

*La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en España: La agenda legislativa pendiente una década después*

Luis Cayo Pérez Bueno

[presidencia@cermi.es](mailto:presidencia@cermi.es)

Presidente del Comité Español de Representantes de  
Personas con Discapacidad (CERMI)

Presidente de la Fundación Derecho y Discapacidad

## ÍNDICE

1. CONSIDERACIONES INICIALES.
2. LA CONVENCION COMO FUENTE GENERATRIZ DE CAMBIOS NORMATIVOS EN EL DERECHO INTERNO.
  - a. La Convención, un tratado vivo .
  - b. La Convención como factor determinante de la agenda legislativa de la discapacidad en España.
  - c. Responsabilidad del impulso de la agenda legislativa.
3. CORRESPONDENCIA ENTRE LA CONVENCION Y EL ORDENAMIENTO JURIDICO ESPAÑOL: JUICIO GENERAL.
  - a. En el momento de la entrada en vigor en el Estado español.
  - b. Cambios desencadenados desde la entrada en vigor.
4. AGENDA LEGISLATIVA PENDIENTE.
  - a. Reforma constitucional.
  - b. Innovaciones conectadas con derechos fundamentales (reserva de ley orgánica).
  - c. Innovaciones conectadas con el resto de derechos (legislador ordinario).
  - d. La agenda legislativa en la esfera territorial.

## BIBLIOGRAFÍA

## PÁGINAS DE INTERNET DE REFERENCIA

## 1. CONSIDERACIONES INICIALES.

La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Organización de Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, es el hecho social, político y legislativo más relevante de los acontecidos en la esfera de las personas con discapacidad en lo que va de siglo, y sus efectos trascendentes está llamados a desplegarse aún por mucho tiempo más. Por fin, ha ocurrido algo, en el plano político, legislativo y jurídicos a la altura de los abrumadores requerimientos de derechos, inclusión y bienestar que reclaman las personas con discapacidad.

Nos ha dotado, la Convención, de arsenal bastante para desencadenar, global y localmente, espirales transformadoras de largo alcance para la mejora de las condiciones de vida y ciudadanía de las personas con discapacidad. Su potencialidad como herramienta de cambio personal y colectivo es enorme, si por el activismo de la discapacidad, como avanzadilla del grupo de interés más interesado y legitimado en su realización, se emplea con convicción e inteligencia, sin desmayo, en toda ocasión y en todo momento.

Por más que la Convención se intitule “internacional”, que lo es, no deja de tener una dimensión intensamente nacional, pues sus destinatarios naturales son los Estados, lo sujetos primordiales del Derecho Internacional, que la hayan firmado y ratificado, como es el caso de España. Desde el 3 de mayo de 2008, fecha de su entrada en vigor, este instrumento jurídico internacional de Naciones Unidas es Derecho positivo nacional, se agrega y se integra en el ordenamiento normativo español y sus principios, valores y mandatos son parte insoslayable de su legislación y de su acción pública, incluida la judicial.

Transcurridos ocho años de su vigencia en España, diez desde su aprobación, parece conveniente examinar en qué medida esa imperatividad formal era y es también realidad material, y a la vista de ese balance, ver qué queda pendiente. Una vez se determine si esa nominalidad jurídica se traduce en efectividad de derechos para las personas a las que potencialmente se dirige a proteger, a saber: las mujeres y hombres con discapacidad, es preciso indicar

qué ha de hacer aún España, en el plano legislativo, para poder aseverar que el ordenamiento jurídico nacional se corresponde, al menos en lo basilar, con el tratado de derechos humanos de las personas con discapacidad. Este último es el propósito de este artículo, el de enunciar y fundamentar en términos de agenda política –y en particular, de agenda legislativa– lo que queda pendiente una década después.

## 2. LA CONVENCIÓN COMO FUENTE GENERATRIZ DE CAMBIOS NORMATIVOS EN EL DERECHO INTERNO.

Un tratado internacional de derechos humanos de esta ambición, intensidad y alcance necesariamente ha de producir efectos de innovación normativa en los Estados parte que mediante la firma y ratificación lo incorporan válidamente a su derecho interno. La entidad y la cantidad de esos efectos dependerá sustancialmente del estado de alineamiento del ordenamiento jurídico nacional de que se trate, en este caso el español, respecto de los valores, principios y mandatos que dimanen de la Convención. A mayor correspondencia, menos perentoriedad de cambios; a menor nivel de ajuste, la agenda normativa de innovación se ampliará en esa misma medida. Pero sin entrar todavía en determinar a punto fijo ese grado de homologación entre la Convención y el Derecho español, que queda para más adelante en este artículo, resulta de interés parar mientes en la carga de profundidad objetiva que para las políticas y legislaciones sobre discapacidad, sin importar apenas el país o la región del mundo, pues todos arrancan de situaciones insatisfactorias, comporta el tratado internacional.

