protection and Cooperation between the Court of Justice and National Courts", *Yearbook of European Law*, vol.XIII, 1993.

TESAURO, G.: "Responsabilité des Etats membres pour la violation du droit communautaire", *Revue du Marché unique européen*, núm. 3, 1996.

TIZZANO, A.: "La tutela dei privati nei confronti degli Stati membri dell'Unione europea", *Foro italiano*, núm. 118, vol. 1, 1995.

TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, S.: "Legal issues related to the reports of the United Nations Committees. Legal effects in Spain", *Ordine Internazionale e diritti umani*, núm. 2, 2024.

TORRES COSTAS, M. E.: *La capacidad jurídica a la luz del artículo 12 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, B.O.E., Ed., Madrid, 2020-I.

TRINIDAD NÚÑEZ, P.: "La aplicación judicial en España de las decisiones de los órganos de base convencional de supervisión de los derechos humanos creados

en el seno de Naciones Unidas”, en AA.VV.: *La aplicación de los Derechos Humanos en el Derecho Español* (coord. por F. MARIÑO MENÉNDEZ), Universidad Carlos III, Madrid, 2009.

DOCUMENTOS

CERMI. Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad. (2021).

DERECHOS HUMANOS Y DISCAPACIDAD INFORME ESPAÑA 2020. CERMI. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales y Agenda 2030 (consulta en: <https://back.cermi.es/catalog/document/file/636120daa9ce5.pdf>).

FUNDACIÓN ABOGACÍA ESPAÑOLA. (2023). *Efectos de los dictámenes de los Comités Internacionales de Derechos Humanos en el ordenamiento jurídico español. Guía práctica para la abogacía*. Madrid, Madrid, España: Fundación Abogacía Española (consulta en: <https://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2022/09/WEB-GUIA-EFECTOS-DE-LOS-DI%CC%81CTAMENES-DE-LOS-COMITE%CC%81S-INTERNACIONALES-DE-DERECHOS-HUMANOS-003.pdf>).

INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. (2012). *Interim Report. National compliance with decisions of International Tribunals in matters involving Human Rights*, ILA, Committee on International Human Rights and Practice, 2012, p. 4 (consulta en: https://www.ila-hq.org/en_GB/documents/conference-report-sofia-2012-12).

