

La abogacía en la promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad

Estudios en homenaje a Óscar Moral Ortega

María Jesús Baile Gómez, Luis Cayo Pérez Bueno (Dirección)



distrito
barajas

MADRID

"Jardín Óscar Moral Ortega"

Presidente de CERMI
Comunidad de Madrid.

Dedicó su vida a la defensa de las
personas con discapacidad
1965-2025.

16 de diciembre de 2025

Colección



La abogacía en la promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad

Colección



NÚMERO: 95

DIRECTOR: Luis Cayo Pérez Bueno

Elaborado con el apoyo de:



POR SOLIDARIDAD
OTROS FINES DE INTERÉS SOCIAL

PRIMERA EDICIÓN: diciembre, 2025

© DEL TEXTO: CERMI, 2025

© DE ESTA EDICIÓN: CERMI, 2025

© ILUSTRACIÓN DE CUBIERTA: Luis Cayo Pérez Bueno, 2025.

Reservados todos los derechos.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com ; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

La responsabilidad de las opiniones expresadas en esta obra incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que Ediciones Cinca se identifique con las mismas.

DISEÑO DE LA COLECCIÓN:

Juan Vidaurre

PRODUCCIÓN EDITORIAL,
COORDINACIÓN TÉCNICA

E IMPRESIÓN:

Grupo Editorial Cinca, S. A.

C/ General Ibáñez Íbero, 5A

28003 Madrid

Tel.: 91 553 22 72

grupoeditorial@edicionescinca.com

www.edicionescinca.com

DEPÓSITO LEGAL: M-26275-2025

ISBN: 978-84-10167-76-6

El PDF accesible y el EPUB de esta obra están disponibles a través del siguiente código QR:



La abogacía en la promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad

Estudios en homenaje a Óscar Moral Ortega

María Jesús Baile Gómez, Luis Cayo Pérez Bueno (Dirección)





© María Jesús Baile Gómez.

Óscar Moral Ortega (1965-2025)

ÍNDICE

Prefacio	9
<i>Salvador González Martín, presidente del Consejo General de la Abogacía Española</i>	
Prefacio	13
<i>Eugenio Ribón, decano del Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid</i>	
La capacitación para el acceso y el ejercicio de la abogacía: Necesidad de contenidos de inclusión de personas con discapacidad en los planes de estudios del Grado de Derecho y del Máster de la Abogacía y Procura	17
<i>Esperanza Alcaín Martínez, profesora titular de Derecho Civil de la Universidad de Granada</i>	
Una experiencia innovadora: Contenidos de discapacidad en las titulaciones jurídicas del Centro de Estudios Garrigues	41
<i>Mercedes de Prada Rodríguez, directora académica y profesora titular del Centro de Estudios Garrigues</i>	
Garantía de apoyo a las personas con discapacidad en los mecanismos alternativos de solución de controversias	67
<i>Gloria Álvarez Ramírez, doctora en Derecho, experta en Derecho de la Discapacidad</i>	
La invocabilidad de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ante los tribunales españoles	85
<i>Gregorio Saravia Méndez, delegado del CERMI de Derechos Humanos y para la Convención de la ONU de Discapacidad</i>	
El Derecho de la Unión Europea como fuente de la legislación española de discapacidad	113
<i>Miguel Ángel Cabra de Luna, director técnico de Movimientos Sociales y Alianzas del Grupo Social ONCE</i>	
La accesibilidad a la Justicia, visión crítica	129
<i>Leonor Lidón Heras, doctora en Derecho, democracia y justicia internacional, abogada, secretaria de la sección de discapacidad del ICAV</i>	
Los ajustes de procedimiento para las personas con discapacidad intelectual y del desarrollo en los procesos jurisdiccionales.....	161
<i>Inés de Araoz Sánchez-Dopico, coordinadora del Área Jurídica de Plena Inclusión</i>	
Asuntos prioritarios de interés jurídico y litigiosidad de las personas con discapacidad y sus familias.....	191
<i>Marcelina de la Vega Ávila, asesora jurídica del CERMI Castilla-La Mancha</i>	

Aplicación de la Ley 8/2021 sobre apoyos a la capacidad jurídica, 4 años después..	219
<i>Torcuato Recover Balboa, abogados. Asesor Jurídico de Plena Inclusión Andalucía. Coordinador de la Red de Juristas Plena Inclusión. Asesor de LIBER</i>	
Un caso de éxito de litigación estratégica: la obligación del Gobierno de acometer los desarrollos reglamentarios ordenador por el Poder Legislativo	247
<i>Luis Cayo Pérez Bueno, presidente del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI Estatal) y de la Fundación Derecho y Discapacidad</i>	
Vías de acción jurídica frente a incumplimientos de las Administraciones Públicas en materia de derechos de las personas con discapacidad	261
<i>José Luis Quintana Cortés, abogado</i>	
Revisión de la inimputabilidad penal a la luz de los mandatos de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	279
<i>Antonio-Luis Martínez-Pujalte López, catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad Miguel Hernández de Elche</i>	
Importantes novedades en el sistema de indemnizaciones a las víctimas en accidentes de circulación (Ley 5/2025, de 24 de julio)	299
<i>José Pérez Tirado, abogado. Representante de Asociaciones de Víctimas en la Comisión de Seguimiento</i>	
Razones para extender el beneficio de justicia gratuita a las mujeres y niñas con discapacidad	331
<i>Laura Seara Sobrado, abogada, exsecretaria de Estado de Igualdad y exdiputada al Congreso</i>	
Por unos Colegios de la Abogacía inclusivos: Programa de acción para incorporar y dispensar un trato adecuado a los colegiados con discapacidad	345
<i>Rafael de Lorenzo García, copresidente de la Sección de Discapacidad, Mayores e Inclusión del ICAM y secretario general de la Fundación Derecho y Discapacidad</i>	
Inclusión y derechos: las personas con discapacidad en las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil.....	369
<i>Mariano Casado Sierra, presidente del Observatorio de la Vida Militar</i>	
Óscar Moral Ortega, una vida al servicio de los derechos de las personas con discapacidad – Semblanza biográfica	383
<i>María Jesús Baile Gómez, directora del CERMI Comunidad de Madrid</i>	

PREFACIO

Presentar esta obra colectiva *La abogacía en la promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad – Estudios en homenaje a Óscar Moral Ortega*, es un honor y una responsabilidad. Este volumen no solo recoge reflexiones jurídicas y sociales sobre la defensa de los derechos de las personas con discapacidad, sino que también rinde tributo a una figura excepcional: Óscar Moral Ortega, abogado, activista y referente indiscutible en la lucha por la igualdad y la inclusión.

La Abogacía Española tiene un compromiso firme con la protección de los derechos fundamentales, y en este ámbito, la defensa de las personas con discapacidad ocupa un lugar central. Este compromiso se articula tanto en la práctica profesional como en la acción institucional, y encuentra un marco sólido en el Convenio tripartito suscrito entre el Consejo General de la Abogacía Española (CGAE), el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) y la Fundación ONCE, que refuerza nuestra voluntad de trabajar unidos por una sociedad más justa.

Un marco institucional para la inclusión

El Convenio CGAE-CERMI-ONCE, renovado en marzo de 2023, establece líneas de actuación que reflejan la esencia de nuestra misión:

- Acceso a la Justicia: garantizar que las personas con discapacidad y sus familias puedan ejercer sus derechos con seguridad jurídica, mediante formación, sensibilización y asesoramiento especializado.
- Inclusión social y aplicación normativa: impulsar la efectividad de la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Ley

8/2021, de 2 de junio, que reformó la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad.

- Accesibilidad universal: promover entornos físicos y digitales sin barreras, asegurando que la justicia sea verdaderamente accesible.
- Fomento del empleo y cooperación transversal: trabajar por la inclusión laboral y la igualdad de oportunidades.

Este convenio no es solo un documento; es una declaración de principios que conecta directamente con el legado de Óscar Moral Ortega, quien dedicó su vida a que estos objetivos fueran una realidad.

Óscar Moral Ortega: vida, obra y legado

El 22 de julio de 2025 nos dejó Óscar Moral Ortega, un hombre íntegro, justo y profundamente humano. Su trayectoria profesional y vital es ejemplo de cómo el Derecho puede estar al servicio de la dignidad y la justicia sin exclusiones.

Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense en 1989, Óscar ejerció como abogado desde 1995 en el Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid. Paralelamente, se convirtió en un pilar del movimiento asociativo de la discapacidad: asesor jurídico del CERMI Estatal durante 25 años, presidente del CERMI Comunidad de Madrid desde 2018, y colaborador incansable en entidades como AESLEME, ASPACE, GEPAC y muchas otras.

Su activismo no fue circunstancial, sino vocacional. Desde su experiencia personal —marcada por una lesión medular a los nueve años— entendió que la inclusión no es una concesión, sino un derecho. Defendió la educación inclusiva, la accesibilidad universal y la participación activa de las personas con discapacidad en la vida pública.

Por esta labor excepcional, el Estado le concedió a título póstumo la Cruz de Oro de la Orden Civil de la Solidaridad Social, máximo reconocimiento a quienes se distinguen en la acción social y el bienestar colectivo, así como la Orden del Mérito Civil, en reconocimiento a su labor y legado al servicio de la sociedad y de los derechos de las personas con discapacidad.

Galardones que simbolizan lo que Óscar fue y representó: compromiso, generosidad y justicia.

Un referente para la abogacía y la sociedad

Óscar Moral Ortega fue mucho más que un jurista: fue un constructor de consensos, un puente entre la sociedad civil y las instituciones, un defensor incansable de los derechos humanos. Gracias a su trabajo, hoy vivimos en un país más consciente, más inclusivo y respetuoso con la diversidad.

Su legado nos interpela. Como Abogacía, tenemos la obligación de continuar su obra, de garantizar que la justicia sea accesible para todos, sin excepciones. La defensa de los derechos de las personas con discapacidad no es una tarea opcional: es una exigencia ética y jurídica que define la calidad democrática de nuestra sociedad.

Reflexión final

Esta obra es, ante todo, un homenaje. Pero también es una invitación a la acción. Que las páginas que siguen sirvan de inspiración colectiva y de estímulo para reforzar nuestro compromiso con la igualdad y para recordar que detrás de cada norma, sentencia o procedimiento, hay personas, historias y derechos que merecen ser protegidos.

Que sirvan igualmente para lograr que nuestro sistema pueda seguir mejorando en calidad y protección, que es el objetivo de la propuesta planteada por la Abogacía Española en el marco de la reforma impulsada por la citada Ley 8/2021 —que seguimos reclamando como necesaria— para anclar como garantía del derecho de defensa la preceptividad de la asistencia letrada en el ámbito de la discapacidad.

Óscar Moral Ortega nos enseñó que la justicia inclusiva no es una utopía, sino una meta alcanzable cuando se trabaja con rigor, pasión y humanidad. Sigamos su ejemplo.

Salvador González Martín
Presidente del Consejo General de la Abogacía Española

PREFACIO

Cuando un Colegio de la Abogacía se mira a sí mismo desde la perspectiva de los derechos humanos, surge una pregunta inevitable: ¿estamos garantizando de verdad la inclusión de todas las personas que integran nuestra profesión, también de quienes tienen una discapacidad? Este libro nace de esa pregunta y ofrece, además, respuestas concretas.

Quiero, en primer lugar, expresar mi sincero agradecimiento a Rafael de Lorenzo García, copresidente de la Sección de Discapacidad, Mayores e Inclusión del Ilustre colegio de la Abogacía de Madrid (ICAM), y a todas las personas que han contribuido a esta obra. No se trata solo de un texto de gran calidad técnica: es, sobre todo, un programa de acción para construir Colegios de la Abogacía verdaderamente inclusivos, a la altura de las exigencias éticas y jurídicas de nuestro tiempo.

El ICAM se reivindica como la casa de los derechos y las libertades. Esta vocación nos obliga a mirar de frente la realidad de la discapacidad, no solo en la ciudadanía a la que defendemos, sino también en nuestra propia comunidad profesional. La discapacidad forma parte de la diversidad real de la abogacía. Por ello, debe estar presente en nuestra organización interna, en nuestra normativa, en nuestros servicios y en nuestra vida colegial.

Este libro nos recuerda algo esencial: la inclusión no es un gesto de buena voluntad, es una cuestión de justicia. No se trata de «ayudar» a los abogados y abogadas con discapacidad, desde una lógica asistencialista, sino de garantizar derechos, de remover barreras, de asegurar los ajustes razonables que les permitan ejercer su profesión en condiciones de igualdad, dignidad y autonomía. El marco jurídico —internacional, estatal y corporativo— ya existe; el reto está en trasladarlo a políticas y prácticas concretas.

En el ICAM hemos avanzado en esa dirección, y la Sección de Discapacidad, Mayores e Inclusión es una pieza central de este compromiso. Desde ella se impulsa formación, se formulan propuestas de mejora normativa, se promueve la accesibilidad y, sobre todo, se incorpora la voz de las propias personas con discapacidad en el diseño de las medidas que les afectan. El principio «nada sobre nosotros sin nosotros» inspira esta forma de trabajo y nos ayuda a evitar soluciones meramente simbólicas.

El papel de los Colegios de la Abogacía en materia de discapacidad es, a mi entender, múltiple. En primer lugar, debemos ser ejemplo. Si reclamamos a las instituciones el cumplimiento de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y de las leyes de igualdad de trato y no discriminación, tenemos que empezar por nuestras sedes, por nuestros portales web, por nuestras aulas virtuales, por nuestros procedimientos internos y por nuestra comunicación. La accesibilidad y los ajustes razonables no son un añadido, forman parte de la calidad del servicio colegial.

En segundo lugar, debemos acompañar profesionalmente a los abogados y abogadas con discapacidad a lo largo de toda su trayectoria: desde el Máster de Acceso y la colegiación hasta el ejercicio diario y la formación continua. Eso exige pensar en apoyos concretos, en la orientación laboral y en la mentoría, en la accesibilidad de la formación, en la adaptación a la justicia digital y en la respuesta institucional frente a situaciones de discriminación o barreras en juzgados, administraciones o entornos privados.

En tercer lugar, tenemos un papel de incidencia social y jurídica. Los Colegios pueden y deben participar en los procesos normativos, cooperar con el Tercer Sector, impulsar el *pro bono* y la orientación jurídica especializada, y contribuir al desarrollo del Derecho de la Discapacidad como campo específico de estudio y de práctica profesional. Todo ello, redundando no solo en beneficio de los abogados con discapacidad, sino también en el de las personas con discapacidad a las que la abogacía defiende.

Nada de esto tendría sentido sin el protagonismo de los propios abogados y abogadas con discapacidad. Su experiencia profesional demuestra cada día que la discapacidad no limita el talento, la solvencia técnica ni la vocación de servicio público. Lo que sí limita, y de forma muy real, es la falta de accesibilidad, de apoyos adecuados y de sensibilidad institucional. Cuando se corrigen esas carencias, la abogacía con dis-

capacidad contribuye de forma decisiva a enriquecer a toda la profesión con miradas, advertencias y soluciones que a menudo escapan a quienes no han vivido estas situaciones en primera persona.

El valor de este libro está en que convierte esas experiencias y ese marco jurídico en un auténtico plan de trabajo para los Colegios. No se queda en las declaraciones generales: propone medidas sobre secciones de discapacidad, reformas estatutarias, accesibilidad universal, formación, colaboración con el Tercer Sector, apoyo específico en el acceso a la profesión, programas de acogida y mentoría, orientación profesional, recursos digitales accesibles y mecanismos para abordar la discriminación.

Su lectura invita a las Juntas de Gobierno y a los órganos de dirección colegial a pasar de la intención a la planificación: fijar objetivos, calendarizar actuaciones, establecer indicadores y rendir cuentas. La inclusión deja así de ser un propósito abstracto para convertirse en una política estable, evaluable y transparente.

Como decano del ICAM, quiero reiterar mi reconocimiento a quienes han hecho posible esta obra y subrayar su utilidad práctica. Es un texto que dialoga con el derecho internacional, con la legislación española, con nuestras normas corporativas y con experiencias comparadas de otros colegios y asociaciones profesionales. Pero, sobre todo, es una invitación a actuar.

Ojalá este libro se utilice como herramienta de trabajo en los Colegios de la Abogacía de toda España. Ojalá impulse la creación y consolidación de secciones de discapacidad, la revisión de estatutos y reglamentos, la mejora de la accesibilidad y la participación de los colegiados con discapacidad en la vida corporativa. Y ojalá anime a más personas con discapacidad a estudiar Derecho, a colegiarse y a ejercer la abogacía con la certeza de que sus Colegios están de su lado.

Pero no solo es un libro de estructuras, de estrategias, de planes y procesos. Es un libro con rostro humano, profundamente humano. Se dedica, como reconocimiento y tributo, a una persona unánimemente apreciada en la profesión y en el sector social de la discapacidad, madrileño y nacional; a un abogado cabal, Óscar Moral Ortega (1965-2025), colegiado del ICAM por décadas, que ha encarnado de modo inmejorable las más productivas relaciones entre defensa legal y discapacidad. Un miembro de nuestro Colegio, que puso todo su talento y compromiso —que le fueron concedidos

en grandes dosis— al servicio de los derechos humanos de las personas con discapacidad, haciendo uso de uno de los instrumentos más eficaces, a saber: el noble ejercicio de la abogacía, entendida como resorte privilegiado para accionar el bien común.

La abogacía organizada tiene la capacidad de liderar este proceso de inclusión. Hacerlo no es solo cumplir la ley; es ser fieles a nuestra razón de ser: la defensa de los derechos, las libertades y la dignidad de todas las personas, empezando por quienes forman parte de nuestra propia profesión.

Eugenio Ribón
Decano del Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid

LA CAPACITACIÓN PARA EL ACCESO Y EL EJERCICIO DE LA ABOGACÍA: NECESIDAD DE CONTENIDOS DE INCLUSIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LOS PLANES DE ESTUDIOS DEL GRADO DE DERECHO Y DEL MÁSTER DE LA ABOGACÍA Y PROCURA

Esperanza Alcaín Martínez

Profesora titular de Derecho Civil de la Universidad de Granada

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LA CAPACITACIÓN DE LOS OPERADORES JURÍDICOS. -II. LA FORMACIÓN DE LOS ABOGADOS EN MATERIA DE INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: el Grado de Derecho y el Máster de acceso a las profesiones de la Abogacía y la Procura; 1. La obligación legal de incorporar la inclusión en los Planes de Estudio; 2. La formación holística conforme a una transversalidad especializada y una especialización transversal; 3. Propuesta de mejora en los contenidos del Grado de Derecho y del Máster de la Abogacía y la Procura. -III. NECESIDAD DE FORMACIÓN EN INCLUSIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA ABOGACÍA EN DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD; 1. Formación continua y Grupos especializados en materia de discapacidad; 2. Garantía de la accesibilidad universal en el ejercicio de la abogacía por personas con discapacidad. -BIBLIOGRAFÍA CITADA. -LEGISLACIÓN CITADA.

«Aunque sea un instante, deseamos descansar. Soñamos con dejarnos. No sé, pero en cualquier lugar con tal de que la vida deponga sus espinas»

Jaime Gil de Biedma

I. INTRODUCCIÓN: LA CAPACITACIÓN DE LOS OPERADORES JURÍDICOS

«A fin de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo, los Estados Parte promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario». Este es el mandato fijado en el art. 13.2 de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, CDPD) al regular el derecho al acceso a la justicia de las personas con discapacidad.

En 2020, la ONU elaboró un documento en el que marcaba los «Principios y directrices internacionales sobre el acceso a la justicia para las personas con discapacidad». Como no podía ser de otra manera, incorpora que «Deben proporcionarse programas de sensibilización y formación sobre los derechos de las personas con discapacidad, particularmente en relación con su acceso a la justicia, a todos los trabajadores del sistema de justicia» (Principio 10).

Y es que hablar de capacitación en materia de discapacidad conlleva la formación, la preparación, el conocimiento y, la concienciación sobre los valores intrínsecos reflejados en los principios de la CDPD, enumerados no taxativamente, en su art. 3 (la autonomía de la persona que incluye la libertad en la toma de decisiones, la no discriminación, la igualdad de oportunidades, la accesibilidad universal...)¹. La capacitación implica tener las competencias necesarias para poder ejercer la profesión asumiendo *ab initio* que la persona con discapacidad ha de participar de forma plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás respetando siempre su dignidad inherente.

¹ Dicha enumeración no es taxativa. Así, el art. 3 de la LGDPD concreta los principios informadores de la ley en los siguientes: a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas. b) La vida independiente. c) La no discriminación. d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas. e) La igualdad de oportunidades. f) La igualdad entre mujeres y hombres. g) La normalización. h) La accesibilidad universal. i) Diseño universal o diseño para todas las personas. j) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad. k) El diálogo civil. l) El respeto al desarrollo de la personalidad de las personas con discapacidad, y, en especial, de las niñas y los niños con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad. m) La transversalidad de las políticas en materia de discapacidad.

La adaptación de nuestro ordenamiento jurídico a la CDPD supuso la aprobación del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (en adelante LGDPD) por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre.

En su art. 2, j) se define Inclusión como el «proceso o estado irrenunciable que asegura, desde la valoración positiva de la diversidad humana, la presencia, participación y progreso plenos de todas las personas en las diferentes esferas de la vida, y como un presupuesto irrenunciable para hacer efectivos los derechos humanos. La inclusión es incompatible con cualquier forma de segregación, discriminación o exclusión»².

Para lograr este proceso de inclusión, necesario para hacer efectivos los derechos humanos, es obligatorio conocer (para poder aplicarlo) el significado del diseño para todas las personas, de la accesibilidad universal (que incluye la accesibilidad cognitiva), de los ajustes razonables; es obligatorio conocer el modelo social de discapacidad y el cambio de paradigma que ha supuesto; es obligatorio conocer que todas las personas tenemos la misma capacidad jurídica y la existencia del sistema de apoyos previsto para aplicarlo conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad. Y todo ello es necesario para impedir situaciones de segregación, discriminación o exclusión de las personas con discapacidad.

Ahora bien, «la inclusión no es innata, se aprende»³.

El aprendizaje, la formación, el conocimiento quedó reflejado como obligación legal en la derogada Ley de Igualdad de Oportunidades, No discriminación y Accesibilidad

² Redacción conforme el actual Proyecto de Ley por la que se modifican el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, para la extensión y refuerzo de los derechos de las personas con discapacidad a la inclusión, la autonomía y la accesibilidad universal conforme al artículo 49 de la Constitución Española (BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 64-1, de 24/07/2025). En el texto originario del 2013 se hacía referencia al término «inclusión social» y se definía como» el principio en virtud del cual la sociedad promueve valores compartidos orientados al bien común y a la cohesión social, permitiendo que todas las personas con discapacidad tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar plenamente en la vida política, económica, social, educativa, laboral y cultural, y para disfrutar de unas condiciones de vida en igualdad con los demás.

³ PÉREZ BUENO, L. C., <https://diario.cermi.es/coverage/la-universidad-que-aprende-inclusion>

Universal (LIONDAU) de 2003, que en la Disposición Final Décima estableció el plazo de dos años desde su entrada en vigor (4 de diciembre de 2003) en el que Gobierno debía desarrollar el currículo formativo en «diseño para todas las personas» en todos los programas formativos universitarios para la formación de profesionales en los campos del diseño y construcción del entorno físico, la edificación, las infraestructuras y obras públicas, el transporte, las comunicaciones y telecomunicaciones y los servicios de la sociedad de la información. Esto debería haberse producido con fecha tope el 4 de diciembre de 2005. No se cumplió.

El testigo de esta obligación lo recogió la LGDPD incorporando en su articulado varias disposiciones en las que expresamente se hace referencia a la necesidad de la formación y el conocimiento en materia de discapacidad. En concreto:

1) Art. 59: Obligación de los poderes públicos: Toma de conciencia social.

«1. Los poderes públicos desarrollarán y promoverán actividades de información, campañas de toma de conciencia, acciones formativas y cuantas otras sean necesarias para la promoción de la igualdad de oportunidades y la no discriminación, en colaboración con las organizaciones representativas de las personas con discapacidad y sus familias. Se prestará especial atención a la inclusión de modelos positivos de mujeres o niñas con discapacidad en estas actividades.

2. En concreto, los poderes públicos promoverán una imagen social positiva de las personas con discapacidad, desde un enfoque de derechos humanos y apreciando la contribución de valor que realizan a la sociedad. Con este propósito, desplegarán medidas de toma de conciencia social dirigidas a eliminar sesgos, estereotipos, discursos de odio y prejuicios basados en enfoques capacitistas, que las ofenden, las desconsideran, las someten a trato denigrante o las deprecian, perjudicando su inclusión y participación sociales»⁴.