### a. La Convención, un tratado vivo.

Aunque la Convención es un texto jurídico internacional fijo, determinado y concluso, que se inserta en bloque en el ordenamiento jurídico nacional receptor, en el plano político y en el legislativo puede ser considerado como una fuente caudalosa de generación de cambios, directos o inducidos, que se irán desplegando con mayor o menor celeridad. Esto autoriza a hablar de la Convención como un tratado vivo, con virtualidad bastante para desencadenar

espirales transformadoras durante un periodo de tiempo dilatado y considerable en efectos.

La carga transformadora de la Convención proporciona tarea para las próximas décadas, a contra desde su entrada en vigor, lo cual no ha de extrañar pues lo que trata de alterar, a mejor, son las condiciones de exclusión de las personas con discapacidad, que son sistemáticas y estructurales y que precisan de lapsos prolongados para verse si no enteramente contrarrestadas, sí al menos significativamente atenuadas. Esta invocación al necesario concurso de periodos temporales duraderos, no es una cesión a la resignación, procede más bien de una ingrata comprobación<sup>1</sup>, en los planos nacionales y europeos, a saber: la de que el efecto de las normas jurídicas favorables a la inclusión, los derechos y el bienestar de las personas con discapacidad, por más ineludibles que resulten, son limitados; el cambio necesario para este parte de la ciudadanía no puede producirse solo por obra de las leyes, aunque su participación es determinante para el buen fin de ese proceso. En suma, la Convención ha de ser, refiriéndonos ya a España, el marco orientador, rector y prescriptor de las políticas y legislaciones de discapacidad de las próximas dos o tres décadas, cuyos principios, valores y mandatos han de impregnar y condicionar toda la acción pública en materia de discapacidad.

b. La Convención como factor determinante de la agenda legislativa de la discapacidad en España.

La respuesta a la cuestión de qué contenidos provee la Convención a la agenda pública nacional de la discapacidad no puede no ser profusa. Estos son múltiples, variados, de diversa intensidad y alcance, de largo recorrido y de

---

<sup>1</sup> Valga el caso, en España, de la Ley de Integración Social de los *Minusválidos* [sic] (LISMI), promulgada en 1982 y formalmente derogada treinta y un año después, en 2013, que sentó las bases y ha regido las políticas públicas de discapacidad en nuestro país hasta hace bien poco. A despecho de su vigencia extendida y de sus contribuciones benéficas, no puede decirse, en modo alguno, que haya resuelto la cuestión de la discapacidad. Para una apreciación global de esta Ley y sus repercusiones, véase la publicación *30 años de LISMI: un recorrido de inclusión*, Madrid, CERMI, 2012.

proximidad o cercanía, nutren la agenda mediata y la inmediata, constituyen un gran repertorio a disposición en el que escoger. La Convención orienta la agenda política a corto, a medio y a largo plazo. Sobre la base de la Convención, se ha de confeccionar la agenda política y normativa de la discapacidad, próxima y remota.

A tal propósito, es menester contrastar el grado de correspondencia entre lo que supone la Convención y las políticas y legislaciones internas. Ese contraste permitirá identificar las fricciones y colisiones, que las hay, y señalar las carencias y déficits, denunciándolos y planteando correcciones y subsanaciones mediante modificaciones normativas y cambios en la acción y estrategias públicas. De igual manera, será preciso proponer creativamente medidas políticas y legislativas orientadas a la convergencia o conciliación entre el Derecho nacional y el texto internacional y finalmente, incidir y presionar para que ese proceso de ajuste se materialice al ritmo más acelerado posible.

c. Responsabilidad del impulso de la agenda legislativa.

Al ser la Convención un tratado internacional jurídicamente vinculante asumido por el Estado parte del mismo, en este supuesto, España, la labor de su implantación y aplicación –incluyendo en estas la modificación de las disposiciones normativas nacionales que eventualmente entren en conflicto– corresponde a no dudar, en primer término, a los poderes públicos, con el Gobierno de la Nación al frente. En los estados compuestos, con múltiples focos y planos de poder, todas las estructuras públicas, en la esfera de sus respectivas atribuciones, estarían llamadas a este desempeño que es de esperar fuera convencido, continuado y enérgico.

Pero esta responsabilidad no deja de ser más nominal que real, si no atenemos a la comprobación práctica, evidenciada en su escasa y muchas veces errada acción, y más aún en su abrumadora omisión, del compromiso de las instancias públicas con los derechos de las personas con discapacidad. Deberían serlo, pero no lo son y no lo van a ser, por lo que, como en todo lo

que guarda relación con las políticas públicas de discapacidad, el peso del impulso de la agenda legislativa recae una vez más en las propias personas con discapacidad y sus familias, activas, comprometidas y organizadas en tramas sociales con peso y escala representativos. La suerte de la agenda legislativa dependerá del movimiento cívico de la discapacidad y del mayor o menor acierto que logre en su actuación, inexcusable e impostergable, como agente político para el cambio que precisan las personas con discapacidad en sus condiciones de vida y ciudadanía. Incumbe a este movimiento social, por dejación de las otras instancias, las públicas, pero también por convicción y por responsabilidad, como interesado primordial, erigirse en motor y promotor de las políticas públicas y las legislaciones mediante las labores de incidencia e interlocución, y la capacidad y aptitud para la propuesta y la negociación.

### 3. CORRESPONDENCIA ENTRE LA CONVENCION Y EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL: JUICIO GENERAL.

Delinear la agenda legislativa pendiente como consecuencia de la recepción en el ordenamiento jurídico nacional de la Convención, requiere previamente formular un juicio, aun general, sobre el grado de correspondencia entre el texto jurídico internacional y el Derecho español para determinar cuán numeroso e intenso tendrá que ser el conjunto de propuestas de reforma o innovación. Y esto, convenientemente temporalizado, distinguiendo dos momentos, uno primero a la entrada en vigor en el Estado español –que como se sabe sobradamente es la mayo del año 2008– y otro posterior, el actual, por cuanto es preciso conocer qué cambios se han producido desde 2008 hasta ahora en ese proceso de ajuste normativo.

#### a. En el momento de la entrada en vigor en el Estado español.

La práctica de los países ante un hecho jurídico internacional de la dimensión y calado de la Convención suele diferir, observándose generalizadamente dos conductas divergentes. De un lado, la de los Estados que no firman ni ratifican inmediatamente el tratado, sino que optan por efectuar primero un trabajo interno de adaptación o ajuste de su ordenamiento, a fin de que la recepción,

en su momento, de la Convención no cause tensiones ni conflictos, pues se ha realizado la conciliación, valga la expresión, de modo anticipado y hasta casi preventivo. De otro lado, la de los Estados que se inclinan a hacer suyo el tratado de forma acelerada, firmándolo y ratificándolo con la presteza que les permiten sus mecanismos constitucionales o legales de adopción o incorporación válida de convenios internacionales. En este segundo modo de conducirse, se posterga la tarea de ajuste –pues se es plenamente conocedor de la existencia de colisiones– a un momento posterior, estando ya vigente y siendo de aplicación en el país en cuestión el texto internacional asumido. Esta última fue la opción ejercida por España, firmando y ratificando con rapidez la Convención, y difiriendo a un tiempo o tiempos futuros la necesaria adaptación normativa.

Escoger la segunda de las dos vías vistas anteriormente, significa que el Estado parte es consciente de la inadecuación de su ordenamiento interno al nuevo cuerpo jurídico que se integra, pero que prefiere acometer esos trabajos con posterioridad, vigente e imperativo ya el tratado internacional. Pero más allá del acierto o no de seguir uno o otro cauce, lo relevante a los efectos del propósito de este artículo es determinar el grado de correspondencia entre la Convención y el Derecho interno del país de que se trate, para saber al menos aproximadamente cuán grande será la agenda legislativa pendiente.

Refiriéndose a España, el juicio general sobre la correspondencia entre la Convención y el Derecho nacional resultará de la operación de contraste de ambos aparatos dispositivos. No es este el lugar para desplegar esa comparativa, de suyo ardua y prolija, y ensayada ya en estudios y análisis muy meritorios<sup>2</sup>, pero no sería temerario decir sobre las bases disponibles que la

---

<sup>2</sup> Una investigación harto temprana, de 2008, año de entrada en vigor de la Convención en España, promovida por el CERMI y la Fundación ONCE, indicaba que el ajuste general entre el ordenamiento jurídico español y la Convención requeriría la modificación de más de noventa disposiciones normativas de rango legal, lo cual patentiza la carga de trabajo legislativa que comportaría asumir la Convención. Y esto solo en la esfera de la legislación del Estado, sin contar por ende la autonómica, que multiplicaría ese abultado número. Véase: INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS “BARTOLOMÉ DE LAS CASAS” / UNIVERSIDAD CARLOS III DE



divergencia es asaz notable. No ha de sorprender este aserto, por cuanto la Convención es un tratado internacional ambicioso, innovador y exigente, casi disruptivo, respecto de lo que venía siendo tradicional en esta materia, a escala internacional, regional y nacional; y las políticas y legislaciones españolas son un precipitado histórico disímil, discontinuo y fragmentario, sin carácter sistemático, que abreva en modelos preexistentes y superpuestos (médico, rehabilitador, asistencial, algún atisbo de no discriminación, etc.) muchas veces incoherentes y hasta incompatibles con el social y de derechos humanos que informa cabalmente la Convención. Como el de la mayoría de países y organizaciones supranacionales (como es el caso de la Unión Europea, parte como tal del tratado), el ordenamiento jurídico español no está ni estaba, en el momento de la entrada en vigor<sup>3</sup>, alineado con el marco dispositivo que comporta la Convención, por lo que se impone una labor de ajuste de considerables proporciones.

b. Cambios desencadenados desde la entrada en vigor.

Una vez incorporado y vigente el tratado internacional de la discapacidad, mayo de 2008, España como Estado parte ha desplegado distintas iniciativas para ir acomodando progresivamente el derecho nacional a las prescripciones de la Convención. No se ha tratado, empero, de una actividad consciente, planificada y totalizadora, como hubiera sido de esperar y exigía la asunción sincera de un compromiso de tal magnitud, sino más bien de intentos dispersos y parciales, surgidos con propósito específico o aprovechando al paso reformas normativas en curso en otros órdenes jurídicos, y consecuencia siempre de la

---

MADRID: *La Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad y su impacto en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, Fundación ONCE/CERMI, 2008.