⁴ Redacción conforme el actual Proyecto de Ley por la que se modifican el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, para la extensión y refuerzo de los derechos de las personas con discapacidad a la inclusión, la autonomía y la accesibilidad universal conforme al artículo 49 de la Constitución Española (BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 64-1, de 24/07/2025).

La importancia de esta obligación, extrapolable a toda la sociedad, incluidos los operadores jurídicos, radica en que «la toma de conciencia busca erradicar la dimensión social negativa atribuida a las personas con discapacidad y potenciar la positiva, mediante una renovada percepción que erradique prejuicios, estereotipos y prácticas nocivas que actúan como las primeras y más difíciles barreras a eliminar y que impiden el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad⁵.

2) Artículo 60: Personal especializado

«1. La atención y prestación de los servicios que requieran las personas con discapacidad en su proceso de desarrollo personal e inclusión deberán estar orientadas, dirigidas y realizadas por personal especializado.

2. Este proceso, por la variedad, amplitud y complejidad de las funciones que abarca exige el concurso de especialistas de distintos ámbitos que deberán actuar conjuntamente como equipo multiprofesional.»

3) Artículo 61: Formación del personal

«1. Las administraciones públicas promoverán la formación de los profesionales y el personal que trabajan con personas con discapacidad para atender adecuadamente los diversos servicios que las personas con discapacidad requieren, tanto en el nivel de detección, diagnóstico y valoración como educativo y de servicios sociales.

2. Las administraciones públicas establecerán programas permanentes de especialización y actualización, de carácter general y de aplicación especial para las diferentes discapacidades, así como sobre modos específicos de atención para conseguir el máximo desarrollo personal, según el ámbito de las diversas profesiones, de acuerdo con las distintas competencias profesionales.»

4) Disposición Final Segunda: Formación en diseño universal o diseño para todas las personas: En el diseño de las titulaciones de Formación Profesional y, en el caso de las enseñanzas universitarias, el Gobierno fomentará que las Universidades contem-

⁵ DE LORENZO GARCÍA, R., PÉREZ BUENO, L. C., (coordinadores), *Fundamentos del Derecho de la Discapacidad*, Editorial Thomson Reuters Aranzadi, 2020, p.194.

plen medidas que incorporen la formación en «diseño para todas las personas» en el diseño de sus titulaciones.»

A fecha de hoy, no se ha cumplido con la norma y, lo que es peor, no hay previsión de que lleguemos a incorporar la formación en materia de inclusión en las titulaciones universitarias (de grado y de posgrado)⁶.

Esta necesidad de formación de los profesionales en materia de inclusión de personas con discapacidad cobra especial relevancia cuando la ubicamos en el área de conocimiento de las Ciencias Sociales y Jurídicas.

Son los operadores jurídicos los agentes directos para garantizar los derechos de las personas con discapacidad.

Según Peces-Barba, operador jurídico es un término genérico que engloba a «todos los que, con una habitualidad profesional, se dedican a actuar en el ámbito del Derecho, sea como creadores, intérpretes, consultores o aplicadores del Derecho, y que se diferencian por ese papel, que caracteriza su actividad del común de los ciudadanos»⁷

Además, destaca su posición relevante al reconocer que «Son un elemento del ordenamiento, imprescindible para el funcionamiento del sistema creado por una norma, por lo que no existen operadores independientes en forma más o menos directa, más o menos visible ni tampoco el Derecho puede actuar sin los operadores, no puede prescindir de ellos»⁸.

Como sabemos, la incidencia de la CDPD en el ordenamiento jurídico español supuso una importante transformación legal que iba acompañada de una nueva visión

⁶ Desde hace años el CERMI trabaja activamente para lograr el cumplimiento de la norma. En concreto, en 2018 denunció que las universidades españolas no incluyen aspectos de diseño para todas las personas en sus planes de estudio

<https://www.cermi.es/es/actualidad/noticias/el-cermi-denuncia-que-las-universidades-espa%C3%B1olas-no-incluyen-aspectos-de-dise%C3%B1o>

Igualmente hizo aportaciones a la consulta pública previa sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de Doctorado. *cermi.es* semanal n.º 496.

⁷ Peces-Barba Martínez, Gregorio, «Los operadores jurídicos». *Revista de la Facultad de Derecho*. Universidad Complutense de Madrid. 1986/1987.- n.º 72, pp. 447- 469, *op. cit.*, p. 448.

⁸ «Los operadores...», *cit.* p. 461.

de los derechos de las personas con discapacidad. Así, podemos sintetizar que la aplicación de la CDPD nos ha obligado a pasar de la representación de la persona con discapacidad al sistema de apoyos a la persona, de la preocupación exclusiva por la protección de su patrimonio a la defensa de la garantía de los derechos fundamentales de la persona y de la fijación por sentencia de incapacitación de las medidas de protección a la dotación de medidas voluntarias y/o judiciales de apoyo respetando la máxima autonomía posible de la persona con discapacidad.

Tanto es así que la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica (en adelante, Ley 8/2021) incorporó en su Disposición adicional segunda la «Formación en medidas de apoyo a las personas con discapacidad para el ejercicio de su capacidad jurídica». En concreto, el párrafo segundo establece que «2. Los Colegios de Abogados, de Procuradores y de Graduados Sociales impulsarán la formación y sensibilización de sus colegiados en las medidas de apoyo a las personas con discapacidad para el ejercicio de su capacidad jurídica. Asimismo, el Consejo General del Notariado y el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España impulsarán la formación y sensibilización en dichas medidas de Notarios y Registradores respectivamente».

Desafortunadamente, la evolución del Derecho de la Discapacidad⁹ no ha ido acompañada con la actualización de las titulaciones universitarias que dotan de formación a los futuros jueces, fiscales, notarios, registradores de la propiedad y abogados, en los que nos vamos a centrar en este trabajo.

II. LA FORMACIÓN DE LOS ABOGADOS EN MATERIA DE INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: el Grado de Derecho y el Máster de acceso a las profesiones de la Abogacía y la Procura

«Son profesionales de la Abogacía quienes, estando en posesión del título oficial que habilita para el ejercicio de esta profesión, se encuentran incorporados a un Colegio de la Abogacía en calidad de ejercientes y se dedican de forma profesional al asesoramiento jurídico, a la solución de disputas y a la defensa de derechos e intereses

⁹ Imprescindible para conocer esta disciplina jurídica es la obra de DE LORENZO GARCÍA, R., PÉREZ BUENO, L. C., (coordinadores), *Fundamentos del Derecho de la Discapacidad*, Editorial Thomson Reuters Aranzadi, 2020

ajenos, tanto públicos como privados, en la vía extrajudicial, judicial o arbitral» art. 4.1 del Estatuto General de la Abogacía Española aprobado por el Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, «El título oficial que habilite para el ejercicio de la profesión de la Abogacía y la incorporación al Colegio del domicilio profesional, único o principal, serán requisitos imprescindibles para el ejercicio de la Abogacía» (art. 7.1 Estatuto General de la Abogacía Española).

Es la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de la Abogacía y la Procura la que tiene por objeto «regular las condiciones de obtención del título profesional para el ejercicio de las profesiones de la abogacía y de la procura, básicas para el ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, con el fin de garantizar el acceso de la ciudadanía a un asesoramiento, defensa jurídica y representación técnica de calidad» (art.1.1).

Tendrán derecho a obtener el título profesional para el ejercicio de las profesiones de la abogacía y la procura las personas que se encuentren en posesión del título universitario de la Licenciatura en Derecho o del Grado en Derecho y que acrediten su capacitación profesional mediante la superación de la correspondiente formación especializada y la evaluación regulada por esta Ley (art. 2.1).

Dichos cursos de formación especializada podrán ser organizados e impartidos por universidades públicas o privadas, en el marco de las enseñanzas conducentes a la obtención de un título oficial de Máster universitario, de acuerdo con lo establecido en la normativa reguladora de las enseñanzas universitarias oficiales de Máster (art. 4.1).

Por tanto, son dos los niveles académicos que debe superar un profesional que decida ejercer la abogacía, y en los que se debe incidir sobre el contenido formativo en inclusión de personas con discapacidad:

1) *Licenciatura o Grado de Derecho*¹⁰.

2) *Máster de acceso a las profesiones de la Abogacía y la Procura* regulado por la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de la Abo-

¹⁰ Recordamos que fue con la implantación del Plan Bolonia para la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior cuando se suprime la Licenciatura y se configuran como nuevas enseñanzas universitarias oficiales el Grado, Máster y Doctorado conforme el Real Decreto

gacía y la Procura y desarrollado por el Reglamento aprobado por Real Decreto 775/2011, de 3 de junio.

Es importante destacar que expresamente en el art. 2.2 establece que «La formación y la evaluación de aptitud profesional deberá realizarse conforme a los principios de no discriminación y accesibilidad universal. Asimismo, en los lugares de realización de las prácticas se garantizará a las personas con discapacidad los apoyos tecnológicos necesarios y la eliminación de las posibles barreras físicas y de comunicación».

1. La obligación legal de incorporar la inclusión en los Planes de Estudios

Ambos, y con carácter general, deben cumplir con la obligatoriedad de que sus planes de estudios tengan como referente los principios, valores democráticos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible conforme dispone el art. 4.2 del Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad.

Y, en particular, se ha de garantizar: «el respeto a los principios de accesibilidad universal y diseño para todas las personas, de conformidad con lo dispuesto en la disposición final segunda del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre».

Además, los planes de estudios han de respetar:

a) los **derechos humanos y derechos fundamentales**¹¹; los valores democráticos –la libertad de pensamiento y de cátedra, la tolerancia y el reconocimiento y respeto

1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales. No obstante, conforme a la Disposición adicional cuarta se reconoce el efecto de los títulos universitarios oficiales correspondientes a la anterior ordenación: «Los títulos universitarios oficiales obtenidos conforme a planes de estudios anteriores a la entrada en vigor del presente real decreto mantendrán todos sus efectos académicos y, en su caso, profesionales».

¹¹ Es importante recordar que la reforma del art. 49 de la Constitución Española (BOE núm. 43, de 17 de febrero de 2024), reconoce expresamente en su apartado 1 que las personas con discapacidad ejercen los derechos previstos en el Título I, es decir los derechos fundamentales y las libertades públicas, en condiciones de libertad e igualdad reales y efectivas.

a la diversidad, la equidad de todas las ciudadanas y de todos los ciudadanos, la eliminación de todo contenido o práctica discriminatoria, la cultura de la paz y de la participación, entre otros—.

b) la igualdad de género atendiendo a lo establecido en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y de hombres, y al principio de igualdad de trato y no discriminación por razón de nacimiento, origen nacional o étnico, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación sexual, identidad o expresión de género, características sexuales, enfermedad, situación socioeconómica o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Pues bien, estos valores y objetivos deberán incorporarse como contenidos o competencias de carácter transversal, en el formato que el centro o la universidad decida, en las diferentes enseñanzas oficiales que se oferten, según proceda y siempre atendiendo a su naturaleza académica específica y a los objetivos formativos de cada título (art. 4.3).

La pregunta que procede hacernos es la siguiente ¿se incorporan estos principios y valores de forma efectiva en los planes de estudio? Me anticipo a responder que no. El problema no es aislado sino que nos obliga a reflexionar sobre la situación de la Universidad y la Discapacidad, pues en la situación general, en su conjunto, donde hemos de valorar el problema que nos ocupa en este trabajo.

Sí es importante resaltar el avance legislativo que se ha realizado con la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (en adelante, LOSU). Expresamente en el Preámbulo establece que «En materia de accesibilidad las universidades deben garantizar a personas con discapacidad un acceso universal a los edificios y sus entornos físicos y virtuales, así como al proceso de enseñanza-aprendizaje y evaluación»¹². Sin embargo, no se contempla una regulación expresa

Además prevé que se regulará por ley la protección especial que sea necesaria para dicho ejercicio. En el apartado 2 contempla que «Los poderes públicos impulsarán las políticas que garanticen la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad, en entornos universalmente accesibles. Asimismo, fomentarán la participación de sus organizaciones, en los términos que la ley establezca. Se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y los menores con discapacidad».

¹² En la LOSU Se hace referencia expresa a la discapacidad en el art. 4. Creación y reconocimiento de las universidades, art. 18. Cohesión social y territorial, art. 22. El deporte y la actividad

de la formación que el personal docente e investigador ha de recibir sobre temas vinculados a la inclusión de las personas con discapacidad. Es decir, una vez más nos hemos de plantear la formación de los formadores de los futuros profesionales.

En el Informe «La inclusión de las personas con discapacidad en el sistema universitario español» promovido y publicado por Fundación ONCE en 2025, se analiza pormenorizadamente, entre otros temas, la formación en inclusión y la atención a la discapacidad, como un elemento esencial de «La inclusión en el progreso académico y en la vida universitaria», destacando las siguientes conclusiones¹³:

1. «La falta de formación del profesorado en atención a la discapacidad como principal barrera para una adecuada atención a la discapacidad en general y, específicamente, para la realización de los ajustes razonables pertinentes hacia el alumnado con discapacidad».
2. «Algunas reticencias del profesorado se atribuyen a la percepción sesgada que puede tener sobre la imposibilidad para la adquisición de las competencias en la materia».
3. «La falta de formación del profesorado en atención a la discapacidad y de sensibilización influye en procesos de discriminación del alumnado».
4. «La primera limitación sobre las acciones formativas está relacionada con la falta de interés general por parte del profesorado en la materia, lo que se traduce en una baja participación».

En la presentación del Informe se resumieron las principales barreras que hay en la Universidad¹⁴:

física en la Universidad, art. 31. Derecho de acceso, art. 32. Becas y ayudas al estudio, art. 33. Derechos relativos a la formación académica, art. 37. Equidad y no discriminación, art. 43. Unidades básicas, art. 46. El Consejo de Gobierno, art. 56. Programación y sistema de financiación, art. 65. Promoción de la equidad entre el personal docente e investigador, art. 78. Profesoras y Profesores Ayudantes Doctoras/es y art. 92. Provisión de puestos de trabajo.

¹³ Beatriz Cazorla Martín, B., González-Badía Fraga, J., Asins Satorres, A., *La inclusión de las Personas con Discapacidad en el Sistema Universitario Español*, Informe promovido y publicado por Fundación ONCE, Elenvés Editoras, Madrid, 2025, pp.110 y ss.

¹⁴ Nota de prensa sobre la presentación del Informe «La inclusión de las personas con discapacidad en el sistema universitario español» el 25 de junio de 2025, <https://diario.cermi.es/coverage/la-universidad-que-aprende-inclusion>.

a) No existe un Plan de formación del personal docente e investigador sobre materias vinculadas a la discapacidad, dando lugar a la arbitrariedad y desigualdad entre las Universidades españolas y a la falta de formación de los formadores de futuros profesionales, operadores jurídicos en general¹⁵.

b) Sigue existiendo un gran desconocimiento entre la mayoría de los miembros de la comunidad universitaria sobre qué es la discapacidad, qué es la inclusión social, a qué alcanza la accesibilidad universal y el diseño para todas las personas.

c) Falta la toma de conciencia de la comunidad universitaria en su conjunto, porque «la inclusión no puede quedar en manos de un servicio o una persona; tiene que ser de todos».

No podemos olvidar que hay que añadir otro elemento condicionante como es el reto de la formación continua de los profesionales vinculada a la inflación normativa en el ámbito del Derecho de la Discapacidad que se concreta la existencia de una normativa prolija y compleja, ya que conviven normas de distinto rango, jurisdicción y materia. Algunas de ellas sin estar adaptadas a la CDPD y que deberían declararse nulas de pleno derecho. Además, las numerosas modificaciones legislativas sin conexión entre las normas provocan dualidad normativa favoreciendo a su aplicación arbitraria.

En conclusión, la enseñanza universitaria (grado y posgrado) adolece hoy por hoy de unas lagunas que repercuten directamente en una actuación deficitaria en la función de la docencia y de la investigación que a los profesores e investigadores les corresponde como operadores jurídicos. Y, por tanto, si los formadores no están formados, tampoco alcanzarán el nivel óptimo de transmisión a los futuros profesionales.

¹⁵ Es la propia regulación la que nos lleva a la desigualdad entre las distintas Universidades ya que el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad, en su artículo 5.3, determina que los planes de estudios de las enseñanzas universitarias oficiales serán elaborados por las universidades, de acuerdo con la normativa vigente y aprobados por sus órganos de gobierno, y formarán parte de la memoria que las universidades presenten para su verificación. Dichos planes de estudios habrán de ser verificados por el Consejo de Universidades y autorizados en su implantación por las correspondientes Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.2 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario.

2. La formación holística conforme a una transversalidad especializada y una especialización transversal

Tal y como señalábamos, conforme al art. 4.3 del RD 822/2021 «estos valores y objetivos deberán incorporarse como contenidos o competencias de carácter transversal».

Efectivamente, lograr la formación en principios y valores conectados a la inclusión de las personas con discapacidad en la capacitación para el ejercicio de la abogacía permitiría llegar a uno de los hitos a conseguir: hacer de la inclusión un *modus vivendi*.

El artículo 2, o) del LGDPD define la transversalidad como «el principio en virtud del cual las actuaciones que desarrollan las Administraciones Públicas no se limitan únicamente a planes, programas y acciones específicos, pensados exclusivamente para estas personas, sino que comprenden las políticas y líneas de acción de carácter general en cualquiera de los ámbitos de actuación pública, en donde se tendrán en cuenta las necesidades y demandas de las personas con discapacidad».

Hemos de trasladar este principio al ámbito universitario, y en concreto a la formación que han de recibir los futuros profesionales de la abogacía.

Y para ello es necesario ir más allá de la mera transversalidad. En concreto, debemos exigir que se actúe conforme a una transversalidad especializada y una especialización transversal tal y como se propone en el Libro *Formación Curricular en Diseño para Todas las Personas en el Grado de Derecho*, proyecto impulsado por la Fundación ONCE y la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas en 2014¹⁶.

Efectivamente, «la aplicación de un esquema basado únicamente en la transversalidad podría presentar ciertas dificultades prácticas debidas al peligro de fragmenta-

¹⁶ El Libro *Formación Curricular en Diseño para Todas las Personas en el Grado de Derecho* fue elaborado por el Grupo de trabajo que tuvo el honor de coordinar y que estaba integrado por: Roger Campione - Universidad Pública de Navarra; Elena Cruz González - FONCE; Amparo Garrigues Giménez - Universidad Jaume I; Álvaro Jarillo Aldeanueva - Universidad Española a Distancia; Remedios Morán Martín - Universidad Española a Distancia y Esperanza Alcaín Martínez - Universidad de Granada. Proyecto impulsado por la Fundación ONCE y libro editado por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas, Madrid, 2014, pp. 93-95.

Se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.crue.org/wp-content/uploads/2020/02/Formaci%C3%B3n-curricular-en-dise%C3%B1o-para-todas-las-personas-Derecho.pdf>

ción improductiva, si los contenidos no están acompañados por una coordinación eficaz que logre evitar la inercia en materias tradicionalmente delimitadas por el gremio docente». De ahí la importancia de apostar por la conjugación de la especialidad y la transversalidad.

No todas las ramas del Derecho se verán afectadas en igual grado al incorporar estas materias, incluso en algunas asignaturas tendrá presencia mínima, tanto en el ámbito normativo como conceptual. De ahí la importancia de «transversalidad especializada», es decir, la oportunidad de concentrar en mayor medida los contenidos requeridos en un grupo de materias que por su índole temática se prestan para una reflexión más profunda y articulada, evitando problemas prácticos de fragmentación y descoordinación. Ha de completarse con una «especialización transversal» que conlleva la fijación obligatoria de itinerarios especializados.

La transversalidad debe ser especializada pues ha de estar preparada en el nuevo modelo de discapacidad, ha de incorporar la accesibilidad universal, la inclusión social, la participación plena de las personas con discapacidad conociendo su significado real y sus consecuencias.

Por otro lado, hay que avanzar y trabajar desde la especialización. Hay que formar a los operadores jurídicos para que cada uno en el desempeño de sus funciones las realice siendo conocedor de las particularidades que la discapacidad conlleva. Pero la especialización pura empobrece por lo que la especialización en materia de discapacidad ha de reflejarse en todos los planos posibles, es decir, ha de ser transversal¹⁷.

Junto a la transversalidad, es esencial configurar una formación holística, esto es más allá de una suma de partes estancas, marcadas por asignaturas ofertadas por las Universidades.

¹⁷ Vid. ALCAÍN MARTÍNEZ, E., «La Responsabilidad Social Universitaria y la Discapacidad: una contribución a lo que la Universidad tiene que ser “además”», *Anales de la Fundación Derecho y Discapacidad*, vol. II, 2017, pp. 107 a 125, en donde se pone de manifiesto que conjugar los dos conceptos «especialización» y «transversalidad» conforme a los principios y derechos de las personas con discapacidad permitirán planificar y desarrollar la Responsabilidad Social Universitaria vinculada a la discapacidad (RSU-D). Su contenido es extrapolable a cualquier otro ámbito profesional o de gestión.

Es unánimemente aceptado que «la discapacidad es un hecho relevante para el Derecho»¹⁸ hasta el punto de dar lugar a la consolidación del Derecho de la Discapacidad como disciplina autónoma que aborda todas las cuestiones jurídicas relativas a la persona con discapacidad de forma sistemática considerando el ordenamiento jurídico en su totalidad, integrada por principios, normas, instituciones, órganos y procedimientos para la defensa de los derechos de las personas con discapacidad o en situación de discapacidad.

De ahí la necesidad de que quede reflejado de forma expresa en la formación de los futuros abogados y abogadas.

3. Propuesta de mejora en los contenidos del Grado de Derecho y del Máster de la Abogacía y la Procura

Por tanto, debemos marcarnos como objetivo constante, la incorporación en los planes de estudio del Título de Grado en Derecho y del Máster de la Abogacía y Procura, de un contenido específico vinculado a los principios y normas de la Convención Internacional del Derecho de la Discapacidad se puede concretar en los siguientes objetivos concretos:

- 1) La formación y concienciación del personal docente e investigador para que conozca qué y cómo transmitir valores y principios vinculados a la inclusión de las personas con discapacidad.
- 2) Adaptar los contenidos del Grado y del Máster para que se incorporen las materias (dependiendo de cada asignatura) y las competencias que el estudiantado debe adquirir con relación a las personas con discapacidad, accesibilidad universal, inclusión social y diseño para todas las personas.
- 3) La preparación de futuros profesionales para que conozcan, asuman y trasladen a su ámbito de trabajo y relaciones sociales todos los principios y conceptos de la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad y las normas en materia de discapacidad internacionales, europeas, nacionales, autonómicas y locales.
- 4) La implicación de los órganos de gobierno de las Universidades (Equipo rectoral, Equipo decanal, Junta de Centro y Consejos de Departamento) en el cum-

¹⁸ Vid. *Fundamentos del Derecho de la Discapacidad*, cit., pp. 140 y ss.

plimiento de la norma y en el impulso de la Toma de Conciencia en los términos del art. 8 de la CDPD.

- 5) La creación de herramientas y programas para la formación en Diseño para Todas las Personas (qué y cómo impartir los contenidos a TODO el estudiantado que serán los futuros profesionales).
- 6) Revisión de las Guías Docentes de TODAS las materias que integran el Grado y el Máster: contenidos, competencias, metodología, prácticas, seminarios, conferencias, bibliografía, enlaces...
- 7) Acordar contenidos específicos por materias de necesaria incorporación en todas las asignaturas.
- 8) Creación de asignaturas optativas, líneas de Trabajos Fin de Grado y Trabajos Fin de Máster, Programas de Doctorado, Máster especializados en Derecho de la Discapacidad, y propuesta de itinerarios específicos.
- 9) Desarrollar líneas de investigación en esta materia conectando al estudiantado con el movimiento asociativo y los Colegios Profesionales.

En el Libro Formación Curricular en Diseño para Todas las Personas en el Grado de Derecho se hicieron importantes propuestas a las que me remito. Pese al transcurso de los años sin que se hayan incorporado en las Universidades españolas, consideramos que continúan vigentes y abogamos por su implantación.

En concreto, me remito a los siguientes apartados¹⁹:

- a) Tabla de competencias genéricas y resultados de aprendizaje asociados que se deben reforzar.
- b) Tabla de competencias específicas y resultados de aprendizaje asociados que se deben reforzar.
- c) Contenidos específicos por materias de necesaria incorporación en todas las asignaturas troncales.

Efectivamente, el Derechos de la Discapacidad está en continua evolución, por lo que es prácticamente imposible establecer una lista cerrada de temas a estudiar por

¹⁹ *Formación curricular...*, cit., pp. 93 y ss.

el estudiante de Grado y Máster, pero sí es esencial la presencialidad expresa y clara de los conceptos y principios básicos para lograr la formación en inclusión de las personas con discapacidad.

Sirva como referencia sobre qué debe estar presente en la formación de nuestros futuros profesionales de la abogacía, la propuesta que realiza la ONU en el documento «Principios y directrices internacionales sobre el acceso a la justicia para las personas con discapacidad» al incorporar en el Principio 10 como directriz la obligación de «Elaborar, financiar y poner en práctica directrices y formación para abogados y estudiantes de derecho sobre los derechos de las personas con discapacidad y los ajustes de procedimiento» y «Asegurar que los programas de formación sean exhaustivos y aborden por lo menos los siguientes temas:

- (i) Factores o características del sistema que pueden crear obstáculos para las personas con discapacidad;
- (ii) La eliminación de los obstáculos para el acceso a la justicia de las personas con discapacidad;
- (iii) La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y el modelo de discapacidad basado en los derechos humanos;
- (iv) La afirmación de que las personas con discapacidad tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, que incluye la lucha contra los prejuicios y estereotipos nocivos en materia de género y discapacidad;
- (v) La obligación de respetar la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, incluida la legitimación para actuar y la capacidad legal;
- (vi) Las competencias de comunicación, incluida la identificación de la necesidad de contratar a expertos para prestar asistencia en materia de comunicación;
- (vii) La distensión de las situaciones y la prevención del uso de la fuerza;
- (viii) Adaptaciones de procedimiento; Adaptaciones razonables;
- (ix) La lucha contra el capacitismo y los prejuicios contra las personas con discapacidad;
- (x) Los derechos sexuales, reproductivos y familiares;
- (xi) Formas interrelacionadas de discriminación por razón de discapacidad y otras razones como el sexo, el género, la condición indígena, la raza, la orientación sexual, la situación migratoria, la pertenencia a minorías o a comunidades desfavorecidas, y la pobreza;
- (xii) Comprensión del derecho de las personas con discapacidad a tener igualdad de acceso a la información y concienciación sobre el mismo».

III. NECESIDAD DE FORMACIÓN EN INCLUSIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA ABOGACÍA EN DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

A modo de conclusión, quiero destacar la necesidad de que, una vez adquirido el título habilitante para el ejercicio de la abogacía, es fundamental que la formación continúe. Ya hemos señalado la concurrencia de distintos factores que hacen del Derecho de la Discapacidad una disciplina viva, en continua evolución para dar respuesta a la realidad de las personas con discapacidad, y los abogados y abogadas deben estar capacitados.

Por ello, cobra especial relevancia la obligación de incidir en que el ejercicio de la abogacía se desarrolle con todas las garantías.

1. Formación continua y Grupos especializados en materia de discapacidad

Desde el Consejo General de la Abogacía Española, los Consejos de la Abogacía autonómicos y los Colegios de Abogados provinciales se ha de continuar, como así se está haciendo, con la importante labor de formación para que los abogados adquieran y/o actualicen los conceptos, normas, y en general, todos los avances en relación con los derechos de las personas con discapacidad.

Además, la existencia de Grupos especializados evidencia la especialización que requiere el ejercicio de la abogacía en materia de discapacidad.

Entre las funciones principales que están asumiendo los Grupos especializados en discapacidad podemos señalar:

- a) Asesoramiento legal especializado: Ofrecen conocimiento profundo sobre la legislación de discapacidad, permitiendo tomar decisiones informadas y proteger los derechos de las personas con discapacidad.
- b) Gestión de trámites y reclamaciones: Se encargan de tramitar solicitudes de reconocimiento de grado de discapacidad y dependencia, así como de presentar recursos ante las instancias administrativas y judiciales correspondientes.
- c) Provisión de apoyos: Asesoran en la implementación de apoyos voluntarios y judiciales, para garantizar que la persona con discapacidad pueda ejercer sus derechos.
- d) Protección de patrimonio: Ofrecen asesoramiento en la creación y administración de patrimonios protegidos, asegurando el bienestar económico de las personas con discapacidad y sus recursos.

- e) Implementación de ajustes razonables: Trabajan para identificar e implementar ajustes necesarios que eliminen barreras y faciliten la participación plena de las personas con discapacidad en la sociedad.
- f) Asistencia en casos de discriminación y violencia: Brindan apoyo en situaciones de discriminación por razón de discapacidad, así como en casos de violencia contra niñas y mujeres con discapacidad.
- g) Representación judicial: Acompañan y representan a las personas con discapacidad en el proceso judicial, asegurando que se respeten y reconozcan sus derechos.

2. Garantía de la accesibilidad universal en el ejercicio de la abogacía por personas con discapacidad

Recordamos que la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de la Abogacía y la Procura expresamente contempla la opción de que sea la persona con discapacidad la que opte al ejercicio de la abogacía y para ello, en su Disposición adicional quinta dispone que «Al objeto de favorecer el acceso de las personas con discapacidad a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales, en el diseño y realización de los cursos y evaluaciones a que se refiere el artículo 2.2 de la presente ley, se tendrán en cuenta criterios de accesibilidad.»

Pues bien, el art. 18 de la Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa reconoce expresamente que «los profesionales con discapacidad tienen derecho a recursos accesibles universalmente.

Se deben garantizar los apoyos necesarios para que ejerzan su labor con eficacia y en igualdad de condiciones».

No hay ninguna norma que concrete las adaptaciones y apoyos que se han de ofrecer a las personas con discapacidad en el ejercicio de la abogacía.

Podemos tomar como referencia el art. 7 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil y la Ley de Jurisdicción Voluntaria incorporado por la Ley 8/2021²⁰ que fija los ajustes de procedimiento para personas con discapacidad y personas mayores. Si bien está ini-

²⁰Reformado por RDL 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo.

cialmente orientado a la persona con discapacidad como parte activa o pasiva en un proceso, considero que los apoyos previstos son aplicables a todos los profesionales con discapacidad que participan en él (Jueces y Magistrados, Procuradores, Fiscales, Letrados de la Administración de Justicia, Peritos...) y, por tanto, también a los abogados.

Recordamos que conforme al art. 7 bis: «1. En los procesos en los que participen personas con discapacidad y personas mayores que lo soliciten o, en todo caso, personas con una edad de ochenta años o más, se realizarán las adaptaciones y los ajustes que sean necesarios para garantizar su participación en condiciones de igualdad.

A estos efectos, se considerarán personas mayores las personas con una edad de sesenta y cinco años o más.

En el caso de las personas con discapacidad, dichas adaptaciones y ajustes se realizarán, tanto a petición de cualquiera de las partes o del Ministerio Fiscal, como de oficio por el propio tribunal.

En el caso de las personas mayores que no alcancen la edad de ochenta años, dichas adaptaciones y ajustes se realizarán a petición de la persona interesada.

En el caso de las personas con una edad de ochenta años o más dichas adaptaciones y ajustes se realizarán, tanto a petición de la persona interesada como de oficio por el propio tribunal.

Las adaptaciones se realizarán en todas las fases y actuaciones procesales en las que resulte necesario, incluyendo los actos de comunicación, y podrán venir referidas a la comunicación, la comprensión y la interacción con el entorno.

2. Las personas con discapacidad, así como las personas mayores, tienen el derecho a entender y ser entendidas en cualquier actuación que deba llevarse a cabo. A tal fin:

a) Todas las comunicaciones, orales o escritas, dirigidas a personas con discapacidad, con una edad de ochenta o más años, y a personas mayores que lo hubieran solicitado se harán en un lenguaje claro, sencillo y accesible, de un modo que tenga en cuenta sus características personales y sus necesidades, haciendo uso de medios

como la lectura fácil. Si fuera necesario, la comunicación también se hará a la persona que preste apoyo a la persona con discapacidad para el ejercicio de su capacidad jurídica.

b) Se facilitará a la persona con discapacidad la asistencia o apoyos necesarios para que pueda hacerse entender, lo que incluirá la interpretación en las lenguas de signos reconocidas legalmente y los medios de apoyo a la comunicación oral de personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas.

c) Se permitirá la participación de un profesional experto que a modo de facilitador realice tareas de adaptación y ajuste necesarias para que la persona con discapacidad pueda entender y ser entendida.

d) La persona con discapacidad y las personas mayores podrán estar acompañadas de una persona de su elección desde el primer contacto con las autoridades y funcionarios.

3. Todos los procedimientos, tanto en fase declarativa como de ejecución, en los que alguna de las partes interesadas sea una persona con una edad de ochenta años o más, conforme a lo dispuesto en este artículo, serán de tramitación preferente».

Finalizo el trabajo citando el art. 1.1 del Estatuto General de la Abogacía Española aprobado por Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo:

«La Abogacía es una profesión libre e independiente, que asegura la efectividad del derecho fundamental de defensa y asistencia letrada y se constituye en garantía de los derechos y libertades de las personas. Los profesionales de la Abogacía deben velar siempre por los intereses de aquellos cuyos derechos y libertades defienden con respeto a los principios del Estado social y democrático de Derecho constitucionalmente establecido».

... Y grandes profesionales, como Óscar Moral Ortega, la honran y engrandecen. Siempre será un brillante referente en la defensa de los derechos de las personas con discapacidad.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALCAÍN MARTÍNEZ, E. «La responsabilidad social universitaria y la discapacidad: una contribución a lo que la universidad tiene que ser “además”». *Anales de Derecho y Discapacidad*, pp. 107-123.
- ALCAÍN MARTÍNEZ, E. «La difusión y extensión del Derecho de la Discapacidad entre los operadores jurídicos» en *Nuevos Horizontes en el Derecho de la Discapacidad: hacia un Derecho Inclusivo* / coord. por Lerdys Saray Heredia Sánchez; Antonio-Luis Martínez-Pujalte (dir.), Carlos Lesmes Serrano (pr.), Luis Cayo Pérez Bueno (pr.), 2018, pp. 293-305.
- AA. VV., *Formación Curricular en Diseño para Todas las Personas en el Grado de Derecho*, editado Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), Madrid, 2014.
- CERMI, *Universidad y Discapacidad*, Ediciones CINCA, Madrid, 2020.
- DE LORENZO GARCÍA, R. y PÉREZ BUENO, L. C., (coordinadores), *Fundamentos del Derecho de la Discapacidad*, Editorial Thomson Reuters Aranzadi, 2020.
- BEATRIZ CAZORLA MARTÍN, B.; GONZÁLEZ-BADÍA FRAGA, J. y ASINS SATO-RRES, A., *La inclusión de las Personas con Discapacidad en el Sistema Universitario Español*, Informe promovido y publicado por Fundación ONCE, Elenvés Editoras, Madrid, 2025.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, GREGORIO, «Los operadores jurídicos». *Revista de la Facultad de Derecho*. Universidad Complutense de Madrid. 1986/1987.- n.º 72, pp. 447- 469.

LEGISLACIÓN CITADA (por orden cronológico)

- Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.
- Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006.
- 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.
- Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria.
- Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española.

- Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.
- Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de la Abogacía y la Procura.
- Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales.
- Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad.
- Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario.
- Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa.
- Proyecto de Ley por la que se modifican el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, para la extensión y refuerzo de los derechos de las personas con discapacidad a la inclusión, la autonomía y la accesibilidad universal conforme al artículo 49 de la Constitución Española (BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 64-1, de 24/07/2025).

UNA EXPERIENCIA INNOVADORA: CONTENIDOS DE DISCAPACIDAD EN LAS TITULACIONES JURÍDICAS DEL CENTRO DE ESTUDIOS GARRIGUES¹

Mercedes de Prada Rodríguez

Directora académica y profesora titular
Centro de Estudios Garrigues

SUMARIO: -I. Introducción. -II. Derecho de la Discapacidad e inclusión jurídica: Nuevos Horizontes Formativos. -III. El Derecho ante la Discapacidad: de la omisión estructural a una propuesta curricular transformadora. -IV. El Derecho de la Discapacidad: una disciplina jurídica en la Universidad. -V. Derecho y discapacidad: hacia una formación transversal y comprometida desde el Centro de Estudios Garrigues. -VI. «Coda»: Reflexiones sobre una asignatura que transforma miradas: «tan distintos pero iguales en derechos». -VII. Bibliografía.

Agradecimiento

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento por la invitación a participar en la obra colectiva *La abogacía en la promoción y protección de los derechos de las per-*

¹ Este trabajo se enmarca en el Proyecto I+D+i de generación de conocimiento y fortalecimiento científico y tecnológico «*Claves de una Justicia resiliente en plena transformación*», (IP. Sonia Calaza), del Ministerio de Ciencia e Innovación, con REF PID2024-155197OB-I00 y en la Red de investigación: «*Alianzas estratégicas de la Justicia: Educación, Igualdad e Inclusividad*» (RED2024-153961-T), coordinada por Sonia Calaza, Programa Estatal de Transferencia y Colaboración del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2024-2027.

sonas con discapacidad. Estudios en homenaje a Óscar Moral Ortega, una persona extraordinaria cuya memoria nos convoca hoy. Es difícil encontrar palabras que hagan justicia a la magnitud de su trabajo y a la calidad humana que lo definía. Su paso por el CERMI fue ejemplar, dejando un estilo propio que será siempre su legado: un activismo exigente y perseverante, impulsado desde la elegancia discreta y la convicción profunda. La labor y el ejemplo de Óscar será siempre un recuerdo inolvidable y un gran referente inspirador para todos.

I. INTRODUCCIÓN

Me gustaría comenzar este capítulo recordando, precisamente, las elocuentes palabras de Moral Ortega: «Las personas con discapacidad son parte de la diversidad humana, sujetos de derecho en las mismas condiciones al resto de las personas, y a las que debe garantizarse la igualdad y la no discriminación. Parecería a priori que esto se encuentra garantizado en los estados de derecho, pero la realidad es más torcida y muestra que los derechos de las personas con discapacidad no se encuentran suficientemente protegidos»².

Esta afirmación, tan clara como contundente, nos interpela desde el corazón mismo del Derecho. A pesar de los avances legislativos, la realidad jurídica y social revela una distancia significativa entre el ideal normativo y su concreción práctica. Los derechos de las personas con discapacidad continúan enfrentando obstáculos estructurales que impiden su plena realización. Una de las causas de esta brecha radica en la forma en que el Derecho ha abordado históricamente la discapacidad: como una cuestión marginal, compleja y difícil de integrar en los esquemas jurídicos tradicionales.

Tal como advierte Pérez Bueno, esta situación ha generado una profunda incertidumbre sobre el estatuto jurídico de la discapacidad, su identidad conceptual, sus límites y el tipo de vínculos que debe establecer con una realidad social que, lejos de acogerla, se muestra reticente y desconfiada³. Una ambivalencia que ha contribuido a

² MORAL ORTEGA, O., «La discapacidad como situación fáctica y como hecho jurídico. Noción legal y administrativa de discapacidad», *Nuevos horizontes en el Derecho de la Discapacidad: hacia un derecho inclusivo*, Antonio-Luis Martínez-Pujalte (dir.), Lerdys Saray Heredia Sánchez (coord.), Carlos Lesmes Serrano (pr.), Luis Cayo Pérez Bueno (pr.), Thomson Reuters Aranzadi, 2018, p. 109.

³ PÉREZ BUENO, L. C., en su *Prólogo a Nuevos horizontes en el Derecho de la Discapacidad: ...*, *op. cit.*, p. 21, señala que el Derecho ha considerado a la discapacidad como una «cuestión

la fragilidad de los marcos normativos, dificultando la construcción de un sistema jurídico verdaderamente inclusivo y respetuoso de la dignidad de todas las personas. Somos conscientes de que los problemas jurídicos que plantea la discapacidad son muy complejos y se desarrollan «con intensas vertientes tanto de carácter personal (la persona con discapacidad) como de carácter social (la discapacidad como situación), que evidencian desde cualquier análisis posible, y sin lugar a duda, la existencia de un centro de interés original, diferenciado y realmente cualificado respecto a otras ramas del Derecho»⁴.

Sin duda, las personas con discapacidad⁵ constituyen una expresión legítima de la diversidad humana y, en consecuencia, deben ser reconocidas como sujetos de derecho en condiciones de igualdad respecto al resto de la población. Esta premisa, que se inscribe en los principios fundamentales de los estados de derecho, presupone la garantía efectiva de la igualdad y la no discriminación, pero, como recuerda Moral Ortega, «la realidad es más tozuda». Por ello, desde la Universidad debemos asumir un papel activo en la construcción de soluciones jurídicas que respondan a los desafíos del ámbito de la discapacidad, articulando nuestra labor en torno a tres pilares fundamentales: formación rigurosa, información accesible y difusión/sensibilización compro-

menor», con muchas aristas y complicados problemas que implicaban que se dudara de «su Estatuto, de su identidad, de sus límites y alcance de las relaciones que debe anudar con una realidad reticente que no termina de aprehender y que le suscita desconfianza».

⁴ DE LORENZO GARCÍA, R. y PÉREZ BUENO, L. C. «Delimitación y definición», *Fundamentos del Derecho de la Discapacidad*, directores, De Lorenzo García, R. y Pérez Bueno, L. C., Aranzadi, 2020, p. 67. Tal como se señala en la Introducción, esta importante obra constituye un instrumento de futuro, destinado a facilitar la incursión en un territorio aún poco explorado. Su objetivo es acreditar que el Derecho de la Discapacidad no solo posee entidad propia, sino que debe ser reconocido como una rama autónoma del ordenamiento jurídico y como un área específica de conocimiento dentro del Derecho.

⁵ DE LORENZO GARCÍA, R. y PÉREZ BUENO, L. C. «Nota introductoria de los directores», *Fundamentos del derecho de la Discapacidad*, op. cit., pp. 38-39, subrayan que «Nuestro enfoque sitúa a la persona con discapacidad, junto a la «situación de discapacidad» misma, como el centro o eje de referencia o de imputación de derechos y de obligaciones respecto de los cuales y con objeto de afrontar y resolver la diversidad de problemas, de obstáculos y de dificultades que el entorno y la sociedad impone a la persona con discapacidad para el ejercicio pleno de sus derechos humanos y fundamentales nos encontramos en la necesidad de articular una serie de respuestas a tales problemas lo que exige la detección y enumeración precisas de cuáles deben ser tales respuestas en términos de derechos o mecanismos de protección».

metida. Solo así podremos contribuir de manera efectiva a una sociedad más justa, inclusiva y respetuosa con los derechos y la dignidad de todas las personas⁶.

II. DERECHO DE LA DISCAPACIDAD E INCLUSIÓN JURÍDICA: NUEVOS HORIZONTES FORMATIVOS

La inclusión de las personas con discapacidad no solo responde a principios de justicia social y respeto a los derechos humanos, sino que constituye un elemento estratégico clave para el desarrollo económico y social de nuestro país. Aunque en los últimos años se han producido avances legislativos relevantes⁷, la realidad evidencia la persistencia de esas barreras estructurales que limitan el acceso de este colectivo a oportunidades equitativas, restringiendo su plena participación en la sociedad y en el mercado laboral⁸.

En este marco, la formación especializada de los operadores jurídicos en el ámbito del Derecho de la Discapacidad se configura como un requisito esencial para garantizar la equidad en la actuación pública. Tal como señala Moral Ortega: «*Ninguna actuación*

⁶ MORAL ORTEGA, O., «El sistema de servicios y prestaciones sociales y sanitarias de la Ley General», *La Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (2013-2023): Balance crítico*, Aranzadi, 2023, p. 8, subraya que: «Reconducir las dinámicas las de décadas no suele ser sencillo, la costumbre, en ocasiones atenaza los cambios necesarios. Muy probablemente sea preciso cuando finalmente se modifique el artículo 49 CE, que es imprescindible y urgente, se deba valorar, analizar y seguramente dotarnos de un nuevo sistema de protección social homogéneo, igualitario, participativo, flexible y acomodado a los mandatos de la convención que, por otra parte, como Estado hemos ratificado y forma parte de nuestro ordenamiento. Las personas con discapacidad y sus familias están situadas en nuevas necesidades y demandan que las normas se acomoden a su realidad».

⁷ DE LORENZO, R., «Derecho promulgado y derechos ejercidos», *Sociedad y discapacidad en un entorno virtual*, Colección Ética, Justicia y Proceso, Dir. Calaza López, S. Dykinson, 2023, p. 13, analiza el plano normativo y fáctico, señalando que no basta con la aprobación legal: los derechos deben traducirse en disfrute efectivo, sin obstáculos injustificados. La realización práctica de los derechos de las personas con discapacidad exige un enfoque integral que combine factores legales, sociales y políticos, orientado a garantizar su acceso real y sin exclusiones. Esta obra nace del ciclo televisado 'Discapacidad: Educación, Justicia y Sociedad en un nuevo entorno digital', celebrado en el CEMAV de la UNED, donde académicos y profesionales abordaron los retos de la inclusión desde la educación, la justicia y la transformación social en el entorno digital: puede visualizarse, open Access, en la siguiente página: <https://canal.uned.es/series/magic/ka6qdh16hzk8gsgkco4ccswkksgcc4>

⁸ MARTÍNEZ-PUJALTE, A.-L., «Principios básicos de Derecho de la Discapacidad: propuesta de sistematización y algunas conclusiones», *Nuevos horizontes en el Derecho de la Discapacidad:...*, op. cit., p. 43.

pública será una actuación justa si no se desarrolla desde el punto de vista de la inclusión y de la eliminación de barreras»⁹. Este enfoque resulta indispensable para reconocer a las personas con discapacidad como ciudadanos en condiciones de igualdad, plenamente habilitados para ejercer sus derechos y participar activamente en la vida social.

La sustancial reforma del artículo 49 CE refuerza este compromiso, al establecer que las personas con discapacidad ejercerán los derechos reconocidos en el Título I en condiciones de libertad e igualdad reales y efectivas¹⁰.

Esta exigencia de justicia inclusiva implica que el conocimiento profundo del Derecho de la discapacidad no es una opción, sino una «*condición necesaria y un deber jurídico y ético*» para garantizar la tutela judicial efectiva, la igualdad y el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas con discapacidad¹¹.

El conocimiento del Derecho de la Discapacidad, en todas las manifestaciones del ejercicio profesional de la abogacía, se vincula profundamente con una vocación de servicio social. Este campo jurídico se configura como un conjunto normativo complejo y transversal, integrado por disposiciones de derecho público y privado, cuya creciente densidad y diversidad justifican su reconocimiento como rama autónoma del ordenamiento jurídico¹². En este contexto, se abre un nuevo horizonte formativo en el Derecho,

⁹ MORAL ORTEGA, O., «La discapacidad como situación fáctica y como hecho jurídico:...», *op. cit.*, p. 107.

¹⁰ PÉREZ BUENO, L. C. «Un caso de éxito de incidencia política de la sociedad civil organizada. la reforma del artículo 49 de la Constitución Española», *La reforma del artículo 49 de la Constitución Española*, coord. por Laura Díez Bueso, 2024, pp. 91-109.

CERMI, *Derechos Humanos y Discapacidad, Informe España*, 2024, p.4. indica que, además, se encomienda a los poderes públicos la promoción de políticas orientadas a garantizar la autonomía personal, la inclusión social y la accesibilidad universal, fomentando la participación activa de sus organizaciones representativas. De manera específica, se establece una atención prioritaria a las necesidades de mujeres y menores con discapacidad, incorporando un enfoque interseccional en el diseño de las políticas públicas: <https://cermi.es/colecciones/coleccion-convencion-onu/3668>

¹¹ LOYA DEL RÍO, M., «La posición de las personas con discapacidad en el acceso a la justicia en España», *Sociedad, Justicia y discapacidad*, dir. Luaces Gutiérrez, A., Aranzadi, 2021, p. 67.

¹² DE LORENZO GARCÍA, R. y PÉREZ BUENO, L. C. «Delimitación y definición», *Fundamentos del Derecho...*, *op. cit.*, p. 68, precisan que: «... se define el derecho de la discapacidad como un conjunto de normas, en esa expresión deben quedar comprendidas las normas de derecho público y las normas colectivas de derecho privado, cualquiera sea la importancia cuantitativa de unas y

que no solo responde a las exigencias de una sociedad más inclusiva, sino que representa una realidad innovadora en la formación jurídica. La discapacidad se presenta, así, como un ámbito de notable proyección profesional, estrechamente ligado al desarrollo y fortalecimiento de un cuerpo legal específico, capaz de transformar la práctica jurídica desde la inclusión, la sensibilidad y el compromiso social.