<sup>3</sup> Una exposición general de las fricciones más significadas entre la Convención y el Derecho nacional de la discapacidad, y enunciación de los ajustes precisos para subsanarlas, desde el enfoque del movimiento asociativo, pueden hallarse en PÉREZ BUENO, Luis Cayo: "La recepción de la Convención de la ONU en el ordenamiento jurídico español: Ajustes necesarios", en PÉREZ BUENO, Luis Cayo: *Discapacidad, Derecho y políticas de inclusión*, páginas 49-64, Madrid, Ediciones Cinca/CERMI, 2010.

presión y las labores de incidencia política de las estructuras de la discapacidad organizada. Los Gobiernos y los Parlamentos<sup>4</sup> que se han sucedido en España desde 2008, de signo diverso y mayorías cambiantes e invertidas, han pecado por omisión en su obligación de materializar el proceso de acomodo del Derecho interno a los mandatos de las Convención en los numerosos y relevantes supuestos existentes de colisión.

Aunque se ha carecido y se carece de un proyecto de acomodación globalizador y ambicioso, a la altura de los requerimientos de las discordancias afloradas, sí se han desarrollado iniciativas de ajuste desde el momento de entrada en vigor de la Convención hasta el momento presente para progresar en ese acomodo. A continuación, se enuncian y se examinan someramente las de mayor entidad:

i. *Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.*

A despecho de su denominación oficial, un tanto pretenciosa, no se trata de una legislación extensa de acomodación general del ordenamiento jurídico a

---

<sup>4</sup> Al margen de las evidencias de desajustes descritas y denunciadas por el movimiento asociativo o por la analítica jurídica académica, en septiembre del 2011, el Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas emite oficialmente informe de recomendaciones a España, una vez examinado este Estado parte con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 35 de la Convención. Este órgano de Naciones Unidas, en despliegue de su función de mecanismo de supervisión y seguimiento del tratado, señala a España un nutrido conjunto de medidas y decisiones, legislativas y políticas, que debe poner en práctica para avanzar en el ajuste entre la Convención y el Derecho nacional. Véase a este respecto, COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DE NACIONES UNIDAS: “Documento de observaciones finales a España del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Sexto periodo de sesiones del 19 al 23 de septiembre de 2011. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 35 de la Convención” en *Derechos Humanos y Discapacidad. Informe España 2011*, Madrid, Ediciones Cinca / CERMI, páginas 121-137.

las prescripciones de la Convención. Sin embargo es el mayor intento llevado a cabo hasta ahora en el proceso de ajuste y globalmente hay que considerarlo positivo, aunque sea tan solo un primer conato, de otros muchos y más firmes que deberían haberle seguido. Como balance<sup>5</sup>, esta Ley aporta la reforma de más de una veintena de disposiciones legales preexistentes, todas ordinarias, no orgánicas, por lo que quedan fuera de su objeto aspectos de enorme trascendencia en términos de derechos humanos (régimen electoral, libertad personal, educación, delitos y penas, etc.) que están reservados en exclusiva al legislador orgánico en la Constitución española, por lo que buena parte de los mandatos de la Convención no podrían haberse materializado por este canal. Las reformas de la Ley no siempre estaban directamente conectadas o exigidas por la Convención, pero en todo caso son tenidas como favorables para los derechos de las personas con discapacidad o de mejora de la acción pública en materia de discapacidad. Esta Ley vino proseguida por el Real Decreto 1276/2011, de 16 de septiembre, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, trasunto en el plano reglamentario de los designios de la norma legal.

Además, la norma legal de 2011 contenía una habilitación normativa al Gobierno de la Nación para refundir en un único texto legal las tres leyes nucleares de la discapacidad en España hasta ese momento (Ley 13/1982, de 7 de abril de Integración Social de los *Minusválidos* [sic]; Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad), refundición que, dada la vigencia de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con

---

<sup>5</sup> Un examen pormenorizado de la significación de esta Ley y de sus aportes al proceso de ajuste normativo a la Convención, se halla en VARIOS AUTORES (ALCAÍN MARTÍNEZ, Esperanza; CABRA DE LUNA, Miguel Ángel; MOLINA FERNÁNDEZ, Carmen; GONZÁLEZ-BADÍA, Juan): *Informe 2011. La protección jurídica de las personas con discapacidad en España*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi / Fundación Derecho y Discapacidad, 2013.