III. EL DERECHO ANTE LA DISCAPACIDAD: DE LA OMISIÓN ESTRUCTURAL A UNA PROPUESTA CURRICULAR TRANSFORMADORA

Durante décadas, el Derecho ha mantenido una relación ambigua con la discapacidad, marcada por una doble exclusión: normativa y práctica¹³. Las normas jurídicas, hasta tiempos recientes, han abordado la discapacidad desde una perspectiva asistencialista y paternalista, sin asumirla como una cuestión de derechos humanos¹⁴. A su vez, los entornos jurídicos —procesos, procedimientos, instrumentos, espacios, operadores— han sido estructuralmente excluyentes, ajenos a las realidades y necesidades de las personas con discapacidad¹⁵.

de otras. Como resultado, existe un creciente conjunto de disposiciones normativas cada vez más complejas y diversas y al que, si atendiéramos únicamente a términos prácticos podríamos denominar derecho de la discapacidad en razón de su volumen transversalidad y complejidad».

¹³ PÉREZ BUENO, L. C., *Iniciación a los derechos y a la defensa legal de las personas con discapacidad*, Colección Convención ONU, CERMI, 2022, p. 15.

¹⁴ CALAZA LÓPEZ, S., «Inteligencias múltiples y Derecho procesal», en *Sociedad, Justicia y discapacidad*, dir. Luaces Gutiérrez, A., Aranzadi, 2021, afirma, en un estudio detallado, que «La discapacidad constituye un hito transcendental de nuestra era que ha sido objeto de una auténtica transformación conceptual sustantiva, seguida de una tímida reforma procesal, una vez reformulados todos los principios, reglas, normas y valores en que se asentaba la vieja concepción de la inteligencia única, con degradación de todas aquellas otras versiones que no se integrasen perfectamente en esta visión unipolar. La discapacidad atraviesa, como un eje transversal los 17 Objetivos mundiales de desarrollo sostenible 2015-2030 en su filosofía de tolerancia 0 con la discriminación y fomento de medidas económicas, sociales y jurídicas que permitan, con la debida creatividad, innovación y flexibilidad, potenciar las múltiples capacidades de todas las personas».

¹⁵ CALAZA LÓPEZ, S., «La justicia civil indisponible en la encrucijada: la sincronía entre la reforma sustantiva y procesal en la provisión judicial de apoyos a las personas con discapacidad», pp. 1-29. La autora destaca magistralmente y con contundencia la asincronía existente entre la reforma sustantiva y la procesal: La reforma sustantiva del Derecho de la Discapacidad avanza con firmeza, mientras la procesal permanece rezagada. La voluntad, deseos y preferencias de la persona con discapacidad se erigen como imperativo categórico, desafiando estructuras judiciales tradicionales y exigiendo una transformación profunda del modelo procesal. Así CALAZA LÓPEZ, S., *op. cit.*, p. 6, sostiene que «Sin embargo, la reforma sustantiva —impactante, rupturista, dis-

Debemos subrayar la que Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) ha supuesto un profundo punto de inflexión¹⁶. Este Tratado internacional, de carácter vinculante, reconoce la discapacidad como un concepto dinámico, resultado de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras sociales, actitudinales¹⁷ y del entorno, que limitan su participación plena y efectiva en igualdad de condiciones. Tal como señala su artículo 1, la Convención redefine la discapacidad desde una perspectiva social y relacional, alejándose de enfoques médicos, y situando a las personas con discapacidad como titulares indiscutibles de derechos humanos. A lo largo de su articulado, se recogen y garantizan; entre otros, el derecho de igualdad y no discriminación; el derecho a la accesibilidad; el derecho de igual reconocimiento como persona ante la ley; y el derecho a la igualdad en el acceso a la justicia. En este contexto, el artículo 12, bajo la rúbrica «Igual reconocimiento como persona ante la ley», proclama que las personas con discapacidad ostentan capacidad jurídica en igualdad de condiciones en todos los aspectos de la vida¹⁸. Para lograr su cumplimiento, obliga a los Estados firmantes a adoptar medidas para proporcionar a estas personas el apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica. Hasta ese momento, en ningún otro instrumento internacional de derechos humanos ni tampoco en las disposiciones constitucionales se había contemplado la igualdad de las personas con discapacidad en relación con su capacidad jurídica. Por ello, se exige a los Estados introducir modificaciones en sus ordenamientos con objeto

ruptiva— no se cohonestaba con la reforma procesal —ineficiente, costumbrista, desfasada—. Y ello supondrá, en los casos en que la «judicialización» sea la única respuesta, una deceleración —cuando no una auténtica frustración— de los legítimos fines que el nuevo modelo, precisamente, trataba de alcanzar: el fomento de la autonomía, la capacidad, la igualdad, la libertad y el libre desarrollo de la personalidad de todas las personas, con independencia de su discapacidad».

¹⁶ LESMES SERRANO, C., *Prólogo en Nuevos horizontes en el Derecho de la Discapacidad...*, op. cit., p. 27, afirma que: «Esta Convención de Naciones Unidas se ha convertido en un instrumento internacional de extraordinario valor, y pasando a ser punto de referencia e inicio de un camino común para todos los países en el proceso de mejora de la protección jurídica de las personas con discapacidad, trasladando los principios de la Convención a los ordenamientos jurídicos internos».

¹⁷ El artículo 13 de la Convención establece que «A fin de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo, los estados parte promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de Justicia, incluido el personal policial y penitenciario».

¹⁸ GARCÍA RUBIO, M. P., califica el art. 12 como «el corazón que late y da vida a toda la CDPD», «Notas sobre el propósito y el significado del Anteproyecto de Ley por el que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica», en *Jornadas sobre el nuevo modelo de discapacidad*, Marcial Pons, Madrid, 2020, p. 41.

de remover todo indicio que contravenga el reconocimiento pleno y absoluto de la capacidad jurídica de todas las personas con discapacidad¹⁹.

Sin embargo, como advierten De Lorenzo y Pérez Bueno, el avance normativo no ha ido acompañado de una mejora proporcional en la calidad de vida ni en el acceso efectivo a derechos. Lo cierto es que la dignidad inherente sigue sin estar plenamente garantizada, y la tutela judicial efectiva de las personas con discapacidad continúa enfrentando obstáculos estructurales²⁰.

En el marco de un proceso prolongado de transformación orientado a la creación de condiciones de vida y ciudadanía más equitativas, las personas con discapacidad han recurrido al Derecho como pilar fundamental de la organización política y social, y en la medida en que es un instrumento que estructura y regula la convivencia, se ha exigido al Derecho una reconfiguración de su enfoque²¹.

Esta nueva mirada implica fortalecer la posición de las personas con discapacidad mediante el reconocimiento de sus capacidades, la provisión de herramientas para la autodefensa jurídica y la promoción activa de su competencia frente a la discriminación y la vulneración de sus derechos. Para que el Derecho se constituya en aliado —y no en adversario—, resulta imprescindible concebir la discapacidad desde una perspectiva

¹⁹ DE PRADA RODRÍGUEZ, M. y PÉREZ DE PRADA, M., «El Derecho de la Discapacidad: las clínicas jurídicas como medio de colaboración y apoyo a las personas con discapacidad», *Clínicas jurídicas españolas: propuestas y desafíos*, 2022, pp. 39-46.

²⁰ Como señala DE LORENZO, es cierto que en los últimos setenta años se ha avanzado mucho en favor de las personas con discapacidad, «en el plano de las declaraciones y las formulaciones jurídicas, tanto en tratados internacionales como el derecho originario europeo, en las Constituciones y en muchos ordenamientos jurídicos». Pero advierte con preocupación que «no es menos cierto que la situación global de las personas con discapacidad, ni ha mejorado al ritmo de los avances jurídicos, ni del desarrollo económico, científico, tecnológico, etc. y, ni siquiera, podemos afirmar con un razonable grado de convicción que hayan alcanzado la “zona de confort social” ni la intensidad de protección real en los ámbitos jurídico, económico y social para sostener, con un mínimo de conciencia social exigible, que las personas con discapacidad disfruten y estén revestidas de la “dignidad inherente”, que es el verdadero termómetro de la inclusión social y pleno disfrute, real y efectivo, de sus derechos humanos y fundamentales».

²¹ GARCÍA RUBIO, P., «La reforma de la discapacidad. Un tsunami en el ordenamiento jurídico», *La ley. Derecho de familia. Revista Jurídica sobre familia y menores*, número 31, año 8, julio-septiembre 20-21, realiza una completa visión general sobre las reformas civil y procesal de la discapacidad.

de derechos humanos, reconociendo su lugar legítimo dentro de la diversidad humana; asumiendo un papel activo en la promoción y defensa real de una parte de la ciudadanía históricamente desconsiderada o, cuando menos, erróneamente atendida²².

Resulta incuestionable que el concepto de discapacidad se encuentra en constante evolución, avanzando al ritmo de las transformaciones sociales contemporáneas. Esta dinámica exige la consolidación del denominado «Derecho de la Discapacidad» como una disciplina autónoma, dotada de una función integradora que articule coherentemente los ámbitos del Derecho, pero sin limitarse al plano normativo²³. Es urgente comenzar esta tarea desde la formación de quienes son los encargados de interpretar, aplicar y desarrollar el Derecho.

Por todo ello, la creación de una asignatura específica sobre el Derecho de la Discapacidad se presenta como una respuesta necesaria y estratégica: vertebrar una disciplina autónoma que permita articular mecanismos de control, adaptar el ordenamiento jurídico a los principios de inclusión, accesibilidad y participación, y consolidar una cultura jurídica que reconozca a las personas con discapacidad como titulares plenos de derechos²⁴.

Adviértase que garantizar de manera plena la tutela judicial efectiva de las personas con discapacidad constituye un desafío complejo, tal como señala Loya del Río; especialmente, si se consideran los múltiples obstáculos que pueden surgir en la práctica judicial y las exigencias derivadas de la Convención en relación con el acceso a la justicia²⁵. La consecución de este objetivo demanda la implementación de un refuerzo normativo y operativo que permita eliminar todas las barreras que dificultan la participación de las personas con discapacidad, asegurando que su participación se desarrolle en condiciones de igualdad con el resto de la ciudadanía.

²² PÉREZ BUENO, L. C., *Iniciación a los derechos y a la defensa legal de las personas con discapacidad*, Colección Convención ONU, CERMI, 2022, p. 14.

²³ DEL POZO ESPADA, M. A., «Instituciones civiles de utilidad para las personas con discapacidad», *Derecho y discapacidad*, CERMI, 2012, pp. 147-167.

²⁴ ALCAÍN MARTÍNEZ, E., «El Derecho de la Discapacidad es una disciplina viva que se desarrolla a la par que la realidad de las personas con discapacidad», <https://semanal.cermi.es/noticia/entrevista-Esperanza-Alcain-directora-III-Congreso-Nacional-Derecho-Discapacidad-disciplina-viva-desarrolla-realidad-personas.aspx.html>

²⁵ LOYA DEL RÍO, M., «La posición de las personas con discapacidad en el acceso a la justicia en España», *Sociedad...*, *op. cit.*, pp. 66-72.

En definitiva, este nuevo paradigma exige una transformación profunda del Derecho desde las aulas: un enfoque inclusivo que promueva la información, la formación, la participación activa que impulse la igualdad sustantiva, la sensibilización y la eliminación de barreras.

Sea como fuere, la aspiración de construir una sociedad plenamente inclusiva exige una transformación profunda en la manera en que se concibe y ejerce la función jurídica²⁶. En este proceso, los profesionales del Derecho y, en gran medida, los que operan en el ámbito de la Administración de Justicia, desempeñan un papel crucial²⁷, al ser agentes capaces de incidir en el cambio social mediante la aplicación de normas jurídicas que, por su naturaleza transversal, afectan a todas las ramas del ordenamiento jurídico.

El Derecho de la discapacidad debe ocupar un lugar central en la formación de todos los operadores jurídicos. No se trata únicamente de una cuestión técnica o normativa, sino de una exigencia derivada del nuevo paradigma de los derechos humanos. La complejidad y autonomía de esta disciplina, junto con los desafíos prácticos que plantea su implementación efectiva, justifican la necesidad de una formación jurídica especializada que permita abordar con solvencia las múltiples dimensiones que atraviesan este campo.

En consecuencia, resulta imprescindible desarrollar nuevas conceptualizaciones y criterios interpretativos que respondan a las realidades diversas de las personas con discapacidad²⁸. Solo así será posible garantizar que el ordenamiento jurídico refleje de

²⁶ PÉREZ BUENO, L. C., *Iniciación a los derechos y a la defensa legal de las personas con discapacidad*, Colección Convención ONU, CERMI, 2022.

²⁷ FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, J. M. (dir.), *et al.*, «Guía de buenas prácticas sobre el acceso a la justicia de las personas con discapacidad», Consejo General del Poder Judicial, enero 2021, p. 24: «Una de las principales barreras de acceso a los derechos fundamentales y la accesibilidad para las personas con discapacidad es la falta de conciencia o capacitación de las personas en contacto con ellas. El sistema de justicia no es una excepción y, en este sentido, debe promoverse la sensibilización y la formación de los distintos operadores legales y otros agentes involucrados en el acceso a la justicia».

²⁸ MORAL ORTEGA, O., «La discapacidad como situación fáctica y como hecho jurídico...», *op. cit.*, p. 117, afirma que «Es preciso nuevas conceptualizaciones y criterios que no dejen ninguna situación fuera y que recojan el paradigma de los derechos humanos para las personas con discapacidad».

forma coherente los principios de igualdad, no discriminación y accesibilidad universal, y que la práctica jurídica contribuya activamente a la consolidación de una ciudadanía plena para todos.

IV. EL DERECHO DE LA DISCAPACIDAD: UNA DISCIPLINA JURÍDICA EN LA UNIVERSIDAD

El Derecho de la discapacidad debe formularse como «*una nueva disciplina jurídica, como objeto de ciencia, pero también de conciencia, que opere como talento transformador*»²⁹. En este contexto, la doctrina más autorizada, desde el año 2009, ha defendido la existencia de una especialidad del ordenamiento jurídico en torno a la discapacidad y a las personas con discapacidad³⁰. Si bien se reconocía que se trataba de «una encomienda desmesurada, por su dificultad», al mismo tiempo, se establecía que no era nada «descabellada», por un motivo de crucial importancia: «los sólidos argumentos que la respaldan»³¹.

No descubrimos nada nuevo al afirmar que la totalidad del ordenamiento jurídico³², sin excepción, debe ser estudiado bajo la óptica de los derechos de la persona con discapacidad como una cuestión de derechos humanos, que se rigen por un principio de transversalidad. Como señala De Lorenzo, es innegable que una realidad social no puede ser abordada sólo desde una disciplina jurídica, sino desde la conjunción de una multiplicidad de ellas.

Hace ya casi una década, en 2014, la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), en su papel de fomento de las relaciones entre universidades y tejido social -siguiendo la línea de trabajo iniciada en el 2006 con el *Libro Blanco del*

²⁹ PÉREZ BUENO, L. C., *Prólogo en Nuevos horizontes en el Derecho de la Discapacidad...*, *op. cit.*, p. 32.

³⁰ DE LORENZO, R., «Hacia un nuevo Derecho de la Discapacidad: Delimitación, configuración y contenidos»..., *op. cit.*, pp. 307-341, «y menos aún disparatada. Ante todo, es evidente que dispone de un núcleo subjetivo propio y distinto del que acogen las restantes disciplinas jurídicas de primer o de segundo rango, que es el de las personas con discapacidad o, si se prefiere, el de la discapacidad».

³¹ DE LORENZO GARCÍA, R., *Hacia un Derecho de la Discapacidad*, Pérez Bueno (dir.), 2009.

³² En el Código de la discapacidad, la concentración de una pluralidad de normas jurídicas, nacionales e internacionales, en una obra, facilita la búsqueda a aquellas personas que, con alguna discapacidad o sin ella, quieran hacer una primera aproximación a una cuestión que les preocupe o en la que estén interesados. https://sid-inico.usal.es/docs/F8/FDO27137/codigo_discapacidad.pdf

*Diseño para Todos en la Universidad*³³-, elaboró un proyecto *Formación Curricular en Diseño para Todas las Personas* en diferentes carreras, incluido el Grado en Derecho³⁴. Una propuesta ambiciosa que dio como resultado publicaciones y materiales que facilitan la integración de estos contenidos en algunas disciplinas³⁵ pero, a pesar de mandatos legales claros, como el del Real Decreto 1393/2007, la integración de los principios del «Diseño para Todas las Personas» (DpTP) en los currículos universitarios es extremadamente lenta.

La última reforma significativa de la legislación universitaria española, llevada a cabo en 2007, supuso un avance cualitativo relevante en materia de inclusión. Este progreso fue impulsado por la intensa labor de incidencia política del movimiento CERMI, que logró incorporar la discapacidad como dimensión estructural en el ámbito universitario. Como resultado, se introdujeron modificaciones sustanciales en las normas rectoras del sistema universitario, orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades para estudiantes y demás miembros de la comunidad universitaria con discapacidad. Estas disposiciones prohibieron expresamente cualquier forma de discriminación y promovieron la creación de entornos accesibles y adaptados, con el objetivo de asegurar una igualdad real y efectiva.

³³ «La elaboración del Libro Blanco del Diseño para Todos en la Universidad (2006), por la Coordinadora del Diseño para Todas las Personas, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) y la Fundación ONCE, supuso un punto de partida para avanzar en que el concepto de Diseño para Todos permeabilizara en los currículos universitarios de todas aquellas disciplinas universitarias que directamente tienen en cuenta a la persona», <https://biblioteca.fundaciononce.es/publicaciones/coleccion-es-propias/coleccion-accesibilidad/libro-blanco-del-diseno-para-todos-en-la>

³⁴ CRUE y Fundación ONE, *Formación Curricular en diseño para todas las Personas en Derecho*, 2014. <https://www.crue.org/wp-content/uploads/2020/02/Formaci%C3%B3n-curricular-en-dise%C3%B1o-para-todas-las-personas-Derecho.pdf>

En su Prólogo se afirma que «El Diseño para Todos (D4ALL) tiene como objetivo conseguir que los entornos, productos, servicios y sistemas puedan ser utilizados por el mayor número posible de personas. Es un modelo de diseño basado en la diversidad humana, la inclusión social y la igualdad. La filosofía del Diseño para Todos se ha convertido en un tema de interés generalizado en los principales programas de las instituciones no sólo españolas sino también europeas. De hecho, la Comisión Europea refuerza el valor de este modelo de diseño para la sociedad actual, que pretende guiarse por el principio de inclusión de todos los ciudadanos, independientemente de sus características, su edad o habilidades».

³⁵ Como, por ejemplo, las obras colectivas de la Universidad de Alicante que recopila propuestas para la implantación de formación en diseño para todas las personas en educación o en enfermería. *Formación curricular en diseño para todas las personas en educación*, CRUE, 2017. *Formación Curricular en Diseño para Todas las Personas en Enfermería*, CRUE, 2017.

Sin embargo, más de una década después de dicha reforma, se constata que los avances alcanzados son, en muchos casos, insuficientes y de carácter meramente formal. Persiste un vacío normativo y operativo que limita la efectividad de los contenidos legales en materia de inclusión universitaria. Ante esta realidad, resulta imprescindible que la Universidad —como institución social y académica por excelencia— asuma un papel activo en la construcción de un entorno verdaderamente inclusivo para las personas con discapacidad³⁶.

Esta omisión cultural y formativa tiene consecuencias profundas y duraderas. Significa que los futuros profesionales que diseñarán nuestra sociedad —arquitectos, ingenieros, abogados, médicos, economistas— no están siendo preparados para crear entornos, productos y servicios inclusivos. En consecuencia, se perpetúa el ciclo de exclusión, y los nuevos graduados seguirán reproduciendo las mismas³⁷.

V. DERECHO Y DISCAPACIDAD: HACIA UNA FORMACIÓN TRANSVERSAL Y COMPROMETIDA DESDE EL CENTRO DE ESTUDIOS GARRIGUES

La incorporación del Derecho de la Discapacidad como asignatura en los planes de estudio del Centro de Estudios Garrigues representa un paso muy significativo en la construcción de una Universidad más inclusiva y comprometida con los derechos humanos. Nuestra propuesta académica responde a la transformación profunda del ordenamiento jurídico español, impulsada por la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

España ha desarrollado un cuerpo normativo específico que legitima el tratamiento autónomo de esta materia, consolidando al Derecho de la Discapacidad como una disciplina jurídica con principios, instituciones y categorías propias.

La reforma del artículo 49 CE, junto con leyes clave como la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas

³⁶ CERMI, *Universidad y discapacidad La inclusión de las personas con discapacidad en la Universidad española*. Informe del CERMI Estatal de reforma normativa en materia de inclusión de las personas con discapacidad en el sistema universitario español. 2020, p. 11. <https://back.cermi.es/catalog/document/file/636120e69821a.pdf>

³⁷ MARTÍNEZ-PUJALTE, A.-L., «Principios básicos de Derecho de la Discapacidad: propuesta de sistematización y algunas conclusiones», *Nuevos horizontes en el Derecho de la Discapacidad...*, op. cit. p. 44.

con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, y la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, refuerzan este marco normativo y promueven la igualdad real y efectiva, la accesibilidad universal y la atención a mujeres y menores con discapacidad³⁸.

5.1. Formar juristas desde la experiencia: el Derecho de la Discapacidad en el marco de la Clínica Jurídica

Desde hace años, en el marco de nuestras Clínicas Jurídicas, asumimos el reto de integrar el Derecho de la Discapacidad en la formación de futuros juristas, conscientes de su amplitud normativa y de la urgencia de atender a uno de los colectivos más vulnerables e invisibles³⁹ de nuestra sociedad. Bajo una metodología clínica, alumnos y docentes colaboran con instituciones en la resolución de casos reales, promoviendo el acceso efectivo a los derechos humanos de las personas con discapacidad y en riesgo de exclusión social, y consolidando una alianza jurídica de apoyo mutuo⁴⁰.

Con el propósito fundamental de impulsar el urgente y necesario cambio de mentalidad en la sociedad y entre los operadores jurídicos en torno a la discapacidad y los derechos humanos, hemos ido consolidando las bases para participar activamente en la compleja, pero apasionante tarea de visibilizar la importancia de desarrollar y enseñar el Derecho de la Discapacidad. Esta labor se extiende a los diversos contextos sociales con implicaciones jurídicas relevantes, en los que la Universidad tiene la responsabilidad de generar conciencia y promover su estudio.

Desde el Centro de Estudios Garrigues se han desplegado múltiples líneas de acción orientadas a fomentar que nuestra comunidad educativa —tanto alumnos como docentes⁴¹— adopte una mirada inclusiva, trabajando desde la perspectiva de la discapacidad con el objetivo de favorecer su plena integración en la sociedad⁴².

³⁸ DE LORENZO GARCÍA, R. y PÉREZ BUENO, L. C. (dirs.), *Fundamentos del Derecho de la Discapacidad*, Aranzadi, 2020, p. 67.

³⁹ <https://semanal.cermi.es/noticia/entrevista-Mercedes-Prada-directora-Academica-Centro-Estudios-Garrigues-derecho-mostrar-invisible-personas-discapacidad.aspx.html>

⁴⁰ <https://cermi.es/noticia/la-fundacion-derecho-y-discapacidad-invita-a-la-abogacia-a-especializarse-en-derecho-de-la-discapacidad>

⁴¹ ALCAÍN MARTÍNEZ, E., «La difusión y extensión del Derecho de la Discapacidad entre los operadores jurídicos», *Nuevos horizontes... op. cit.*, p. 297, acertadamente señala la importancia crucial de la función de la formación porque los profesores «tienen la responsabilidad de poner de relieve las insuficiencias y los intereses que están detrás de las construcciones aparentemente

En consonancia con este compromiso, y en el marco de una apuesta decidida por una formación jurídica con vocación social y responsabilidad ética, adicionalmente, se ha participado en numerosas jornadas, seminarios y congresos, con el propósito de visibilizar y fortalecer el papel de nuestra Universidad en este ámbito.

5.2. Derecho de la Discapacidad: Una asignatura que construye puentes entre Derecho y Discapacidad

Fruto de este esfuerzo sostenido, nos complace compartir, en este trabajo, que, por primera vez en el curso académico 2024-2025, se ha incorporado esta nueva asignatura, el Derecho de la Discapacidad, a nuestro Plan de Estudios —inicialmente como título propio y, actualmente, en proceso de oficialización— representa un avance significativo en la formación de los alumnos del Grado en Derecho —en los cursos tercero y cuarto— así como al Máster Universitario en Abogacía y Procura (en sus ocho especialidades). Esta materia pionera se configura como una especialidad jurídica propia dentro del ordenamiento, y se acompaña de una propuesta metodológica orientada a su desarrollo desde una perspectiva científica, cuyo contenido se expone a continuación.