Discapacidad, debería efectuarse, a pesar de que el mandato refundidor no lo indicara expresamente, a la luz de este tratado internacional, y que fue finalmente verificada por la norma que se examinará seguidamente.

ii. *Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social.*

El segundo intento, en el tiempo y en relevancia, de ajuste del ordenamiento jurídico español al universo normativo de la Convención viene representado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, ya citado. Bien que la actividad refundidora presenta limitaciones inherentes a este instituto de producción legislativa, como bien consiga la doctrina más reputada en Derecho de la Discapacidad<sup>6</sup>, por cuanto no cabe innovar el ordenamiento jurídico, sino a lo sumo regularizar, aclarar y armonizar, las disposiciones legales preexistentes objeto de refundición, el Real Decreto Legislativo 1/2013 ha significado un cierto progreso en el proceso de alineamiento del Derecho nacional con la Convención, pues ha tratado, hasta dónde ha tenido margen y no comportaba una innovación vedada, de colocar el texto legal resultante armonizado bajo la estela de los principios y valores del tratado internacional. No ha supuesto, huelga decirlo, no podía suponer, una revisión y actualización del principal corpus normativo de la discapacidad en España en clave de Convención<sup>7</sup>, pero

---

<sup>6</sup> Véase a este propósito el estudio de DE LORENZO GARCÍA, Rafael: "Concepto y alcance de la refundición de textos legislativos. El mandato de refundición en el caso del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre", en ARENAS ESCRIBANO, Fernando / CABRA DE LUNA, Miguel Ángel (Coordinadores): *Comentarios al Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*, Madrid, La Ley, 2015, páginas 21-72.

<sup>7</sup> Un exhaustivo análisis de la correspondencia entre la Convención y el Real Decreto Legislativo 1/2013, de tono crítico, se encuentra en ASÍS, Rafael de: "El encaje de la Convención Internacional de Derechos de las Personas con Discapacidad en el Texto

al menos ha llevado consigo una *relectura* bajo el enfoque del tratado internacional de, a partir de su promulgación, el texto legal unitario de referencia en materia de discapacidad.

### iii. Otros cambios.

No han sido las anteriores las únicas iniciativas de acomodación del Derecho interno a la Convención producidas desde su entrada en vigor, pero sí las de mayor entidad. De modo esporádico, parcial o sectorialmente, merced a la tarea de incidencia y propuesta del movimiento social de la discapacidad, se han ido incorporando modificaciones en esferas limitadas del ordenamiento jurídico, al hilo de la adopción de distintas legislaciones, con conexión material con los contenidos del tratado internacional. Se trata, hay que reconocerlo, de una vía utilitaria, pragmática, si se quiere, que subsana transversalmente aspectos concretos o específicos. A pesar de sus relativamente modestos resultados, no debe desdeñarse y tiene que ser tomada como complementaria de las operaciones globales, que serían las preferibles pero que no siempre están disponibles.

Ejemplos de este modo de actuar son, en materia de acceso a la Justicia (artículo 13 de la Convención), determinados cambios operados en la legislación penal, de cierta relevancia, por medio de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal; en la legislación procesal criminal de atención a víctimas de delitos (Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito), o en la de adquisición de la nacionalidad española (Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España). En estos dominios, y aprovechando la tramitación parlamentaria de distintas iniciativas legislativas que en principio no tenían presente la Convención, se ha avanzado en el proceso de ajuste.

---

Refundido”, en ARENAS ESCRIBANO, Fernando / CABRA DE LUNA, Miguel Ángel (Coordinadores): *Comentarios al Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*, Madrid, La Ley, 2015, páginas 73-101.

No siempre, empero, este cauce ha desencadenado efectos positivos. Así, por citar solo algunos casos elocuentes, la reforma de la enseñanza llevada a cabo en 2013 con la promulgación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, ignoró por completo los mandatos del artículo 24 de la Convención, que garantiza la educación inclusiva, despreciando esta coyuntura para alinear la legislación educativa española con el tratado internacional en un tema tan crítico y decisivo. También en 2010, la reforma de la legislación reguladora del aborto (Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo) eludió, como hubiera debido, desterrar del ordenamiento jurídico español cualquier atisbo de discriminación por razón de discapacidad como sucede con el mantenimiento de ciertos supuestos eugenésicos. Estas fallas denotan la ausencia de real compromiso del Estado parte, España, y de sus poderes públicos, con la Convención, pese a sus protestas retóricas de aceptación y asunción.

#### 4. AGENDA LEGISLATIVA PENDIENTE.

Efectuado a grandes rasgos el balance de lo relativamente poco que ha dado de sí hasta el momento el proceso de ajuste del Derecho nacional con la Convención<sup>8</sup>, y de lo mucho por tanto que queda por hacer, corresponde ahora enunciar los asuntos pendientes, que integrarían lo que puede llamarse autorizadamente la agenda legislativa pendiente.

Algún operador social<sup>9</sup>, cuyas líneas directrices se seguirán, ya ha acometido esta tarea y la ha presentado y propuesto a las diversas instancias políticas e

---

<sup>8</sup> Una apreciación más completa y fundada puede encontrarse en: LORENZO GARCÍA, Rafael de: "Panorámica del impacto de la Convención en los derechos de las personas con discapacidad en España", en *Anales de Derecho y Discapacidad*, número 1, septiembre 2016, año I, páginas 143-167.

<sup>9</sup> En efecto, el movimiento social de la discapacidad español ha confeccionado su propia agenda legislativa como consecuencia de la recepción de la Convención en el sistema normativo nacional, y la ha planteado a los partidos políticos concurrentes a la última

institucionales, que es de esperar la incorporen en las agendas oficiales y en los próximos meses y años, se asista a resultados tangibles y satisfactorios.

No precede aquí consignar por lo menudo todas y cada una de las modificaciones o innovaciones normativas que formarían parte de la agenda legislativa pendiente, pero sí exponer las de mayor sustancia y significación, de modo agrupado en función de su afinidad temática.

a. Reforma constitucional.

La recepción de la Convención en el Derecho español, por sí misma, no exige ni requiere la reforma de la Constitución española de 1978<sup>10</sup>, pero nada impide que pudiera efectuarse, es más sería recomendable, aprovechando también la coyuntura política en la que muchas voces y sectores reclaman modificaciones en el texto fundamental. En relación con las personas con discapacidad, la reforma de la Constitución se enderezaría a dotar de rango de derecho fundamental –máximo grado de protección y garantía– a los derechos sociales, económicos y culturales de la ciudadanía española, comprendidos los de las personas con discapacidad (y sus familias), que aseguren su inclusión en la comunidad y la vida independiente, mediante la no discriminación y la acción positiva.

Como consecuencia y concreción de lo anterior, se debería acometer la modificación del vigente artículo 49, tanto de su contenido, como de su ubicación, dedicado en el vigente texto constitucional a las personas con

---

elecciones generales. Véase: COMITÉ ESPAÑOL DE REPRESENTANTES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD (CERMI): *Elecciones Generales 2016. Documento de propuestas en materia de derechos, inclusión y bienestar de personas con discapacidad y sus familias para los programas electorales de las formaciones políticas*, Madrid, CERMI, 2016, páginas 4-6.

<sup>10</sup> Una interpretación particularmente sugestiva de la interacción entre la Convención y los derechos fundamentales estatuidos en la Constitución española se contiene en MARTÍNEZ-PUJALTE, Antonio-Luis: *Derechos Fundamentales y Discapacidad*, Madrid, Ediciones Cinca/CERMI, 2015.

discapacidad, para configurar la igualdad y la inclusión como derecho fundamental, actualizando asimismo el enfoque y la terminología al paradigma de derechos humanos de la Convención Internacional de Naciones Unidas de 2006.

- b. Innovaciones conectadas con derechos fundamentales (reserva de ley orgánica).

Es en este dominio de los derechos fundamentales, con arreglo a su declaración constitucional, en el que más modificaciones normativas habría pendientes, y también de mayor magnitud y máximo apremio en su verificación, como consecuencia de la recepción de la Convención en el Derecho nacional. Sumariamente enunciadas estas innovaciones se deberían proyectar sobre:

- Igualdad. Suprimir de la legislación orgánica sobre el aborto cualquier supuesto de discriminación por razón de discapacidad.
- Participación política. Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General para que ninguna persona con discapacidad pueda ser privada del derecho fundamental de sufragio en el futuro y se reconozca en plenitud el derecho de voto a las que ahora no lo disfrutaban. Se trata de poner fin a la grave vulneración de la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad que necesitan apoyos para la toma de decisiones, que con la legislación vigente, pueden ser privadas del derecho de sufragio, lo que entra en clara contradicción con los derechos humanos de las personas con discapacidad. Además, hay que proceder a la reforma de la regulación normativa de la participación política y el acceso a los procesos electorales de las personas con discapacidad para garantizar la igualdad efectiva y la accesibilidad universal, sin discriminaciones ni exclusiones, que comprende también la provisión de apoyos de todo tipo para que estas personas puedan ejercer las funciones electorales como el resto de la ciudadanía. Asimismo, es preciso regular modalidades de voto accesible para las personas con discapacidad visual en las elecciones locales a través de



procedimientos tecnológicos que permitan un pleno y completo ejercicio del derecho de sufragio de modo autónomo, seguro y cómodo.

- Libertad personal. Eliminación del ordenamiento jurídico de la posibilidad de los internamientos no voluntarios por razón de trastorno mental o discapacidad psicosocial.
- Integridad. Derogación completa de la esterilización forzosa o no consentida a personas con discapacidad sometidas a procedimientos de sustitución de la toma de decisiones.
- Educación. Modificación de la legislación educativa para establecer un sistema de enseñanza inclusivo, acabando con la educación segregada por razón de discapacidad, y establecer disponer y habilitar apoyos efectivos para una educación verdaderamente inclusiva<sup>11</sup>.
- Protección jurídica y efectividad de los derechos. Acceso a la Justicia y tutela judicial. En este ámbito, queda pendiente señaladamente la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal del Jurado para suprimir la exclusión vigente que impide a determinadas personas con discapacidad ser jurados.

c. Innovaciones conectadas con el resto de derechos (legislador ordinario).

Dado el carácter integral de la Convención, no habría dominio o reducto de la legislación o la acción pública españolas en los que no tuviera alguna repercusión el tratado internacional que exigiese modificaciones o innovaciones normativas. Como resulta imposible enunciarlos todos, se mencionan solamente los más críticos y determinantes para los derechos de las personas con discapacidad:

---

<sup>11</sup> La absoluta inadecuación de la legislación educativa española a los mandatos de la Convención queda patente en: ALONSO PARREÑO, María José / ARAOZ SÁNCHEZ-DOPICO, Inés de: *El impacto de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad en la legislación educativa española*, Madrid, Ediciones Cinca / CERMI, 2011.