Resulta relevante observar que su inclusión nos ha permitido el acercamiento a una disciplina jurídica emergente que aporta herramientas metodológicas innovadoras y promueve la comprensión crítica de un desafío social de notable importancia: la inclusión y la dignidad de las personas con discapacidad en situación de exclusión.

neutrales de la dogmática judicial, de superar una cierta retórica, de disminuir el ritmo y la liturgia, de simplificar el lenguaje en su relación con los aprendizajes de operadores jurídicos. En conclusión, la enseñanza universitaria adolece hoy por hoy de unas lagunas que repercuten directamente en una actuación deficitaria en función de la docencia y de la investigación que a los profesores e investigadores les corresponde como operadores jurídicos».

⁴² Para un análisis más completo, DE PRADA RODRÍGUEZ, M. y PÉREZ DE PRADA, M., «El Derecho de la Discapacidad: las clínicas jurídicas como medio de colaboración y apoyo a las personas con discapacidad», *Clinicas jurídicas españolas: propuestas y desafíos*, Aranzadi, 2022. Y en DE PRADA RODRÍGUEZ, M., y PÉREZ DE PRADA, M., «Discapacidad y derechos humanos: camino y retos hacia una sociedad más Inclusiva». *Sociedad y Discapacidad en un entorno digital*, directoras: Sonia Calaza López, Mercedes de Prada Rodríguez y Ana Isabel Luaces Gutiérrez, Dykinson, 2023.

Vid., <https://www.centrogarrigues.com/nuestro-centro/clinica-juridica/>

Gracias al riguroso trabajo desarrollado por destacados juristas en la obra *Fundamentos del Derecho de la Discapacidad*, ha sido posible ofrecer un estudio detallado y exhaustivo de esta asignatura, consolidando su estructura y contenido. Este valioso trabajo ha permitido su diseño e implementación en nuestros Títulos, abriendo así un nuevo horizonte formativo en el ámbito jurídico.

Nuestro principal objetivo es formar a futuros profesionales del Derecho para que contribuyan activamente a la defensa y la visibilidad de los derechos de las personas con discapacidad. Tanto el marco normativo como el reconocimiento doctrinal y académico, a los que nos hemos referido, consolidan esta asignatura como una rama jurídica autónoma, con principios, instituciones y categorías propias⁴³. Esta asignatura reúne los criterios que la doctrina jurídico-histórica más consolidada ha establecido para reconocer la autonomía de una rama del ordenamiento jurídico. Como señala la doctrina, posee un cuerpo conceptual y categorial propio, principios e instituciones diferenciadas, así como un sujeto y objeto claramente definidos. Además, se sustenta en un conjunto normativo de notable relevancia y marcada interdisciplinariedad. Su incorporación al currículo jurídico aporta a los estudiantes una perspectiva más humana y social del Derecho, favoreciendo la interiorización de principios, valores y actitudes vinculados a la dignidad de la persona. Esta formación no solo fortalece su autoestima profesional, sino que los prepara para ejercer como ciudadanos comprometidos con la construcción de una sociedad más justa e inclusiva⁴⁴.

La formación de los futuros operadores jurídicos exige, como condición imprescindible, la incorporación sistemática de los principios y categorías jurídicas consagradas en la Convención garantizando la comprensión teórica del marco normativo internacional, y promoviendo su aplicación efectiva en el ejercicio profesional y en la interacción social.

⁴³ DE LORENZO GARCÍA, R. y PÉREZ BUENO L. C., «Nota introductoria de los Directores», *Fundamentos del derecho de la Discapacidad*, op. cit., pp. 37-40, hoy elaboran un estudio detallado y exhaustivo de esta asignatura. Como se señala en la introducción, esta obra constituye un instrumento de futuro para adentrarse en un territorio poco transitado en el que acreditar que el derecho de la discapacidad es una rama autónoma del ordenamiento jurídico y que debe ser un área específica de conocimiento del derecho.

⁴⁴ <http://www.convenciondiscapacidad.es/2021/04/16/el-cermi-reivindica-el-derecho-de-la-discapacidad-como-una-rama-autonoma-propia-dentro-del-ordenamiento-juridico/>

VI. «CODA»: REFLEXIONES SOBRE UNA ASIGNATURA QUE TRANSFORMA MIRADAS: «TAN DISTINTOS PERO IGUALES EN DERECHOS»

Tras el recorrido teórico y argumentativo que ha guiado este capítulo, resulta evidente que ninguna conclusión escrita puede igualar la potencia transformadora de la experiencia vivida. Por eso, esta «coda», en recuerdo a Moral Ortega,⁴⁵ no pretende resumir, sino abrir. Abrir la mirada, el pensamiento y el compromiso a través de las voces de nuestros alumnos que se ha enfrentado, por primera vez, al Derecho de la Discapacidad como asignatura universitaria⁴⁶. Sus reflexiones, aprendizajes, inquietudes y propuestas no solo revelan el impacto de una enseñanza innovadora, sino que interpelan al lector desde la honestidad de quien ha aprendido a mirar distinto. Porque si este trabajo aspira a algo, es a dejar huella. Y no hay huella más profunda que la que se escribe desde la experiencia.

6.1. Introducción

Hablar de Derecho de la Discapacidad es, en realidad, hablar de cómo una sociedad entiende la igualdad y la dignidad humana. No basta con que existan leyes que reconozcan derechos sino lo que verdaderamente importa es que esos derechos se hagan efectivos en la vida de las personas. De poco sirve afirmar que «*todos somos iguales ante la ley*» si, en la práctica, siguen existiendo barreras que impiden a una parte de la ciudadanía participar en condiciones de igualdad.

La Constitución Española, en sintonía con el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho, nos recuerda que la libertad y la igualdad sólo tienen sentido si son reales y efectivas. En el caso de las personas con discapacidad, esto implica reconocer que la vulnerabilidad no se explica únicamente por una deficiencia individual, sino por la falta de adaptación de nuestro entorno social, económico y cultural a la diversidad humana.

⁴⁵ MORAL ORTEGA, O., «La discapacidad como situación fáctica y como hecho jurídico...», *op. cit.*, p. 117, recuerda que «La parte añadida al periodo final de una composición musical o poética se le denomina: coda. La pretensión, con este punto, es de mucha menor entidad, solo se pretende realizar una reflexión final a modo de epílogo».

⁴⁶ Mi más sincero agradecimiento a los alumnos de 4.º de Grado en Derecho y Máster en Derecho de los Negocios Internacionales del Centro de Estudios Garrigues que han elaborado este punto: Andrea Agüera, Lucía Allende, Raúl Huang y Mónica López de Paz.

Cabe hacer especial mención a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad marcó un hito: reconoció a las personas con discapacidad como titulares plenos de derechos humanos, alejándose de la visión asistencialista y proclamando la accesibilidad universal como la llave que permite el ejercicio de todos los demás derechos.

El Derecho de la Discapacidad es un motor de transformación social. Su finalidad es cuestionar estructuras, eliminar barreras y promover un cambio de perspectiva para que la discapacidad no sea entendida como una desventaja, sino como parte de la diversidad que enriquece a toda la sociedad.

6.2. Derecho de la discapacidad como asignatura

Desde el Centro de Estudios Garrigues surgió la acertada idea de incluir esta asignatura en 3.º de Grado. Las clases fueron impartidas por el Doctor en Derecho Rafael de Lorenzo García, quien gracias a su amplia trayectoria profesional y experiencia personal nos mostró la compleja realidad social que se entrelaza con la normativa jurídica en la aplicación y garantía de los derechos de las personas con discapacidad.

La propuesta no solo responde a la necesidad de adecuar la enseñanza a un marco legal vigente, sino que también contribuye a formar juristas con una preparación integral, sensibles a la diversidad y comprometidos con valores esenciales como la igualdad y la no discriminación.

Otro de los motivos que justifica la incorporación de esta asignatura en ese momento académico es que, a esas alturas de la carrera, ya se han adquirido las bases fundamentales necesarias para comprender la transversalidad que caracteriza al Derecho de la Discapacidad. El estudio de esta disciplina exige precisamente la capacidad de entender el funcionamiento general de cada rama jurídica, tanto en el ámbito nacional como internacional, para atender a la problemática concreta que afrontan las personas con discapacidad en los distintos aspectos de su vida.

Las sesiones impartidas por Rafael de Lorenzo permitieron recorrer la historia de los derechos de las personas con discapacidad, analizando cada hito que configuró el panorama legal. En primer lugar, se abordaron los logros internacionales, especialmente la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006), que se incorporó al ordenamiento jurídico español mediante la Ley

26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención. Esta ley unificó normativas previas como la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI); la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal (LIONDAU); y la 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. El espíritu de la Ley 26/2011 quedó finalmente consolidado con el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, que aprobó el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Además de los aspectos teóricos, el profesor de Lorenzo introdujo la compleja realidad mediante casos prácticos que evidenciaban cómo, a pesar del desarrollo normativo, la inclusión de las personas con discapacidad no puede depender únicamente de la legislación, si la sociedad no toma conciencia de la necesidad de garantizar apoyos efectivos en los distintos ámbitos —laboral, social, jurídico— la inclusión nunca será real. Esta carencia se traduce en la privación de derechos básicos y cotidianos, como el acceso al transporte público o la apertura de una cuenta bancaria, así como en la falta de asistencia y adaptación en procedimientos legales.

El modelo socio-contextual de la discapacidad consagrado en la CDPD convive todavía con inercias derivadas de un enfoque médico-rehabilitador. La necesidad de un reconocimiento administrativo previo para acceder a prestaciones y derechos constituye una exigencia legislativa que entra en tensión con la definición más amplia y flexible de la CDPD, generando demoras en el acceso a apoyos esenciales y dificultando la protección frente a la discriminación indirecta.

En cuanto a los ajustes razonables, si bien el incumplimiento está tipificado como discriminación en la LGDPD, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Constitucional español introduce la valoración del coste económico como criterio relevante en la determinación de su razonabilidad. Este enfoque puede restringir la eficacia de la figura, especialmente en sectores como educación, empleo o participación política.

La discriminación múltiple y por asociación supone otro desafío. Mujeres, menores, personas mayores, víctimas de violencia de género o residentes en áreas rurales se enfrentan a circunstancias agravadas de exclusión que requieren medidas específicas. Asimismo, familiares y cuidadores pueden ser objeto de trato discriminatorio por su

vinculación con personas con discapacidad, un fenómeno cuya protección jurídica plena aún no se ha consolidado.

Los mecanismos de tutela y control presentan limitaciones vinculadas a la falta de recursos, la dispersión competencial y la deficiente coordinación interadministrativa. Ello resta eficacia a instrumentos como el arbitraje, la tutela judicial o el Observatorio Estatal de la Discapacidad.

Un problema estructural adicional radica en el desconocimiento generalizado de esta rama del Derecho. Pese a la claridad sistemática del Real Decreto Legislativo 1/2013 en materias como igualdad, accesibilidad y no discriminación, su aplicación práctica resulta fragmentada e insuficiente. Este desconocimiento afecta tanto a operadores jurídicos como a la ciudadanía en general.

Finalmente, persiste una visión social tradicional y asistencialista que limita el reconocimiento efectivo de sus derechos fundamentales, mientras que la escasa difusión de los mecanismos de protección institucional compromete la capacidad real de estas personas para hacer valer sus derechos. Por ello, resulta imprescindible intensificar la formación especializada y la sensibilización social, así como reforzar la visibilidad y accesibilidad de las vías de reclamación, garantizando así una aplicación más eficaz y homogénea de la normativa en materia de discapacidad y derechos fundamentales.

6.3. Retos pendientes

Pese a los avances normativos consolidados, subsisten retos clave para garantizar la plena efectividad de los derechos.

Tuvimos la oportunidad de analizar un caso que desafortunadamente nos mostraba la realidad actual donde pudimos observar algunos de los siguientes desafíos para alcanzar la inclusión social:

- **Accesibilidad universal:** Persisten barreras físicas, tecnológicas y comunicativas que limitan el acceso a bienes y servicios básicos, en especial en entornos rurales y en servicios digitales de la Administración. En este sentido, la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2019 (STS 350/2019, ECLI:ES:TS:2019:1068), estima un recurso y anula el Real Decreto 848/2017, en cuanto en su elaboración no se incorporó un informe de impacto

en materia de igualdad, no discriminación y accesibilidad universal. Esto muestra que el TS considera la accesibilidad universal como un elemento exigible en la elaboración normativa y vinculado a la igualdad.

- **Inclusión laboral:** Existe un déficit notorio en la integración en el mercado de trabajo. La integración en el mercado de trabajo continúa siendo uno de los ámbitos más deficitarios. La Sentencia del Tribunal Constitucional 200/2001 (STC 200/2001 ECLI:ES:TC:2001:200), avaló la constitucionalidad de la cuota de reserva del 2 % en empresas de más de 50 empleados como medida de acción positiva legítima. Si bien, el cumplimiento efectivo de la cuota de reserva del 2 % en empresas de más de 50 trabajadores resulta todavía insuficiente, y las tasas de desempleo en personas con discapacidad duplican las de la población general.
- **Apoyos para la toma de decisiones:** Tras la reforma del Código Civil operada por la Ley 8/2021, la jurisprudencia (STS 589/2021 ECLI:ES:TS:2021:3276.) refuerza la primacía de la voluntad y preferencias de la persona en la provisión de apoyos.
- **Educación inclusiva:** La transición hacia un sistema plenamente inclusivo, conforme al art. 24 de la Convención, presenta dificultades prácticas: coexistencia de centros ordinarios y centros de educación especial, carencia de recursos humanos especializados y desigualdad territorial en la asignación de apoyos.
- **Sistema sancionador:** Pese a la existencia de un régimen sancionador, su aplicación es escasa y carece de la visibilidad necesaria para generar un efecto disuasorio real frente a conductas discriminatorias. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en fecha 23 de julio de 2020 (STS 1103/2020 ECLI:ES:TS:2020:1103), recordó la exigibilidad judicial frente a la inactividad administrativa.

6.4. Conclusiones

La reflexión que se deriva de lo expuesto pone en evidencia que la manera en que nos comunicamos y relacionamos refleja de forma directa nuestro compromiso con la dignidad humana y los derechos humanos. En particular, respecto a las personas con discapacidad, cuyos derechos trascienden la sensibilidad individual y se constituyen

como un pilar fundamental en la construcción de una sociedad justa, democrática y civilizada.

Las tensiones manifestadas reflejan la complejidad de trasladar los principios de igualdad y respeto a la praxis cotidiana. Sin embargo, es precisamente en esas dificultades donde se revela la necesidad de asumir la inclusión y la consideración como valores concretos y operativos, más allá de meras formalidades normativas. En ese sentido, un estado social y democrático de derecho, como el que aspiramos a fortalecer en el siglo XXI, la protección efectiva de estos derechos no es solo un mandato legal; es una expresión imprescindible de la responsabilidad civil y del compromiso con el bienestar social y forma parte de una civilización que aspira a ser verdaderamente inclusiva y humanista. Debemos reconocer que cada interacción, incluso aquellas marcadas por el desacuerdo, representa una oportunidad para reafirmar el respeto mutuo y el reconocimiento auténtico de derechos, ello invita a reflexionar sobre la importancia de avanzar con determinación. La garantía real de los derechos de las personas con discapacidad constituye, en definitiva, una medida concreta del nivel de madurez ética y social de cualquier comunidad.

Merced a ello, esta responsabilidad implica concentrar esfuerzos diariamente para que la inclusión deje de ser solo un ideal y se convierta en una realidad tangible en la que todos los ciudadanos puedan participar con igualdad. Solo así será posible construir una civilización verdaderamente avanzada, donde los derechos humanos, la justicia y el bienestar social sean patrimonio de todos.

Por ello, la auténtica grandeza de una comunidad no se traduce en su poderío material ni en la suma de sus posesiones, sino en su capacidad para reconocer y salvaguardar la dignidad de quienes habitan en sus márgenes. Dicho legado ético, que debemos preservar y hacer perdurar, requiere que nuestras acciones superen la mera retórica y se inscriban en una ética de responsabilidad permanente, donde la inclusión se erija como un compromiso inquebrantable y un acto constante de humanidad que define la esencia misma de la convivencia de la civilización humana.

Para finalizar, me gustaría subrayar que, desde el inicio de nuestras Clínicas Jurídicas en el Centro de Estudios Garrigues, asumimos el compromiso firme de apostar por un Derecho más inclusivo, capaz de visibilizar lo invisible y de responder con rigor y sensibilidad a los desafíos de nuestra sociedad. Esta vocación ha guiado cada paso de nuestro recorrido académico y social, y hoy se concreta en la creación de la asig-

natura: el Derecho de la Discapacidad. Concebida como un espacio de aprendizaje profundo y autónomo, esta asignatura representa no solo una innovación curricular y metodológica, sino también una declaración de principios: el reconocimiento de una realidad jurídica que exige ser enseñada, comprendida y defendida. Con ilusión y esperanza, confiamos en que esta iniciativa contribuya a formar juristas comprometidos con la transformación del Derecho desde la inclusión, y con el impulso de un cambio social tan necesario como urgente.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALCAÍN MARTÍNEZ, E., «La difusión y extensión del Derecho de la discapacidad entre los operadores jurídicos», *Nuevos horizontes en el derecho de la discapacidad: hacia un derecho inclusivo*, Martínez-Pujalte, A.-L. (director). Thomson Reuters Aranzadi Cizur Menor (Navarra), 2018.
- CALAZA LÓPEZ, S., «*Inteligencias múltiples y Derecho procesal*», en *Sociedad, Justicia y discapacidad*, dirigido por Luaces Gutiérrez, A., Ed. Aranzadi, Navarra, 2021.
- ___, «La justicia civil indisponible en la encrucijada: la asincronía entre la reforma sustantiva y procesal en la provisión judicial de apoyos a las personas con discapacidad», *La Ley Derecho de Familia: Revista jurídica sobre familia y menores*, n.º 31, 2021 (Ejemplar dedicado a: La reforma civil y procesal de la discapacidad. *Un tsunami en el ordenamiento jurídico*, dirigido por GARCÍA RUBIO, M. P.,).
- ___, «Ni toda la discapacidad es vulnerabilidad, ni toda la vulnerabilidad es discapacidad en el nuevo crisol procesal: En busca de la confluencia», *La dignificación de la Justicia penal de familia, La Ley, Derecho de Familia* n.º 34, abril-junio, 2022.
- ___, «Hitos procesales de la discapacidad», *Actualidad Civil*, 10, 2022.
- ___, «Incógnitas procesales persistentes en el nuevo escenario sustantivo de la discapacidad», *Revista de Derecho Civil*, v. 9, n.º 3, 2022.
- CALAZA LÓPEZ, S.; GARCÍA PÉREZ, M. y LUACES GUTIÉRREZ, A., *Educación y discapacidad en un entorno virtual*, Colección Ética Justicia y Proceso, Dykinson, Madrid, 2023.
- CERMI, *Universidad y discapacidad La inclusión de las personas con discapacidad en la Universidad española. Informe del CERMI Estatal de reforma normativa en materia de inclusión de las personas con discapacidad en el sistema universitario español*, 2020: <https://back.cermi.es/catalog/document/file/636120e69821a.pdf> (última visita 7 octubre de 2025).
- ___, *Derechos Humanos y Discapacidad, Informe España, 2024*, <https://cermi.es/coleccion/coleccion-convencion-onu/3668> (última visita 7 octubre de 2025).

- Congreso internacional «*la humanización de la justicia ante el nuevo horizonte de la discapacidad: una definitiva apuesta por los derechos, deseos, preferencias y voluntad de las personas con discapacidad*», 2022. <https://www.eventosjuridicos.es/es/eventos/congreso-internacional-la-humanizacion-de-la-justicia-ante-el-nuevo-horizonte-de-la-discapacidad-una-definitiva-apuesta-por-los-derechos-deseos-preferencias-y-voluntad-de-las-personas-con-discapacidad/22214/> (última visita 7 octubre de 2025).
- DE LORENZO GARCÍA, R., «*Derecho promulgado y derechos ejercidos*», en *Sociedad y discapacidad en un entorno virtual*, Colección Ética, Justicia y Proceso, dirigido por Calaza López, S., Dykinson, Madrid, 2023.
- DE LORENZO GARCÍA, R. y PÉREZ BUENO, L. C. (coordinadores), *Tratado sobre la discapacidad*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2007.
- _____, (dirs.), *Fundamentos del Derecho de la discapacidad*, Aranzadi, Navarra, 2020.
- _____, «Nota introductoria de los Directores», *Fundamentos del derecho de la Discapacidad*, Aranzadi, Navarra, 2020.
- _____, (dirs.), *La Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social. Balance. (2013-2023)*. Aranzadi, Navarra.
- DE PRADA RODRÍGUEZ, M. y CALLEJO CARRIÓN, S., «El acceso a la justicia de las personas con discapacidad: necesaria especialización de la prueba pericial». *Peritaje y prueba pericial*, Bosch, 2017.
- DE PRADA RODRÍGUEZ, M. y PÉREZ DE PRADA, M., «El derecho de la discapacidad: las clínicas jurídicas como medio de colaboración y apoyo a las personas con discapacidad», en *Clínicas jurídicas españolas: propuestas y desafíos*, Aranzadi, Navarra, 2022.
- _____, «Discapacidad y derechos humanos: camino y retos hacia una sociedad más Inclusiva». *Sociedad y Discapacidad en un entorno digital*, directoras: Sonia Calaza López, Mercedes de Prada Rodríguez y Ana Isabel Luaces Gutiérrez, Dykinson, 2023.
- DE PRADA RODRÍGUEZ, M., «El derecho está para mostrar lo invisible y lo invisible son las personas con discapacidad», *CERMI*, 2021. <https://semanal.cermi.es/noticia/entrevista-Mercedes-Prada-directora-Academica-CentroEstudios-Garrigues-derecho-mostrar-invisible-personas-discapacidad.aspx.html>
- _____, «La necesaria seguridad jurídica en el binomio «discapacidad-innovación tecnológica (IA)», *Igualdad de género, tecnología y Derecho*, María M. Pardo de Vera, dir. 2021, pp. 72-80. <https://elderecho.com/ebook-igualdad-genero-tecnologia-derecho>
- _____, «Especiales riesgos de los menores de edad con discapacidad en los entornos digitales», *La protección de la infancia en entornos digitales* (Coord. Delia Rodríguez), Dykinson, 2024.

- ____, «La protección jurídica de los derechos de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad en el ámbito digital: desafíos y propuestas», *Actualidad Civil*, diciembre, 2024.
- DEL POZO ESPADA, M. A., «Instituciones civiles de utilidad para las personas con discapacidad», *Derecho y discapacidad*, CERMI, 2012.
- GARCÍA RUBIO, M. P., «Notas sobre el propósito y el significado del Anteproyecto de Ley por el que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica», en *Jornadas sobre el nuevo modelo de discapacidad*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2020.
- ____, «La reforma de la discapacidad. Un tsunami en el ordenamiento jurídico», *La ley. Derecho de familia. Revista Jurídica sobre familia y menores*, n.º 31, 2021.
- LESMESS SERRANO, C., Prólogo en *Nuevos horizontes en el derecho de la discapacidad: hacia un derecho inclusivo*, Martínez-Pujalte, A.-L. (director). Thomson Reuters, Aranzadi, 2018.
- LOYA DEL RÍO, M., «La posición de las personas con discapacidad en el acceso a la justicia en España», en *Sociedad, Justicia y discapacidad*, Dir. LUACES GUTIÉRREZ, A., Aranzadi, Navarra, 2021.
- MARTÍNEZ-PUJALTE, A.-L., «Principios básicos de Derecho de la Discapacidad: propuesta de sistematización y algunas conclusiones», *Nuevos horizontes en el Derecho de la Discapacidad: hacia un derecho inclusivo*, Martínez-Pujalte, A.-L. (director). Thomson Reuters, Aranzadi, 2018.
- MORAL ORTEGA, O., «Las situaciones de discriminación de personas con discapacidad en España: vulneraciones más extendidas», en 2003-2012, *10 años de legislación sobre no discriminación de personas con discapacidad en España estudios en homenaje a Miguel Ángel Cabra de Luna*, coordinado por Álvarez Ramírez, G. E., 2012.
- ____, «La discapacidad como situación fáctica y como hecho jurídico. Noción legal y administrativa de discapacidad», *Nuevos horizontes en el derecho de la discapacidad: hacia un derecho inclusivo*, Martínez-Pujalte, A.-L. (director). Thomson Reuters Aranzadi, 2018.
- ____, «El sistema de servicios y prestaciones sociales y sanitarias de la Ley General», *La Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (2013-2023): Balance crítico*, Aranzadi, 2023.
- PÉREZ BUENO, L. C., «¿Pueden los Jueces proveer de apoyos a las personas con discapacidad contra su voluntad?», coordinado por CALAZA LÓPEZ, S. y DE PRADA RODRÍGUEZ, M., *Actualidad Civil*, n.º 3, 2023.