- Igual capacidad jurídica. Reforma de la legislación civil (sustantiva y procesal) para instaurar un proceso de apoyos a la toma de decisiones que sustituya al de incapacitación ahora vigente, incompatible con la Convención<sup>12</sup>.
- Reforma del entramado de leyes sociales, para establecer con el estatuto de derecho subjetivo apoyos públicos suficientes para la autonomía personal, la vida independiente y la inclusión en la comunidad de las personas con discapacidad<sup>13</sup>.
- Desinstitucionalización. La inclusión en la comunidad y el derecho a una vida autónoma e independiente de las personas con discapacidad pasan por que estas puedan elegir donde y como vivir, sin que se les puedan imponer formas de vida segregada o específica, al margen de la corriente general comunitaria. A fin de acabar con la institucionalización forzosa de las personas con discapacidad, y previa la confección de un estudio general de situación, adopción de una Estrategia Estatal de Inclusión en la Comunidad que permita a las personas institucionalizadas acogerse a formulas de vida inclusivas en la comunidad, contando con los apoyos públicos que para pueda hacerse efectiva su elección. Esta Estrategia Estatal de desinstitucionalización ha de impedir la institucionalización segregadora de nuevas personas con discapacidad que precisan de apoyos para su autonomía personal, y ha de ofrecer a las ahora institucionalizadas por falta de oferta y garantía de

---

<sup>12</sup> Desde el movimiento social de la discapacidad, se ha planteado un nuevo modelo de apoyos a la toma de decisiones, cuya líneas generales pueden consultarse en: PÉREZ BUENO, Luis Cayo: "Aportaciones para configurar un nuevo procedimiento de previsión de apoyos para la toma de decisiones a la luz de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad", en *Anales de Derecho y Discapacidad*, número 1, septiembre 2016, año I, páginas 177-184.

<sup>13</sup> Objeto de reforma profunda, para adecuarla a la Convención, debería ser la Ley39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, tal como postulan: ASÍS, Rafael de / BARRANCO AVILÉS, María del Carmen: *El impacto de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre*, Madrid, Ediciones Cinca / CERMI, 2010.

otras opciones vitales, recursos y apoyos inclusivos en el seno de la comunidad.

- Inclusión laboral. Revisión de la normativa sociolaboral para establecer un mercado de trabajo abierto, no discriminatorio e inclusivo con las personas con discapacidad, acorde con la Convención.
- Accesibilidad universal. Completar el ordenamiento normativo de la accesibilidad universal en los aspectos exigidos por la Convención y aún no regulados, así como hacer efectivos los mandatos vigentes en cuanto a límites temporales máximos para que los entornos, bienes, productos y servicios sean accesibles.
- Estatuto legal de las situaciones de discapacidad. Acomodar la regulación normativa de las situaciones de discapacidad al modelo social amplio establecido en la Convención.

d. La agenda legislativa en la esfera territorial.

La acomodación del ordenamiento jurídico a los principios, valores y mandatos de la Convención es una obligación del Estado parte, que se extiende a todos sus poderes, entre los que están los legislativos. Al ser España un Estado complejo, con variadas instancias dotadas de potestad normativa, como son, junto al Estado estrictamente considerado, las Comunidades Autónomas, estas también están igualmente vinculadas por el tratado internacional, y les incumbe su recepción y ajuste en la misma medida y exigencia. La propia Convención en el apartado 5 de su artículo 4, dedicado a establecer las obligaciones generales de los Estado parte, lo determina: “Las disposiciones de la presente Convención se aplicaran a todas las partes de los Estados federales sin limitaciones ni excepciones”.

Las Comunidades Autónomas -los poderes territoriales españoles-, no parece, a juzgar por su nula actividad en este sentido en los años de vigencia de la Convención, que se hayan sentido concernidas por este mandato terminante, Más bien, como se ha denunciado desde la discapacidad organizada, han

hecho dejación de sus responsabilidades y no están ajustando sus disposiciones normativas, legales y reglamentarias, al tratado internacional<sup>14</sup>.

Ocho años después de su entrada en vigor en España, las Comunidades Autónomas<sup>15</sup> apenas han adoptado medidas para adecuar su legislación y sus políticas al nuevo y exigente marco de derechos del texto internacional de la discapacidad.

La Convención no es algo que ocurre extramuros, en la escena internacional, o en la esfera estatal, y al que se mira como mero espectador, que diríase es la actitud de gran parte de las Comunidades Autónomas, sino que es cosa propia, que compele a todos los poderes públicos, nacionales y territoriales. Las Comunidades Autónomas están interpeladas y urgidas en primera persona por la Convención y son igual de responsables que el Ejecutivo nacional. Han de responder legislativa y políticamente a ese desafío, impulsando con decisión y de la mano del movimiento asociativo de la discapacidad, una revisión profunda de su marco normativo y de su acción pública para adaptarla con celeridad al tratado de derechos humanos de la discapacidad.