- ____, «Balance crítico de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social (2013-2023)», *CERMI*, 2023. <https://diario.cermi.es/opinion/balance-critico-de-la-ley-general-de-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-y-de-su-inclusion-social-2013-2023> (última visita 7 octubre de 2025).
- ____, «Iniciación a los derechos y a la defensa legal de las personas con discapacidad», *Colección Convención ONU*, 2022. <https://back.cermi.es/catalog/document/file/636120d758e00.pdf> (última visita 7 octubre de 2025).
- ____, «Un caso de éxito de incidencia política de la sociedad civil organizada. la reforma del artículo 49 de la Constitución Española», *La reforma del artículo 49 de la Constitución Española*, coord. por Laura Díez Bueso, 2024.

GARANTÍAS DE APOYO A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Gloria Álvarez Ramírez

Doctora en Derecho, experta en Derecho de la Discapacidad

«The afterlife awaits those who walk the path of honor.»

Iron Maiden

En recuerdo de Óscar

SUMARIO: 1. Introducción. -2. El acceso a la justicia de las personas con discapacidad; 2.1. Barreras en el acceso a la justicia; 2.2. El acceso a la justicia desde nuevos enfoques; Discapacidad desde un enfoque de derechos humanos; Enfoque de justicia inclusiva; 2.3. Marco de protección en el acceso a la justicia; La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; Marco constitucional; Marco legal. -3. La dimensión inclusiva de los MASC; 3.1. Las necesidades derivadas de la discapacidad; 3.2. La relevancia de implementar MASC inclusivos; Contribuyen a la equidad en el acceso a la justicia de las personas con discapacidad; Contribuyen a una mayor participación de las personas con discapacidad; Es una obligación; Beneficia a otros grupos sociales; Es una inversión social; Impulsa las prioridades en justicia. -4. Garantías de apoyo en los MASC; 4.1. La exigencia de garantías de apoyo; 4.2. Las garantías de apoyo; Transformar las percepciones; Lenguaje y trato accesibles e inclusivos; Accesibilidad universal y ajustes razonables; Apoyo para la toma de decisiones. -Referencias bibliográficas.

1. INTRODUCCIÓN

Los mecanismos alternativos de solución de controversias están en auge. La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia apuesta por romper un esquema de conflicto que aun cuando sigue manteniéndose como la vía principal, otorga protagonismo a los Medios Adecuados de Solución de Controversias (en adelante MASC), igualmente idóneos para la resolución de la mayoría de los asuntos en materia civil y mercantil.

Aunque puede resultar obvio que esta metamorfosis de la justicia debe aplicar para todos, existen muchos obstáculos que impiden a las personas con discapacidad acceder a la justicia en igualdad de condiciones con las demás.

Con ocasión de la nueva regulación, estas líneas pretenden evocar las singularidades propias de la discapacidad que demandan MASC inclusivos que garanticen el respeto de los derechos de las personas con discapacidad y su mayor participación.

2. EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

2.1. Barreras en el acceso a la justicia

Si bien la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad hace parte del sistema jurídico español desde hace casi dos décadas, en la práctica se observa la persistencia de grandes barreras para la materialización del derecho al acceso a la justicia para las personas con discapacidad.

Obstáculos físicos, procedimentales y actitudinales están estrechamente vinculados a hechos de violencia y discriminación, así como al desconocimiento de la discapacidad como parte de la condición humana. Tales problemas reflejan el desarrollo social que hemos tenido como sociedad y en el que permanecen estereotipos, prejuicios y creencias culturales que permean todos los escenarios incluidos aquellos de prestación de servicios de justicia.

Algunas barreras para el acceso a la justicia de las personas con discapacidad son:

1. El factor económico es determinante para el acceso a la justicia. Esta barrera afecta de manera desproporcionada a las personas en situación de vulnerabi-

lidad, entre ellos las personas con discapacidad, quienes suelen tener ingresos más bajos y menos acceso a recursos financieros.

2. Las barreras arquitectónicas y urbanísticas estructurales, así como servicios que no fueron diseñados considerando las necesidades de accesibilidad.
3. La falta de mobiliario ergonómico (sillas, productos de apoyo y otros equipos) implica que no sean cómodos y funcionales para personas con diferentes necesidades.
4. Las barreras dadas por circunstancias geográficas, que impiden el acceso físico de quienes viven en zonas alejadas de los centros o servicios del sector justicia.
5. Las barreras de comunicación que limitan la capacidad de la persona con discapacidad para comunicarse y participar plenamente en cualquier proceso de resolución de controversias.
6. La insuficiente información, orientación y asesoramiento, sumada a la ausencia de accesibilidad de la misma, limita la capacidad de las personas con discapacidad para ejercer el derecho a la justicia de forma efectiva y real.
7. El Capacitismo, sistema de opresión que considera la discapacidad como una condición inferior y califica a las personas con discapacidad como inferiores, las invisibiliza en el sistema de justicia. Sus narraciones se consideran subjetivas e inadecuadas para adoptar decisiones y, por lo tanto, no se les proporciona el espacio necesario para que se tengan debidamente en cuenta sus demandas jurídicas.
8. El desconocimiento del marco normativo sobre los derechos de las personas con discapacidad por parte de los operadores de justicia.
9. La inaplicación de la interseccionalidad y el enfoque de género como elementos exponenciales de la discriminación en el acceso a la justicia.

2.2. El acceso a la justicia desde nuevos enfoques

El Derecho de acceso a la justicia de las personas con discapacidad solo se entiende a partir de dos importantes procesos de transformación. El primero está relacionado con la evolución jurídico-social que ha hecho posible que la discapacidad sea considerada actualmente como una materia de alcance jurídico. El segundo se refiere a los progresos para hacer posible una justicia eficiente, accesible y sostenible. Sin estos cambios, los MASC, como mecanismos válidos de acceso a la justicia por parte de las personas con discapacidad, tendrían muchas dificultades para ser configurados e implementados.

Discapacidad desde un enfoque de derechos humanos

La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por Naciones Unidas en 2006 marcó un cambio de paradigma en la concepción y tratamiento de la discapacidad, que ha evolucionado desde una visión médica y asistencial hacia una estrategia cimentada en los derechos humanos, la igualdad de oportunidades y la ciudadanía de pleno derecho.

Esta renovada perspectiva, más inclusiva y social, interpreta que la discapacidad no es el efecto de la deficiencia, sino es el resultado de una sociedad que limita e impide que las personas con discapacidad se incluyan, decidan o diseñen con autonomía su propio plan de vida en igualdad de oportunidades con el resto de personas. Reconoce que las personas con discapacidad son auténticos sujetos plenos y activos de derechos, y la necesidad de suprimir las barreras a su inclusión y participación social.

La importancia de este enfoque radica en que, por una parte, son la referencia ética que debe inspirar los ordenamientos jurídicos y, por otra parte, expresan los compromisos adquiridos por los Estados de promocionar, defender y proteger los derechos de las personas con discapacidad.

El enfoque de derechos conlleva varias obligaciones. El primero es la necesidad de situar a las personas en el centro y por ello obliga a respetar la autonomía personal y a reconocer que todas las personas tienen el derecho de tomar decisiones de manera independiente en base a sus preferencias y voluntad. Asimismo, prohíbe toda discriminación por motivos de discapacidad, promueve la igualdad de oportunidades y prioriza la accesibilidad universal como condición previa necesaria para que puedan ejercer plenamente los derechos y libertades en igualdad de condiciones.

Enfoque de justicia inclusiva

En contextos de desempleo, pobreza, inestabilidad económica y profundas desigualdades estructurales preexistentes, las tensiones sociales y la conflictividad, ponen en riesgo la cohesión del tejido social. Esta conflictividad social requiere acciones rápidas e innovadoras que aseguren la resolución de conflictos y la protección de los derechos humanos.

Para tal fin, los distintos tipos de MASC se presentan como herramientas efectivas para brindar a las personas una justicia ágil, eficiente y dialogada, frente a la inercia de llevar la conflictividad a los tribunales.

A esta perspectiva de una justicia moderna, se suma la sensibilización en el acceso a la justicia con enfoque de derechos humanos que garantiza el acceso igualitario a las poblaciones en situación de vulnerabilidad —entre las que se cuenta las personas con discapacidad— para que no sean excluidas ni maltratadas en sus derechos.

La justicia inclusiva entraña que los operadores de justicia deben razonar e interpretar teniendo en cuenta un sentido de justicia equitativa, y están obligados a realizar las medidas y acciones pertinentes para que toda persona sin distinción alguna pueda obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas.

Este nuevo paradigma de justicia busca no solo garantizar el acceso de todas las personas a la justicia, sino también fomentar una cultura de diálogo y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

2.3. Marco de protección en el acceso a la justicia

La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

De los múltiples instrumentos internacionales que abordan los derechos de la población con discapacidad, la protección de las personas con discapacidad se ha concretado en la Convención Internacional sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (en adelante CDPD). Su propósito es garantizar que todas las personas con discapacidad tengan acceso a los mismos derechos y oportunidades que los demás.

El alcance de la Convención abarca el ámbito de la justicia. De acuerdo con su artículo 13, rubricado *Acceso a la justicia*, los Estados deben asegurar el empleo de todos aquellos medios que sean necesarios para garantizar que las personas con discapacidad puedan acceder a la justicia en igualdad de condiciones y circunstancias con el resto de los ciudadanos, y en los diferentes roles o papeles que pueden coexistir en la Administración de Justicia.

La aplicación de este artículo supone que toda actuación de los operadores jurídicos en cualquier procedimiento en que intervengan personas con discapacidad debe articularse sobre la base del principio de igualdad en la diferencia. Derechos esenciales —como los de accesibilidad, información, intimidad e imagen, etcétera—, reconocidos para todos los usuarios de la Administración de Justicia, deberán respetarse también con relación a las personas con discapacidad, llevando a cabo las adaptaciones que sean necesarias para que dichos derechos sean efectivos.

La CDPD, más su Protocolo Facultativo, ha sido firmada y ratificada por España¹.

La ratificación de la CDPD supone que, desde el 3 de mayo de 2008, forma parte del ordenamiento interno español, y sus principios y disposiciones son de obligatorio cumplimiento.

Marco constitucional

La reforma del artículo 49 de la Constitución actualiza el marco constitucional español ajustando su terminología para garantizar dignidad, respeto y sensibilidad hacia las personas con discapacidad. Una actualización que va más allá de la sustitución de términos y que se proyecta sobre el anclaje del paradigma de derechos humanos que surge con la CDPD.

La norma constitucional impone obligaciones a los poderes públicos, con el fin de asegurar la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad en entornos universalmente accesibles.

Los deberes que emanan del artículo 49 conectan de manera inequívoca con el derecho de acceso a la justicia de las personas con discapacidad, entendido como la posibilidad de buscar y obtener un recurso a través de instituciones de justicia —ya sean formales o informales— para exigir el reconocimiento y la protección de sus derechos.

¹ Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. BOE núm. 96, de 21 de abril de 2008.

Marco legal

Desde la ratificación de la CDPD, diferentes normas se han sumado de manera progresiva y hecho eco de la recepción del paradigma de derechos, lo que ha supuesto un nuevo contexto para la efectividad de los derechos de las personas con discapacidad en España.

La Ley General de los derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social se erige como la norma de referencia. Esta ley reconoce a las personas con discapacidad como titulares de una serie de derechos y a los poderes públicos como los garantes del cumplimiento de dichos derechos. Dentro de sus ámbitos de aplicación se incluye la Administración de Justicia. Aprobada por el Real Decreto Legislativo 1/2013 de 29 de noviembre, esta ley refunde y armoniza en un único texto las principales leyes en materia de discapacidad: la antigua LISMI (Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad), la LIONDAU (Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad,) y la Ley de Infracciones y Sanciones (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).

Dentro de las modificaciones normativas, destaca la operada a través de la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, la cual tiene un impacto directo y significativo en el acceso a la justicia. La Ley supuso un avance trascendental en las labores de adaptación del ordenamiento jurídico español a la CDPD. Esta reforma comporta un cambio radical en el sistema de toma de decisiones que afecta a las personas con discapacidad, pasando de un sistema paternalista y de sustitución a uno que respeta la voluntad, deseos y preferencias de la persona, quien, por regla general, será la encargada de tomar sus propias decisiones.

3. LA DIMENSIÓN INCLUSIVA DE LOS MASC

Aunque el desarrollo y aplicación de los Medios Adecuados de Solución de Controversias no es reciente, el panorama de la justicia en España ha dado un giro significativo con la Ley 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia. La norma consolida el papel de los MASC en nuestro or-

denamiento jurídico al imponer su uso como paso previo obligatorio antes de acudir a los tribunales en la mayoría de los procedimientos civiles y mercantiles.

Si bien la novedosa legislación tiene el potencial de agilizar la justicia y promover una cultura del acuerdo, para las personas con discapacidad esto solo será una realidad si se les respeta sus derechos y se les garantiza su participación en igualdad de condiciones.

Para que los MASC no excluyan a las personas con discapacidad, los operadores jurídicos deben comprender y tomar en cuenta las implicaciones que la singularidad inherente a la situación de discapacidad supone para las personas en su diario vivir. Asimismo, deben contar con los recursos adecuados para garantizar que los espacios, servicios y cualquier procedimiento vinculado a los MASC proporcionen las condiciones necesarias que permitan su participación activa, en igualdad de condiciones con el resto de personas.

3.1. Las necesidades derivadas de la discapacidad

Además de las manifestaciones comunes a cualquier conflicto, las personas con discapacidad enfrentan circunstancias específicas y necesidades concretas que deben ser atendidas. Su realidad cotidiana, personal y social está determinada por dos factores. En primer lugar, enfrentan espacios sociales insuficientemente adaptados a sus necesidades específicas, lo que limita considerablemente sus actividades diarias, sus posibilidades de relacionarse y de participar en situaciones vitales. En segundo lugar, se saben y sienten condicionadas por la representación colectiva capacitista que se atribuye a la discapacidad.

Estos entornos, escasamente adecuados a los requerimientos derivados de la discapacidad, condicionan de forma significativa el desarrollo práctico cotidiano de las personas con discapacidad. A ello se suma la cosmovisión social que reafirma la sobrevaloración y preferencia por ciertas capacidades normativas o características típicas del cuerpo y la mente como esenciales para vivir una vida de valor.

Esta combinación de factores determina que, en un proceso de gestión y resolución de conflictos, las personas con discapacidad partan de una situación objetiva de desventaja, ya que deben enfrentar diversos desafíos que influyen en sus reacciones y comportamientos en este tipo de situaciones.

Las personas con discapacidad conforman un grupo social altamente heterogéneo, cuya diversidad se manifiesta en múltiples variantes, grados y contextos. Esta heterogeneidad se refleja en la diversidad de experiencias y necesidades que afronta esta población y que pueden ser sensoriales, físicas, cognitivas, comunicativas y emocionales. Listarlas en su totalidad sería una labor poco práctica. Lo verdaderamente relevante es recordar que la discapacidad resulta de la interacción entre personas con las deficiencias descritas y las barreras del entorno (inaccessibilidad física, cognitiva, sensorial, digital, en el transporte; prejuicios y estereotipos; exclusión social debido a la falta de oportunidades en educación y trabajo; políticas públicas inclusivas con resultados meramente formales; incumplimiento de la normativa inclusiva de la discapacidad) que limitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

3.2. La relevancia de implementar MASC inclusivos

Existen al menos seis razones clave que justifican la necesidad de implementar MASC inclusivos de la discapacidad.

Contribuyen a la equidad en el acceso a la justicia de las personas con discapacidad.

Las inequidades en el acceso a la justicia plantean, no solo preocupaciones éticas, sino que incluso son sancionables conforme al derecho internacional y a los instrumentos jurídicos nacionales. Desde una perspectiva de derechos humanos, deben ser rechazadas, puesto que impiden a las personas con discapacidad ejercer plenamente el derecho fundamental de acceso a la justicia.

Para las personas con discapacidad, este derecho se puede mejorar a través de MASC inclusivos que se brinden de manera equitativa y que corrijan las limitaciones producidas por las barreras del entorno. Para ello, las intervenciones de MASC deben aplicar los principios de igualdad de las partes, respeto a la dignidad humana y la garantía de un proceso equitativo y transparente.

Contribuyen a una mayor participación de las personas con discapacidad.

El campo de los MASC —caracterizado por su flexibilidad, agilidad y, principalmente, por exigir la participación voluntaria, libre y autónoma de las partes— constituye un cauce válido y adicional para fomentar la inclusión de las personas con discapacidad.

Al proporcionar una plataforma para la comunicación, la colaboración y la toma de decisiones conjunta, el campo de los MASC favorece la participación de las personas con discapacidad. Su propia naturaleza, que procura la igualdad de oportunidades para todas las partes, impulsa el empoderamiento como herramienta para gestionar el conflicto. Este enfoque resulta fundamental para la persona con discapacidad al incrementar su seguridad, visión y protagonismo.

Además, dado que la justicia es un derecho que permite el acceso a otros derechos, la participación activa de las personas con discapacidad en los MASC también les reviste de confianza y autonomía para acceder a las diferentes estructuras (empleo, educación, ocio, etcétera), a fin de desarrollarse personal y participar activamente en la sociedad.

Es una obligación

En virtud de la legislación internacional sobre derechos humanos —fundamentalmente, la CDPD— y de la legislación nacional, España tiene la obligación de corregir las inequidades a las que se enfrentan las personas con discapacidad en materia de justicia, a fin de que las personas con discapacidad puedan gozar de este derecho en igualdad de condiciones que las demás.

En este sentido, los operadores de justicia tienen el deber de generar condiciones de inclusión y de corregir las inequidades existentes en materia de acceso a la justicia.

Beneficia a otros grupos sociales

Implementar MASC inclusivos de la discapacidad que adopten un enfoque interseccional es un recurso analítico prometedor para la comprensión y el abordaje de las inequidades en el acceso a la justicia que experimentan diversos grupos sociales.

Esto es así porque el enfoque que se dirige a los desafíos persistentes para la inclusión de la discapacidad en los MASC se irradia a otros grupos a los que frecuentemente no se llega —personas mayores, mujeres, migrantes, solicitantes de asilo y refugiados, personas en riesgo de pobreza—, entre otros.

Estos son grupos que, a menudo, experimentan restricciones en el ejercicio de su derecho de acceso a la justicia de modo similar a la población con discapacidad. Estigmatización por parte de los operadores jurídicos, falta de accesibilidad o dificultades

financieras para acceder a servicios de justicia son obstáculos que discriminan a diversos grupos de usuarios de estos servicios. En consecuencia, estos segmentos de población también pueden beneficiarse de MASC con enfoques centrados en la eliminación de barreras persistentes, como aquellas que históricamente han afectado a las personas con discapacidad.

Es una inversión social

Invertir en MASC inclusivos al tiempo que mejora la equidad social, genera prosperidad y una cultura de paz y diálogo.

Al promover el diálogo y el entendimiento mutuo, los MASC contribuyen a la construcción de una cultura de paz y respeto a los derechos humanos. Promover espacios de encuentro seguros, respetuosos e igualitarios, donde todas las personas —independientemente de sus condiciones o circunstancias personales— expresen sus preocupaciones y participen, fortalece su cohesión social. Eso es inclusión.

Al mismo tiempo, las prácticas y estructuras en justicia que permiten la diversidad de voces promueven un tejido social integrado que, a la postre, genera prosperidad. Mejorar la justicia es un fin en sí mismo, un objetivo fundamental del desarrollo económico.

Impulsa las prioridades en justicia

Uno de los ejes de los recientes procesos de reforma y modernización de la administración de la justicia en España ha sido apoyar más en la sensibilización y capacitación en acceso a la justicia con enfoque de derechos humanos. En este sentido, la justicia se transforma progresivamente en un escenario de plena inclusión, donde los operadores de justicia se apropien del trato y comportamiento con que deben servir y proteger los derechos de las personas con discapacidad.

Hablar de justicia inclusiva implica reconocer y eliminar los sesgos, las barreras actitudinales, asegurar los ajustes razonables y la accesibilidad necesaria para que las personas con discapacidad puedan tener una participación real y efectiva en todos los procesos legales, sin importar el foro o el procedimiento de solución de controversias que se utilicen.

4. GARANTÍAS DE APOYO EN LOS MASC

4.1. La exigencia de garantías de apoyo

Desde el enfoque de los derechos humanos, quienes, en el ámbito de la justicia —concretamente en los MASC—, aborden cuestiones relativas a la discapacidad o presen servicios a personas con discapacidad, deberán hacerlo desde esta perspectiva. Esto supone apreciar a la persona con discapacidad como sujeto de derechos, identificar en todo caso los obstáculos que limiten el ejercicio y disfrute del derecho de acceso a la justicia a través del MASC y proveer las medidas que aseguren su igualdad material.

Las garantías de apoyo en los MASC no son un mero trámite burocrático. Son al tiempo, una necesidad para hacer efectivo el derecho a la igualdad en el acceso a la justicia de las personas con discapacidad; y una obligación jurídica y política derivada del cambio de paradigma de la discapacidad. Su incumplimiento está expresamente calificado como discriminatorio en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, tratado internacional ratificado por España y, por consiguiente, mandatorio. La exigencia de estas garantías también viene señalada en la Constitución española y en la legislación vigente en derechos humanos, concretamente, en lo referente a la no discriminación por razón de discapacidad.

Esta necesidad y mandato de asegurar una justicia accesible para las personas con discapacidad se funda en el hecho de que los procesos judiciales y extrajudiciales están usualmente diseñados sin pensar en esta población. Una circunstancia agravada por la estandarización de patrones procesales que no siempre reflejan la comprensión por la equidad y la inclusión cuando intervienen personas con discapacidad.

Revertir esta situación impone el apoyo y compromiso de los órganos de dirección y/o coordinación general de las entidades prestadoras de servicios de gestión y solución de conflictos, así como de los operadores de MASC y el personal que hace parte de la cadena de atención de estos servicios.

4.2. Las garantías de apoyo

Las garantías de apoyo en los MASC apuntan a la atención cuidadosa de las necesidades de las personas con discapacidad con el fin de cumplir con las exigencias

legales para garantizar un acceso a la justicia por parte de las personas con discapacidad; y para lograr intervenciones posibles, eficaces y más equitativas.

Las garantías de apoyo que se enuncian a continuación deben considerarse como un marco general adaptable a situaciones y necesidades específicas, con el objetivo general de eliminar obstáculos, facilitar la participación y promover la inclusión de las personas con discapacidad en los MASC.

Transformar las percepciones

La persistencia de percepciones preconcebidas y estereotipadas sobre la discapacidad determina que la mayoría de las intervenciones en los MASC en el cual participe una persona con discapacidad, estén condicionadas por una mirada que incide en los déficits y limitaciones, y no en las capacidades y autonomía de la persona.

Las representaciones negativas de las personas con discapacidad impiden que participen en condiciones de igualdad con el resto de ciudadanos en los espacios de gestión y resolución de conflictos. Estas imágenes las exponen a relaciones de poder y desigualdad que controlan o anulan su capacidad de elección y decisión, ya que desde el inicio son señaladas por su estigma y no son ni percibidas ni aceptadas como iguales.

El estigma inhabilita para participar con normalidad en los diferentes MASC. Al participar en cualquiera de ellos, la persona con discapacidad tiene que demostrar que cuenta con capacidades suficientes. Así, el estigma inhabilita a la persona de una aceptación procesal que se aplica al resto de participantes del MASC, interfiriendo significativamente en la interpretación de la controversia, su escalada, cronificación y enquistamiento, y afectando la participación activa, reconocida y libre de la persona con discapacidad. Ello constituye una exclusión que se configura por las percepciones sobre la discapacidad.

De ahí que en las intervenciones en MASC donde intervengan personas con discapacidad resulta esencial transformar estas percepciones y ser más conscientes de su influencia en la gestión y resolución de controversias.