---

<sup>14</sup> A título de ejemplo, una investigación reciente examina un ordenamiento autonómico, el de Cantabria, y señala las fricciones con el tratado internacional, proponiendo acto seguido las modificaciones necesarias para el ajuste: SOLAR CAYÓN, José Ignacio / SÁNCHEZ MARTÍNEZ, María Olga: *La Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad y su impacto en la legislación autonómica de Cantabria. Propuestas de reforma legislativa*. Madrid, Dykinson, 2015.

<sup>15</sup> Solo las Comunidades Autónomas de Castilla y León y Castilla-La Mancha han desarrollado alguna iniciativa legal que ha llevado consigo algunos tímidos elementos de convergencia. Véanse, a estos efectos, la Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad de Castilla y León, y la Ley 7/2014, de 13 de noviembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Castilla-La Mancha

## BIBLIOGRAFÍA

ALONSO PARREÑO, María José / ARAOZ SÁNCHEZ-DOPICO, Inés de: *El impacto de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad en la legislación educativa española*, Madrid, Ediciones Cinca / CERMI, 2011.

ASÍS, Rafael de: “El encaje de la Convención Internacional de Derechos de las Personas con Discapacidad en el Texto Refundido”, en ARENAS ESCRIBANO, Fernando / CABRA DE LUNA, Miguel Ángel (Coordinadores): *Comentarios al Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*, Madrid, La Ley, 2015, páginas 73-101.

ASÍS, Rafael de / BARRANCO AVILÉS, María del Carmen: *El impacto de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre*, Madrid, Ediciones Cinca / CERMI, 2010.

COMITÉ ESPAÑOL DE REPRESENTANTES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD (CERMI): *Elecciones Generales 2016. Documento de propuestas en materia de derechos, inclusión y bienestar de personas con discapacidad y sus familias para los programas electorales de las formaciones políticas*, Madrid, CERMI, 2016.

COMITÉ ESPAÑOL DE REPRESENTANTES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD (CERMI): *30 años de LISMI: un recorrido de inclusión*, Madrid, CERMI, 2012.

COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DE NACIONES UNIDAS: “Documento de observaciones finales a España del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Sexto periodo de sesiones del 19 al 23 de septiembre de 2011. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del

artículo 35 de la Convención” en *Derechos Humanos y Discapacidad. Informe España 2011*, Madrid, Ediciones Cinca / CERMI, páginas 121-137.

INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS “BARTOLOMÉ DE LAS CASAS” / UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID: *La Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad y su impacto en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, Fundación ONCE / CERMI, 2008.

DE LORENZO GARCÍA, Rafael: “Concepto y alcance de la refundición de textos legislativos. El mandato de refundición en el caso del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre”, en ARENAS ESCRIBANO, Fernando / CABRA DE LUNA, Miguel Ángel (Coordinadores): *Comentarios al Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*, Madrid, La Ley, 2015, páginas 21-72.

LORENZO GARCÍA, Rafael de: “Panorámica del impacto de la Convención en los derechos de las personas con discapacidad en España”, en *Anales de Derecho y Discapacidad*, número 1, septiembre 2016, año I, páginas 143-167.

MARTÍNEZ-PUJALTE, Antonio-Luis: *Derechos Fundamentales y Discapacidad*, Madrid, Ediciones Cinca/CERMI, 2015.

PÉREZ BUENO, Luis Cayo: “Aportaciones para configurar un nuevo procedimiento de previsión de apoyos para la toma de decisiones a la luz de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, en *Anales de Derecho y Discapacidad*, número 1, septiembre 2016, año I, páginas 177-184.

PÉREZ BUENO, Luis Cayo: “La recepción de la Convención de la ONU en el ordenamiento jurídico español: Ajustes necesarios”, en PÉREZ BUENO, Luis Cayo: *Discapacidad, Derecho y políticas de inclusión*, páginas 49-64, Madrid, Ediciones Cinca/CERMI, 2010.

SOLAR CAYÓN, José Ignacio / SÁNCHEZ MARTÍNEZ, María Olga: *La Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad y su impacto en la legislación autonómica de Cantabria. Propuestas de reforma legislativa*. Madrid, Dykinson, 2015.

VARIOS AUTORES (ALCAÍN MARTÍNEZ, Esperanza; CABRA DE LUNA, Miguel Ángel; MOLINA FERNÁNDEZ, Carmen; GONZÁLEZ-BADÍA, Juan) : *Informe 2011. La protección jurídica de las personas con discapacidad en España*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi / Fundación Derecho y Discapacidad, 2013.

## PÁGINAS DE INTERNET DE REFERENCIA

Centro Español de Documentación sobre Discapacidad (CEDD) -  
[www.cedd.net](http://www.cedd.net)

Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) –  
[www.cermi.es](http://www.cermi.es)

Defensor del Pueblo de España – [www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es)

Fundación Derecho y Discapacidad – [www.fderechoydiscapacidad.es/](http://www.fderechoydiscapacidad.es/)

Fundación ONCE para la cooperación y la inclusión social de personas con  
discapacidad - [www.fundaciononce.es](http://www.fundaciononce.es)

Observatorio Estatal de la Discapacidad (OED) -  
<http://observatoriodeladiscapacidad.info>

Red Española de Información y Documentación sobre Discapacidad (REDID) -  
[www.redid.es](http://www.redid.es)