La autorreflexión es una práctica valiosa que nos invita a cuestionar y desafiar nuestras propias percepciones sobre la discapacidad y a tomar conciencia al respecto. En la gestión de controversias, supone reconocer patrones de comportamiento y reaccio-

nes emocionales que surgen en nuestra relación con personas con discapacidad. Este ejercicio de autoexploración favorece un rol más proactivo de los operadores de justicia, al fortalecer habilidades clave para la gestión de conflictos, como aumentar la autoconciencia, empatía y sensibilidad, la toma de decisiones informadas, y la capacidad de mantenerse enfocados y objetivos durante el proceso.

Asimismo, las diferentes técnicas aplicadas en los MASC (escucha activa, observación, preguntas, legitimación, parafraseo, reformulación, reencuadre, generación de confianza, connotación positiva, empoderamiento, etcétera) son útiles para readaptar los esquemas de representación y enfocar la discapacidad desde una perspectiva de derechos que legitime y reconozca a la persona con discapacidad como sujeto procesal igual en el conflicto.

Lenguaje y trato accesibles e inclusivos

El lenguaje y la manera como tratamos a las personas con discapacidad son dos aspectos fundamentales que influyen en su inclusión en los MASC.

Los comportamientos desacertados y el uso de un lenguaje capacitista en un escenario de conflicto agravan una situación de por sí ya complicada, ayudando a perpetuar la invisibilidad de las personas con discapacidad y la desigualdad al limitar significativamente su ejercicio del derecho de acceso a la justicia. El trato y el lenguaje pueden emplearse para describir, disponer, ordenar, elogiar, insultar o discriminar a la persona con discapacidad, y actúan como elementos amplificadores de las discrepancias entre las partes.

Por el contrario, una comunicación accesible y un trato respetuoso que eviten gestos, palabras, formas o modos que levanten barreras, fomentan espacios para el reconocimiento y valoración de la discapacidad, y un clima participativo y colaborativo. Ellos reducen la distancia entre los extremos participantes, estimula el diálogo constructivo y promueve soluciones amistosas

Es esencial tomar conciencia sobre el valor y la capacidad transformadora de utilizar un trato y un lenguaje positivo y respetuoso que no silencie, invisibilice, esconda, subordine, minusvalore, margine, ridiculice, ningunee o excluya, sino que permita a la persona con discapacidad reconocerse e identificarse como parte activa del MASC.

Accesibilidad universal y ajustes razonables

La accesibilidad universal y los ajustes razonables son elementos fundamentales para garantizar que las personas con discapacidad puedan acceder y participar en los MASC con libertad, igualdad de condiciones y autonomía. Se trata de criterios pilares y puentes, sin los cuales el derecho al acceso a la justicia en sentido amplio puede verse anulado en la práctica para la población con discapacidad, si los entornos y medios materiales para su ejercicio no reúnen estas condiciones.

La accesibilidad universal en los MASC implica que los entornos y todo aquello que forma parte del servicio y el respectivo procedimiento MASC sean plenamente usables por cualquier persona independientemente de sus capacidades, desde la información para acceder al servicio o sobre el funcionamiento del MASC, la concertación de una cita, la utilización de los espacios, pasando por la comunicación con los profesionales, etcétera.

De manera que garantizar un acceso equitativo de las personas con discapacidad a los MASC requiere el cumplimiento de la accesibilidad como condición ineludible para que, cualquiera que sea su discapacidad, puedan satisfacer sus necesidades jurídicas y ejercer el derecho a la justicia.

Todos los servicios e instalaciones de atención MASC deben tener en cuenta todos los aspectos de la accesibilidad para las personas con discapacidad, que comprende la accesibilidad de la infraestructura, el equipo, la información y las comunicaciones, el transporte y el procedimiento.

Cuando las condiciones, medidas y/o dispositivos de accesibilidad universal no resultan eficaces, los ajustes razonables permiten responder a las necesidades particulares y precisas de las personas con discapacidad. Se trata de adaptar entornos físicos, cognitivos, sociales y actitudinales para satisfacer sus necesidades específicas y facilitar su accesibilidad y participación, preservando así el ejercicio en igualdad de condiciones con los demás del derecho de acceso a la justicia.

La obligación de realizar ajustes razonables puede darse en dos supuestos. El primero, cuando en virtud de la realización progresiva de medidas de accesibilidad todavía no existan condiciones reales de accesibilidad universal y sea indispensable el ajuste razonable para conseguir el acceso específico a ese derecho; por ejemplo, el uso de una rampa provisional para que una persona pueda acceder a la sede donde tendrá

lugar el MASC. El segundo, cuando la necesidad individual de esa persona sea tan concreta que el ajuste razonable sea lo único que permita alcanzar esa igualdad efectiva y no discriminación en la participación del MASC. Por ejemplo, que una persona pueda utilizar un dispositivo electrónico para comunicarse.

Dado que los ajustes razonables son requeridos según las características de cada situación concreta, demandan un esfuerzo e ingenio e innovación por parte de los operadores de MASC para permitir a las personas con discapacidad alcanzar esa igualdad efectiva y no discriminatoria en el ejercicio del derecho al acceso a la justicia en su más amplio sentido.

La denegación de los ajustes razonables —al igual que la denegación de las medidas de accesibilidad y de trato adecuado— puede constituir una forma de discriminación y suponer una violación del derecho de acceso a la justicia y, por tanto, de acceso a los MASC, en igualdad de condiciones.

Apoyo para la toma de decisiones

Los artículos 12 y 13 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reafirma la igualdad de todos ante la ley, reconociendo la capacidad jurídica plena de las personas con discapacidad, lo que conlleva no solo la capacidad de tener derechos sino la capacidad de ejercerlos, e implica a su vez la posibilidad y el poder para crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas en cualquier escenario del proyecto de vida de la persona.

Se parte de que todas las personas con discapacidad son capaces de tomar sus propias decisiones, sin perjuicio de que se puedan arbitrar cauces alternativos para hacerlo, y solo como algo excepcional, en aquellos casos en los que, por la especial gravedad de la discapacidad, la persona se encuentre privada de juicio suficiente para decidir.

Por lo tanto, todas las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica y no puede negárseles el acceso a la justicia por motivos de discapacidad. Este principio se aplica también a los MASC, métodos reconocidos como una forma de administrar justicia.

La Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica,

recoge la nueva ordenación prevista en la CDPD. La norma acoge un sistema de apoyos flexible y adaptable a las necesidades particulares de cada persona, así como a las circunstancias o actos para los cuales son requeridos.

Los apoyos para ejercer la capacidad en los MASC pueden incluir asistencia para: facilitar la comprensión de la información y la controversia que se ventilará en el MASC; ayudar a la persona con discapacidad a enfocar la atención y sopesar las opciones; explicar un tema o actos jurídicos de un modo diferente para la mejor comprensión de un concepto o idea que permita un consentimiento informado, la toma de una decisión con conciencia de lo que significa y de las consecuencias que puede conllevar; facilitar la manifestación de la voluntad y las preferencias por parte de la persona con discapacidad; interpretar de la mejor forma la voluntad y las preferencias de la persona en aquellos casos en que esta se encuentre absolutamente imposibilitada para interactuar con su entorno por cualquier medio.

Debe tenerse presente que el apoyo no consiste en sustituir la voluntad de la persona con discapacidad, sino en brindarle recursos para que decida por sí misma. En cualquier caso, el apoyo que se provea no puede imponerse a la persona en contra de su voluntad; deben estar fundados en los principios de accesibilidad, diseño universal y ajustes razonables; y deben estar dirigidos a impulsar, velar y salvaguardar la autonomía y la voluntad de la persona.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez Ramírez, G., (2013) *Discapacidad y sistemas alternativos de resolución de conflictos*, Ediciones Cinca.
- _____, (2023) *El capacitismo, estructura mental de exclusión de las personas con discapacidad*. Ediciones Cinca.
- Consejo General del Poder Judicial., (2021) *Guía de buenas prácticas sobre el acceso a la justicia de las personas con discapacidad*.
- Naciones Unidas, Derechos Humanos, Procedimientos Especiales (2020) *Principios y directrices internacionales sobre el acceso a la justicia para las personas con discapacidad*.
- Plena Inclusión., (2023) *Cuaderno de buenas prácticas sobre el acceso a la justicia de las personas con discapacidad*.
- www.convenciondiscapacidad.es - Página de Internet monográfica referida a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas de 2006.

LA INVOCABILIDAD DE LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD ANTE LOS TRIBUNALES ESPAÑÓLES

Gregorio Saravia Méndez

Delegado del CERMI de Derechos Humanos y para la Convención de la ONU de Discapacidad

SUMARIO: Introducción. -El enfoque de derechos humanos. -La relevancia del Tribunal Supremo a la hora de fijar criterios jurisprudenciales. -El cambio de criterio del Tribunal Supremo. Carácter vinculante de los dictámenes de los órganos de Naciones Unidas; La nueva línea de interpretación judicial; Carácter vinculante de los dictámenes; El principio de cosa juzgada; Responsabilidad de la administración como cauce procesal. -¿Existe una vocación de interpretación garantista unánime? -La cuestión de la educación inclusiva en España. -Conclusiones. -Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad es un tratado internacional de derechos humanos, y como tal forma parte del Derecho Internacional de derechos humanos.

Cuando hablamos de derechos humanos, estamos haciendo referencia a una serie de derechos que tienen todas y cada una de las personas por el hecho de pertenecer al género humano y que incluyen, por tanto, a todas las personas con discapacidad. De ahí que éstas sean titulares de estos derechos, más allá del tipo de discapacidad que tengan o de la intensidad de los apoyos que les resulten necesarios.

Bajo la denominación de Derecho Internacional de los derechos humanos, hallamos una serie de tratados internacionales que encuentran su fundamento en la Declaración Universal de Derechos Humanos y entre los que se encuentra la propia Convención.

La enorme trascendencia que tiene desde su aprobación, en el año 2006, la Convención responde a lo que supuso y supone un cambio de paradigma en el tratamiento jurídico de la discapacidad, al enfocarlo como un ejercicio de derechos humanos jurídicamente vinculante para los diferentes Estados que se adhirieron.

A partir de los años ochenta del siglo XX, se comenzó a abrir paso este cambio de paradigma que es el modelo social de la discapacidad. Este modelo tiene dos pilares centrales. Por un lado, las causas que originan la discapacidad no son científicas, sino sociales. Por otro lado, se establece la condición irrevocable de la persona con discapacidad como persona humana, a partir de la premisa de que toda vida humana es igual de digna.

Resulta insólito que aún sea necesario enfatizar algo tan elemental como la igualdad intrínseca de toda vida humana. El solo hecho de tener que subrayar que las personas con discapacidad son, antes que nada, personas, pone en evidencia hasta qué punto los prejuicios y la discriminación han calado en las estructuras sociales y jurídicas. Lo que debería ser una obviedad -el reconocimiento pleno de la dignidad humana sin excepciones ni condiciones- se convierte en una afirmación programática, casi reivindicativa, frente a prácticas históricas que negaron, limitaron o condicionaron ese reconocimiento.

La variedad de cuerpos jurídicos internacionales de derechos humanos debe asumir con total naturalidad que no se trata de normalizar al individuo con discapacidad, sino de repensar a las sociedades. Todo esto supone actuar, además de en el ámbito social-asistencial clásico, en todos aquellos campos o ámbitos que incidan en los derechos de las personas con discapacidad. Y hacerlo de una forma transversal. En este sentido, los Estados son actores fundamentales o pueden llegar a serlo en la medida en que se tomen en serio la obligación de realizar aquellas modificaciones legislativas necesarias para implementar en sus ordenamientos las obligaciones legales derivadas de los instrumentos internacionales de derechos humanos y en particular de la Convención.

En las décadas de los años 80, 90 y 2000, el Reino de España ha ido ratificando la casi totalidad de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, tanto en el ámbito europeo como en el sistema internacional, y ha ido aceptando expresamente la competencia de los órganos de supervisión establecidos. Sin embargo, siguen existiendo déficits en el ordenamiento jurídico porque actualmente no están materializados los cauces para dotar de efectividad a las resoluciones de los órganos de supervisión. En virtud de ello, ocurre la paradójica situación de que se declara la violación por España de un derecho reconocido en alguno de los tratados, pero resulta imposible proporcionar a la víctima una respuesta adecuada.

En cuanto a su aplicación nacional, la Constitución establece que los Tratados Internacionales tras su publicación forman parte de nuestro ordenamiento jurídico y, en segundo lugar, que es referente de interpretación de los derechos fundamentales¹.

Al respecto, conviene tener en cuenta lo establecido en el Art. 96. 1 CE: «Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional»; y en el art. 10.2 CE: «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»².

¹ Coincidimos plenamente con Antonio-Luis Martínez-Pujalte cuando afirma que «uno de los fenómenos más importantes que se ha producido en el ámbito del Derecho a partir de la segunda mitad del siglo XX es el proceso de internacionalización de los derechos humanos, que ha cristalizado en la puesta en marcha de mecanismos internacionales de garantía de los derechos humanos superiores a los Estados, y cuyo último hito relevante, ya en pleno siglo XXI, ha sido la aprobación y entrada en vigor de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad». Vid. MARTÍNEZ-PUJALTE, A.-L., «Mecanismos para dotar de efectividad a las resoluciones de los órganos de supervisión de los tratados internacionales de derechos humanos», pp. 61-84, n.º 6 de *Anales de Derecho y Discapacidad*, 2021.

² En relación con el art. 10.2 CE hay que considerar la relevante jurisprudencia del Tribunal Constitucional que dispone que esta interpretación no podrá dejar de lado la tarea de exegesis que realizan los Comités. La STC 61/2013 de 14 de marzo, FJ5 interpreta que «el Pacto no sólo forma parte de nuestro Derecho interno, conforme al art. 96.1 CE, sino que además, y por lo que aquí interesa, las normas relativas a los derechos fundamentales y libertades públicas contenidas en la Constitución deben interpretarse de conformidad con los tratados y acuerdos internacionales

Provoca estupor que, vista la claridad de lo que ordenan estas disposiciones constitucionales, los poderes públicos españoles se muestren indiferentes e incluso reticentes al momento de llevar a cabo los procedimientos legales que persiguen la reparación de graves violaciones de derechos humanos. Sobre todo, cuando éstos están reconocidos en normas internacionales de carácter obligatorio y a cuyo cumplimiento el Estado español se ha comprometido de forma voluntaria.

Genera, a su vez, esperanzas el hecho de que, tal como afirman las juristas expertas en derechos humanos Sonia Olea Ferreras y Carmen Comas-Mata Mira, «en la historia reciente de nuestro país nunca como hasta ahora había permeado tanto en la sociedad el derecho internacional de los Derechos Humanos»³.

Quizás nos encontremos ante la paradoja de que en los medios de comunicación y en las redes sociales cada vez más podemos encontrarnos con referencias a los órganos de la ONU o a los Comités que condenan al Estado español por violaciones a los derechos humanos, mientras que es indignante el estado de indefensión en el que están todas aquellas personas que obtuvieron, luego de muchas vicisitudes, un dictamen a favor del reconocimiento de dicha vulneración pero no obtuvieron la reparación correspondiente ni tampoco la garantía de no repetición.

EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Durante muchos siglos, las personas con discapacidad tuvieron que vivir en los márgenes de la sociedad de acuerdo con una serie de modelos que, desde el punto de vista histórico, se caracterizaron por el hecho de que las mismas fueron objeto de persecución, exclusión, estigmatización y desprecio. No será hasta bien entrada la segunda parte del siglo XX, y luego de recorrer un larguísimo camino, que la situación empezaría a cambiar.

sobre las mismas materias ratificados por España (art. 10.2 CE); interpretación que no puede prescindir de la que, a su vez, llevan a cabo los órganos de garantía establecidos por esos mismos tratados y acuerdos internacionales» (STC 116/2006, de 24 de abril, FJ 5; o STC 198/2012, de 6 de noviembre, FJ 9).

³ COMAS-MATA MIRA, C. y OLEA FERRERAS, S., *La efectividad de los dictámenes de los órganos de seguimiento de tratados de derechos humanos en el ordenamiento jurídico español: examen particular de la discapacidad*, pp. 220, volumen II. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021.

A lo largo de la historia hemos transitado por distintas visiones que se corresponden con un modelo de abordaje de la discapacidad⁴. La visión de la persona con discapacidad se refleja en las prácticas sociales y en las regulaciones de dichas prácticas, en todos los aspectos de la sociedad. Forma parte de la cosmovisión de cada época. El actual modelo al que se aspira y que está recogido en los tratados internacionales, es el modelo social y el enfoque de derechos humanos. Su germen tuvo lugar en los procesos de la lucha por los derechos civiles del propio movimiento de las personas con discapacidad, que aparece fundamentalmente en torno a la Universidad de Berkeley en la década de 1970 en los Estados Unidos de América. Desde este movimiento a favor de la vida independiente se reivindicó el tránsito desde un modelo basado en premisas médicas hacia un modelo social. En lugar de considerar a la persona con discapacidad unidimensionalmente solamente desde sus diferencias biológicas, comenzar a verla como un ser completo, multidimensional y como sujeto de derechos debido a su dignidad inherente como ser humano. El Movimiento por la Vida Independiente reclamó una nueva mirada sobre el fenómeno de la discapacidad. El lema del propio movimiento en favor de este modelo no fue otro que *nada sobre nosotros sin nosotros*.

Todo ello supone un cambio de perspectiva revolucionario transitar, desde una visión del mundo y un modelo en el que primaba la «integración» y la «rehabilitación», con la mirada puesta en un supuesto déficit del sujeto, hacia la inclusión y el pleno ejercicio de las libertades y derechos en el marco de una vida independiente. De ahí que se haga indispensable la garantía de la prestación de los apoyos necesarios para alcanzar el mayor grado de autonomía personal posible. El foco se dirige hacia el entorno de la persona con discapacidad, ya que es aquel el que coloca a la persona en situación de desventajosa o desigualitaria.

En la actualidad, aún con excepciones significativas, la mirada social sobre la discapacidad no se restringe a considerarla como un mero atributo de las personas o un defecto de las mismas sino como una parte de la diversidad humana. Y por ello, no

⁴ El trabajo de la investigadora y experta en temas de la discapacidad, Agustina Palacios, es una referencia ineludible a la hora de profundizar en el conocimiento de los modelos históricos de tratamiento de la discapacidad hasta llegar al enfoque de los derechos humanos. Al respecto, *vid.* PALACIOS, A., *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Madrid, CERMI-Cinca, 2008.

puede ser considerada como un problema individual, sino como el resultado de una determinada concepción social cuyo patrón de medida y forma no es incluyente con todo aquello que difiera, que sea diverso. De ahí que las políticas, las leyes, las prácticas y comportamientos sociales deban modificarse para no seguir operando como un obstáculo a la plena inclusión de las personas con discapacidad. Tampoco se debe perder de vista, la situación de la familia de una persona con discapacidad. En muchos casos, es el entorno más inmediato de la persona el que tiene que asumir la asistencia personal de su familiar con discapacidad, sin contar con los recursos necesarios para ello o con dosis de sacrificio muy duras.

Cuando hablamos del enfoque de derechos humanos, estamos haciendo referencia a una concepción que coloca a la dignidad humana en el centro y que establece que ésta da origen al reconocimiento de derechos con alcance universal. Ello significa que todas las personas son igualmente dignas, titulares de derechos, tengan o no discapacidad. Cuando la persona es considerada un sujeto de derecho, ello significa que tiene derechos, que tiene que tener la posibilidad de ejercerlos y de obtener reparación en el caso de que éstos sean vulnerados. El enfoque de derechos humanos también está vinculado con una determinada visión de la ciudadanía y proclama que ésta debe ser igualmente plena para todas las personas, más allá de sus situaciones concretas, entre las que se puede encontrar a la discapacidad.

El 13 de diciembre de 2006, la Convención fue aprobada y significó un paso enorme hacia la consecución del respeto, el apoyo y el reconocimiento de la relevancia que tiene la instauración de sistemas jurídicos, políticos y sociales realmente inclusivos de las personas con discapacidad. La Convención cumple además un papel pedagógico, ya que ofrece una mirada de las personas con discapacidad como personas que no requieren, esperan ni necesitan la piedad o la conmiseración de los demás. Son personas, iguales en derechos, autónomas y libres para diseñar sus planes de vida, sin injerencias ni presiones de los demás. Para ser una parte activa de la sociedad, las personas con discapacidad necesitan, cada una según sus circunstancias concretas, que los espacios sociales tales como la educación, el trabajo, el empleo, la vida política, la cultura, el ocio, sean accesibles y usables para todas las personas. Que sean imaginados, proyectados, estructurados y ejecutados teniendo en cuenta a todas las personas. Otro eje esencial del enfoque de derechos humanos, son las mujeres y niñas con discapacidad. Muchas de ellas postergadas, olvidadas, discriminadas. Por ello, la Convención dedica un artículo específico para garantizar sus derechos e inclusión, así como mejorar sus condiciones de vida y ciudadanía.

La Convención trae consigo una serie de valores que sirven como guía para afrontar la búsqueda de soluciones ante la discriminación por razón de género. Un tipo de discriminación que da lugar a otras formas múltiples e interseccionales de discriminación contra las mujeres. En este sentido, las mujeres con discapacidad son particularmente objeto de discriminaciones en la igualdad de acceso a la educación, en las oportunidades económicas, en el acceso a la justicia, en el igual reconocimiento como persona ante la ley, y en muchos otros contextos como son los de la atención sanitaria, la salud sexual y reproductiva, y la vida independiente. Ante este panorama tan desalentador, desde el enfoque de derechos humanos, se insiste en las obligaciones que los Estados han contraído al ratificar la Convención y que no se limitan a poner fin a las acciones discriminatorias, sino que también suponen impulsar el desarrollo y el empoderamiento de las mujeres y las niñas con discapacidad y garantizar la idoneidad de los canales que sirven para amplificar sus demandas, alzar la voz y que se hagan públicas sus exigencias. Se trata de alcanzar la meta de que las mujeres con discapacidad puedan vivir sus vidas en libertad, autónomamente, dueñas de sus decisiones en todas aquellas facetas que definen su existencia. Y que puedan desarrollarse plenamente, sin temor a ser víctimas de la violencia machista⁵. El enfoque de derechos humanos, dejando atrás antiguas fórmulas, se caracteriza también por la importancia que otorga y reconoce a la participación de las personas con discapacidad en los procesos políticos, legislativos y de avance social que les afectan. En este sentido, la Convención fue creada a partir de un proceso de trabajo colaborativo en el que las entidades de personas con discapacidad, sus familias y el movimiento social de la discapacidad tuvieron un papel muy importante a la hora de hacer llegar a los expertos sus realidades, necesidades y todo el acervo de experiencias con las que contaban y cuentan en la actualidad.

Hablar del enfoque de derechos humanos, es hablar de que todas las políticas y leyes deben generarse contando con la opinión de las personas con discapacidad, sumando todas sus aportaciones en las distintas fases del trabajo y la acción política. De esta manera, el derecho de la discapacidad debe ser tenido en cuenta de forma trans-

⁵ La Fundación CERMI Mujeres es la entidad referente instrumental de actuación del movimiento CERMI en relación con las mujeres y las niñas con discapacidad, y en su página web se encuentra un repositorio muy completo de legislación e información relevante, a la vez que actividades, formación, incidencia política y otros asuntos de la agenda de la defensa y promoción de los derechos de las mujeres con discapacidad. Al respecto, véase: <https://www.fundacioncermimujeres.es/mision-vision-y-valores>

versal, ya que recoge una realidad poliédrica que es la de las propias personas con discapacidad. Por ello, el derecho de la discapacidad debe impregnar la cultura institucional de todas las administraciones públicas. Sólo de esa manera, todos los ámbitos de la administración, a nivel nacional, autonómico o local, abordarán a la discapacidad como una cuestión de derechos humanos.

Que las personas con discapacidad puedan contar con una herramienta jurídica de carácter obligatorio como es la Convención, no sólo sirve para que hagan valer sus derechos sino también para que reciban el amparo, la protección, las garantías del sistema internacional de derechos humanos. Para ello, es necesario que el Estado parte en la Convención la haya ratificado. A través del acto de ratificación, dicho Estado se compromete formalmente a eliminar las medidas discriminatorias y garantizar la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

Si tuviésemos que reseñar los principios fundamentales que dan contenido al enfoque de derechos humanos en materia de discapacidad, no podríamos dejar de mencionar:

1. El respeto de la dignidad humana, la autonomía individual, la libertad de diseñar los propios planes de vida y la independencia de las personas.

2. La no discriminación es un pilar esencial de toda la familia ONU de tratados de derechos humanos. En el caso de las personas con discapacidad, este principio resulta fundamental para abolir cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia que deje sin efecto u obstaculice el reconocimiento y ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos respecto a las demás personas.

3. La participación plena y efectiva de las personas con discapacidad en la sociedad. La verdadera inclusión va desde la participación en consultas públicas, en procesos de adopción de decisiones o procesos electorales hasta la concreción de un entorno físico, social y de actitudes que esté libre de barreras.

4. El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humana supone ejercitar el músculo de la tolerancia. No sólo entendida en sentido negativo que sería sinónimo de «soportar» las diferencias, sino también añadiéndole un sentido positivo en el sentido de abrirse a la posibilidad de experimentar un «enriquecimiento» a nivel personal en la convivencia con lo diverso. En relación con la discapacidad, el respeto por la diferencia no es sinónimo de una visión lastimosa o paternalista.

5. La igualdad de oportunidades que se traduce en una situación en que las posibilidades están al alcance de todas y todos, incluidas las personas con discapacidad. Por un lado, se reconocen las diferencias entre las personas y, por otro lado, se garantiza que, sin perjuicio de esas diferencias, todas las personas tienen las mismas oportunidades de ejercer de sus derechos.

6. La accesibilidad, ya que sin accesibilidad no hay para las personas con discapacidad la llave que abre la puerta a los derechos.

7. La igualdad entre la mujer y el hombre. Tal como ya se ha expresado en este trabajo, las mujeres con discapacidad padecen una doble exclusión por ser mujeres y por tener una discapacidad. Así es como se multiplican las posibilidades de que ellas caigan con mayor facilidad que los hombres en las distintas esferas de exclusión.

8. El respeto a los niños y a las niñas con discapacidad, en la medida en que están expuestos a unos índices de mayor vulnerabilidad y de desventaja objetiva que dificultan el pleno desarrollo de sus capacidades y potencialidades mediante el adecuado ejercicio de sus derechos. Además, resulta esencial que participen en los procesos de adopción de decisiones que les afectan. Se suele decir que la niñez es el futuro de la humanidad, yo prefiero pensar que también forman parte del presente de la humanidad.

9. Los derechos humanos vinculan a todos los poderes públicos. Estos nueve principios no agotan la cuestión del enfoque de derechos humanos ni aspiran a adquirir un carácter exhaustivo. Sabemos, por tomar un ejemplo, que para que los derechos se cumplan de manera efectiva no alcanza con que estén recogidos en un texto legal. Resulta indispensable que la sociedad en su conjunto tome conciencia sobre la situación de exclusión y discriminación en las que se encuentran las personas con discapacidad, que conozcan sus realidades, sus potencialidades, sus necesidades y se pueda reflexionar colectivamente cómo construir una sociedad más inclusiva y justa.

LA RELEVANCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO A LA HORA DE FIJAR CRITERIOS JURISPRUDENCIALES

De acuerdo con lo que establece el Artículo 117 de la Constitución Española, la justicia se administra por jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial, indepen-

dientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley. En el mismo artículo también se establece que el principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales.

Asimismo, el Artículo 123 de la Constitución Española establece que «el Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales».

El Tribunal Supremo es, por tanto, un órgano jurisdiccional único en España con jurisdicción en todo el territorio nacional, constituyendo el tribunal superior en todos los órdenes (civil, penal, contencioso-administrativo y social), excepto lo dispuesto en materia de garantías y derechos constitucionales, cuya competencia corresponde al Tribunal Constitucional.

Se trata de un órgano jurisdiccional único porque solo hay un Tribunal Supremo en todo el país, a diferencia de otros órganos judiciales que se multiplican en diferentes territorios, como las Audiencias Provinciales o los Tribunales Superiores de Justicia de las comunidades autónomas. Esto garantiza la unidad de interpretación del derecho en todo el territorio español ya que sus resoluciones son obligatorias y aplicables en toda España, sin limitarse a una comunidad autónoma o provincia. Por ello, no tiene carácter territorial, sino estatal.

Es además el tribunal superior en todos los órdenes jurisdiccionales. El Tribunal Supremo es el máximo intérprete de la legalidad ordinaria. Sus cinco salas principales abarcan todos los órdenes del derecho: civil, penal, contencioso-administrativo, social y militar, esta última añadida expresamente en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Actúa como tribunal de casación, revisión y unificación de doctrina en todos esos ámbitos.

Su función principal es la unificación de doctrina, ya que no se centra tanto en volver a juzgar hechos como en asegurar que la ley se interprete y aplique de manera uniforme en todo el territorio nacional, evitando criterios contradictorios entre distintos tribunales inferiores⁶.

⁶ Tal como sostiene García Ruiz, «la unidad jurisdiccional consagrada en el artículo 117.5 de la Constitución como principio y base del funcionamiento de los Tribunales se convierte por ello en norma jurídica que sirve de causa a las que se dicten en esta materia y a la que, por ser su fundamento de validez, deberán aquéllas acomodarse y respetar». GARCÍA RUIZ, M. P., «El Tribunal Supremo como mero órgano unificador de doctrina: la posible afectación de su garantía institucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 82, 2008, p. 137.

La unidad del poder judicial (art. 117 CE) hace posible una «unidad fundamental en el nivel infraconstitucional», lo que refuerza la función del Tribunal Supremo como órgano de cierre en la interpretación de la legalidad ordinaria. No obstante, pese a ser supremo en la jurisdicción ordinaria, el Tribunal Supremo se ve limitado por el Tribunal Constitucional en materia de garantías constitucionales, lo que genera «puntos de fricción» respecto al alcance real de su superioridad.

En cualquier caso, el Tribunal Supremo cumple funciones esenciales para garantizar la unidad en la interpretación del ordenamiento infraconstitucional, establecer una jurisprudencia uniforme que vincula a los tribunales ordinarios y actuar como órgano de cierre jurisdiccional.

EL CAMBIO DE CRITERIO DEL TRIBUNAL SUPREMO. CARÁCTER VINCULANTE DE LOS DICTÁMENES DE LOS ÓRGANOS DE NACIONES UNIDAS

La interpretación acerca de la vinculación de los dictámenes emitidos por los órganos de Naciones Unidas ha sido ciertamente restrictiva y variada.

En este apartado, se pone de relevancia el cambio jurisprudencial reciente y se dilucidan las diferencias interpretativas con la postura del Tribunal Supremo hasta el momento, con especial atención a la sentencia que tuvo lugar en 2023 relacionada con el Comité contra la Tortura⁷.

Esta nueva y reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido adoptada en 2025 con el conocido caso de Rubén Calleja Loma⁸.

La sentencia responde al recurso de casación interpuesto por la familia Calleja dado el incumplimiento del dictamen⁹ realizado por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas (en adelante, el Comité).

⁷ Sentencia del Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. 13 de junio de 2023. Núm. de recurso 5269/2022.

⁸ Sentencia del Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. 29 de mayo de 2025. Núm. de recurso 4855/2024.

⁹ Calleja Loma y Calleja Lucas c. España, Dictamen núm. 41/2017, del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, CRPD/C/23/D/41/2017.

Este dictamen se pronuncia sobre la obligación interpuesta por el Estado español de escolarizar a Rubén, con síndrome de Down, en un centro de educación especial. Durante su escolarización en el centro Rubén sufrió actos de discriminación sufriendo así vejaciones y abusos.

Además, el Comité también entra a valorar el procedimiento penal que se inició contra los padres de Rubén por no llevar a su hijo al centro educativo especial. Debe tenerse en cuenta que, durante este periodo, los padres acudieron a servicios privados de terapias de apoyo psicológico y de formación y educación para su hijo, además de haber iniciado la reclamación judicial para su educación inclusiva, así como la denuncia ante la Fiscalía por los abusos que estaba sufriendo.

El Comité concluyó que se vulneró el derecho a una educación inclusiva e instó a España a una reparación efectiva de las costas judiciales y daños emocionales y psicológicos sufridos.

Además, el Comité menciona en el mismo dictamen «su preocupación según la cual el Estado parte «apenas haya avanzado en cuanto a la educación inclusiva, y en particular el hecho de que no exista una política y un plan de acción claros para promover ese tipo de educación»¹⁰.

En contraposición y de acuerdo con lo mencionado, la sentencia referente para contrastar los argumentos del caso expuesto será una sentencia también reciente del Tribunal Supremo.

En este supuesto, la postura respecto a la invocabilidad del dictamen, en este caso, del Comité contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (en adelante, CAT)¹¹ es distinta.

Esta sentencia responde al dictamen que constata la responsabilidad del Estado español por los actos de tortura padecidos por la recurrente durante su detención policial, habiendo padecido una fractura nasal y no recibir asistencia médica.

¹⁰ Calleja Loma y Calleja Lucas c. España, Dictamen núm. 41/2017, del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, CRPD/C/23/D/41/2017. Punto 8.6 y 9.

¹¹ E.L.G. c. España, Dictamen núm. 818/2017, de 27 de diciembre, del Comité contra la Tortura, CAT/C/68/D/818/2017.

LA NUEVA LÍNEA DE INTERPRETACIÓN JUDICIAL

El análisis jurisprudencial que se realiza por el Tribunal Supremo en cuanto a la fuerza jurídica de los dictámenes antes mencionados versa sobre los siguientes aspectos.

En primer lugar, en el carácter vinculante en el ordenamiento jurídico español de los dictámenes realizados por los Comités de Naciones Unidas.

En segundo lugar, en el caso de que sean vinculantes y puedan alegarse cuando la Administración los incumple, se analiza si se contradice el principio de cosa juzgada al deberse revisar resoluciones judiciales firmes.

En tercer lugar, qué vía de ejecución debe seguirse dada la inexistencia en nuestro ordenamiento jurídico de procedimientos formales de ejecución para darles efectividad.

En este apartado, serán analizadas las mencionadas cuestiones y daremos luz a los argumentos realizados en el caso Calleja, contrastando a la vez los argumentos dados hasta el momento por el Tribunal Supremo para sostener lo contrario.

CARÁCTER VINCULANTE DE LOS DICTÁMENES

España es, en efecto, uno de los Estados parte de la mayoría de los tratados de derecho internacional.

Estos tratados establecen un marco de referencia a nivel internacional sobre los estándares que los Estados parte deben observar para proteger los derechos humanos. Estos estándares están establecidos por las Naciones Unidas. Cada Tratado regula ámbitos diferentes, desde el civil y político al económico y social.

Los tratados internacionales diseñan un mecanismo de supervisión para asegurar que los Estados parte adopten todas las medidas para cumplir con sus obligaciones bajo estos Tratados.

Para llevar a cabo esta función supervisora hay unos Órganos creados cuyo funcionamiento y procedimiento es regulado por los mismos tratados que los crean.

Ante la vulneración de un derecho humano establecido por los tratados y supervisado por estos órganos, se prevé la posibilidad de que cualquier individuo pueda acudir a ellos para denunciar a cualquier Estado parte que ha realizado dicha vulneración.

Esta esfera supranacional permite que las víctimas de vulneraciones de los derechos protegidos por estos Tratados puedan llegar a obtener una reparación.

No obstante, a nivel interno no queda tan claro el carácter vinculante de las decisiones que estos Órganos emiten, así como los efectos que estos producen.

En un principio, la Administración pública y los tribunales españoles han ido negando la fuerza jurídica de los dictámenes de los Comités de Naciones Unidas en España. Se ha entendido a lo largo del tiempo que los poderes públicos no pueden quedar obligados cuando no existe legislación al respecto que contemple su carácter vinculante.

Esta interpretación fue puesta en duda y cambió en el año 2018, sentencia que se analizará más adelante. No obstante, parece ser que la interpretación por los órganos judiciales españoles no es del todo homogénea ya que se ha recurrido a la interpretación previa al 2018 en sentencias posteriores.

En estos casos, por ejemplo, el Tribunal Supremo en 2023 constató que los Comités y sus respectivos órganos están faltos de carácter jurisdiccional, así como de competencias para interpretar y aplicar las normas de derecho internacional. Menciona, en consecuencia, que las decisiones de los Comités «(...) deben ser tenidas en cuenta como indicadores relevantes sobre la observancia de los derechos previstos en el Pacto (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) (...)»¹².

Esta interpretación surge más peso cuando se contrapone con el carácter vinculante que sí tienen las sentencias emitidas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH). En este caso, España sí que ha establecido expresamente esta vinculación y les ha atribuido la condición de título habilitante para un recurso de revisión contra una resolución judicial firme¹³.

¹² Sentencia del Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. 13 de junio de 2023. Núm. de recurso 5269/2022. Fundamento jurídico quinto.

¹³ Art. 102 Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa, art. 954.3 Ley de Enjuiciamiento Criminal, 510.2 Ley de Enjuiciamiento Civil.

En segundo lugar, atendiendo al derecho constitucional, el Tribunal Supremo ha mantenido una línea interpretativa que dista mucho de la visión favorable realizada posteriormente.

En los años previos se ha mencionado que el Estado español tiene la obligación de cumplir e interpretar los derechos y libertades fundamentales de la Constitución conforme a los tratados y acuerdos internacionales suscritos por España (art. 10.2 de la Constitución)¹⁴. Ahora bien, considera que lo mencionado «no puede traducirse en que las decisiones del Comité puedan convertirse, por vía jurisdiccional, en un título de imputación que determine, sin más, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública (...)»¹⁵.

El Tribunal afirma con dureza la imposibilidad de «retorcer los contornos (constitucionales y legalmente establecidos) ni expandir su ámbito porque medie una decisión del Comité (...) que aprecia la vulneración de un derecho fundamental»¹⁶.

En la reciente sentencia en el caso Calleja, sin embargo, el Tribunal Supremo insiste que la aplicación y efectos que se derivan del artículo 10.2 no solo se producen por los órganos jurisdiccionales creados por tratados internacionales, sino que se predica de todos estos.

En este sentido, la jurisprudencia ha hecho en otras ocasiones alusión al artículo 96.1 de la Constitución¹⁷ para aludir al cumplimiento de las obligaciones que se derivan de tratados internacionales.

Considera así que los Juzgados españoles deben acudir a estos dictámenes dado que estos contribuyen a la interpretación de los tratados internacionales cuando inter-

¹⁴ Artículo 10.2 de la Constitución Española: «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».

¹⁵ Sentencia del Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. 29 de mayo de 2025. Núm. de recurso 4855/2024. Fundamento jurídico quinto.

¹⁶ Sentencia del Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. 29 de mayo de 2025. Núm. de recurso 4855/2024. Fundamento jurídico séptimo.

¹⁷ Artículo 96.1 de la Constitución Española.

pretan los mismos. Los dictámenes adquieren, en consecuencia, una fuerza especial al suponer la interpretación auténtica de los tratados (en este caso, la Convención de Naciones Unidas sobre un grupo particular y sus protocolos facultativos respectivos). El Tribunal Supremo aludió en 2018 a este razonamiento en el caso de Ángela González Carreño.

Se menciona así 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 éstos, 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»¹⁸.

EL PRINCIPIO DE COSA JUZGADA

En los pronunciamientos judiciales se alude al principio de cosa juzgada ya que viene planteado por las partes recurrentes contrarias a la invocabilidad de los dictámenes.

Consideran que este podría perder su esencia y atentaría al principio de seguridad jurídica.

Este razonamiento lo plantea la Abogacía del Estado y la Administración General del Estado. Se entiende que, si se consideran las decisiones del Comité, estas se sobreponen a los pronunciamientos que el Tribunal Supremo ya ha realizado en un primer plano antes de acudir el afectado al Comité para su deliberación y que deriva en el dictamen cuyo carácter vinculante se pone aquí en cuestión.

¹⁸ Sentencia del Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. 17 de julio de 2018. Núm. de recurso 1002/2017. Fundamento jurídico séptimo.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado en varias ocasiones contrario a esta posición. Considera así que no es únicamente el pronunciamiento judicial el que determina la vulneración de derechos humanos, sino también las actuaciones de las administraciones.

Por tanto, es el conjunto de ambas que justifica la vía de la responsabilidad patrimonial de la administración como cauce para restaurar los derechos fundamentales violados.

Más concretamente, ha mencionado que «no se trata tanto de dejar sin efecto los pronunciamientos iniciales, ya que con la pretensión ejercitada no se está revisando ni anulando aquellas decisiones administrativas y judiciales, sino de reconocer la existencia de un presupuesto diferente que ampare la reclamación de responsabilidad patrimonial»¹⁹.

RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN COMO CAUCE PROCESAL

La cuestión que suscita posteriormente, cuando se estima la relevancia jurídica que tienen los dictámenes de los Comités, tiene que ver con la vía adecuada para dar efectividad a los mismos.

Sin entrar a detallar las especialidades y variantes del derecho administrativo, cabe mencionar que el Tribunal Supremo ha afirmado en varias ocasiones²⁰ como medio adecuado la responsabilidad patrimonial por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia. Asimismo, menciona la posibilidad de interponer «reclamación que puede hacerse valer judicialmente mediante el proceso especial (...) de la Ley de la Jurisdicción»²¹.

Recaba así tres condiciones, en el caso de Ángela González Carreño, para que esta vía sea el cauce correcto para el resarcimiento de los daños ante la ausencia de medidas por el Estado español para proteger los derechos vulnerados.

¹⁹ Sentencia del Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. 13 de junio de 2023. Núm. de recurso 5269/2022. Fundamento jurídico séptimo.

²⁰ Sentencia del Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. 13 de junio de 2023. Núm. de recurso 5269/2022.

²¹ Sentencia del Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. 29 de mayo de 2025. Núm. de recurso 4855/2024. Fundamento jurídico cuarto.

Menciona así «En sexto lugar, afirmamos que el Dictamen del Comité de la CEDAW deberá ser tenido, en este caso y con sus particularidades, como presupuesto válido para formular una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado (...), ello en razón de que acredita junto con los hechos que se desprenden del expediente administrativo (i) la existencia de una lesión o daño real y efectivo, individualizado en la persona de la recurrente, que ella no estaba obligada a soportar, y que se produjo por la desprotección que ha soportado durante años ante una clara situación de discriminación, (...), y no obtener nunca una protección de la Administración y una tutela judicial efectiva; (ii) un funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, como parte integrante del Estado al que imputa una negligente actuación en la protección de los derechos de la recurrente, que consideramos concurrente; (iii) la evidente relación entre la lesión antijurídica y la actuación del Estado, de la que forma parte la Administración de Justicia»²².

¿EXISTE UNA VOCACIÓN DE INTERPRETACIÓN GARANTISTA UNÁNIME?

Es evidente a la luz de lo expuesto que la aplicación de los dictámenes requiere la intervención de las autoridades nacionales.

La inexistencia en el ordenamiento español de un procedimiento específico y autónomo para hacer efectivas las recomendaciones impide la posibilidad de exigir su cumplimiento de manera autónoma.

Por ende, el debate y respuesta recae y depende del orden judicial, razón por la cual los tribunales han entrado a analizar los efectos jurídicos en el ámbito interno.

No obstante, la línea jurisprudencial no es constante y clara.

El punto de inflexión en la jurisprudencia española se alcanzó con el caso de Ángela Gómez Carreño en 2018 y se ha culminado con el caso Calleja en 2025, ambos expuestos en este capítulo. El Tribunal Supremo se ha mostrado abierto a la fuerza jurídica de los dictámenes, realizando así una interpretación garantista hacia los dictámenes adoptados por los organismos de Naciones Unidas.

²² Sentencia del Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. 17 de julio de 2018. Núm. de recurso 1002/2017. Fundamento jurídico séptimo.

Sin embargo, en el lapso de tiempo que suceden ambas sentencias, también se ha dado una interpretación más restrictiva como se ha podido observar, generando así una jurisprudencia confusa.

Es patente la reticencia al cambio y el escepticismo que todavía se mantiene respecto al efecto jurídico de los mencionados organismos por algunos actores.

Por ejemplo, la Abogacía del Estado ya en 2020, después del caso de Ángela Gómez Carreño, emitió una circular²³ para dejar expresa la postura interpretativa con la que se identificaba dado el cambio jurisprudencial del momento. Consideró así la nueva sentencia como «un caso exótico en el que primó dar satisfacción a la injusticia material».

Las cuestiones sobre cómo de diferente será el efecto del caso Calleja y cómo la jurisprudencia irá posicionándose con los plausibles próximos casos son todavía inciertas y sólo el tiempo permitirá ver la línea jurisprudencial y, por ende, el efecto que tendrá en el ordenamiento jurídico de nuestro país.

Por lo pronto, señalamos que este caso muestra de manera clara las carencias del sistema español en materia de educación inclusiva. Aunque España ha ratificado la Convención, en la práctica gran parte del alumnado sigue siendo derivado a centros de educación especial o permanecen en aulas ordinarias sin los apoyos necesarios. La experiencia de Rubén Calleja refleja que la inclusión que se ofrece suele ser superficial, limitada a la presencia, sin garantizar la participación real. Que su familia tuviera que llegar hasta el Tribunal Supremo para hacer valer este derecho evidencia la distancia entre el marco legal y la realidad escolar, y convierte el caso en un símbolo de un problema estructural que afecta a numerosas familias: la falta de recursos, formación y voluntad política para avanzar hacia una auténtica educación inclusiva.

LA CUESTIÓN DE LA EDUCACIÓN INCLUSIVA EN ESPAÑA

Desde el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad-CERMI, se ha señalado muchas veces que España ha realizado escasos avances en relación con la educación inclusiva.

²³ Circular 1/2020. Traslado de nota «La naturaleza jurídica de las resoluciones dictadas por los comités encargados del seguimiento de los Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas».

Asimismo, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de Naciones Unidas, ha solicitado al Estado español una política clara en la materia y planes de acción para su promoción tanto en su investigación del año 2017²⁴, como en el informe de 2019²⁵ y también en el que elaboró en el año 2024²⁶.

En dichos informes, el Comité ha advertido que nuestro país mantiene disposiciones normativas en materia de educación especial, al igual que un enfoque médico-rehabilitador que se centra en la deficiencia. También ha mostrado el Comité su inquietud por el número de niñas y niños con discapacidad intelectual, del desarrollo —incluyendo el autismo— o con pluridiscapacidad que siguen recibiendo educación especial y segregada. Por ello, le ha recomendado a España que acelere las reformas legislativas en línea con la Convención y se definan claramente los objetivos específicos de inclusión en cada etapa del ciclo educativo.

También encomienda a España realizar medidas para concebir la educación inclusiva como derecho y garantice a estudiantes con discapacidad -sin depender de sus características personales- el acceso a las oportunidades inclusivas de aprendizaje en el sistema educativo ordinario, siempre con los apoyos necesarios.

En términos más específicos, el Comité ha señalado que hace falta generar una cultura de inclusión en la educación ordinaria, con evaluaciones personalizadas, apoyos para personal docente, respeto a la diversidad y participación plena y efectiva.

²⁴ Durante su décimo octavo período de sesiones celebrado en Ginebra entre el 14 de agosto y el 1 de septiembre de 2017, el Comité adoptó el informe de la investigación relacionada con España bajo el artículo 6 del Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En dicho informe el Comité concluyó que los hallazgos encontrados en la investigación alcanzaban el nivel de gravedad y sistematicidad establecido por el artículo 6 del Protocolo Facultativo y del artículo 83 del reglamento del Comité. El Comité formuló una serie de recomendaciones al Estado parte y transmitió al Estado parte el informe con sus recomendaciones. El 25 de mayo de 2018, el Estado parte presentó observaciones al informe del Comité. Después del periodo de seis meses otorgado al Estado parte para que formulara dichas observaciones, tanto el informe como las observaciones fueron publicados por el Comité.

²⁵ *Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observaciones finales sobre los Informes periódicos segundo y tercero combinados de España, mayo de 2019. CRPD/C/ESP/CO/R.2-3.*

²⁶ *Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Seguimiento a la Investigación sobre España realizada por el Comité en virtud del artículo 6 del Protocolo Facultativo de la Convención, marzo de 2024. CRPD/C/ESP/FUIR/1.*

El Comité también expresó su preocupación por la continuidad del modelo de educación especial en España y lamentó el apoyo concreto de grupos políticos a este sistema. Criticó asimismo que la LOMLOE²⁷ «permita un doble sistema de enseñanza discriminatorio» y que varias Comunidades Autónomas hayan promulgado leyes que respaldan «los centros segregadores», como ocurre con la ley de libertad de elección educativa de la Comunidad de Madrid.

Así se deduce del Seguimiento a la Investigación sobre España realizada por este Comité en virtud del artículo 6 del Protocolo Facultativo de la Convención, que en su evaluación de 2017 ya había detectado «hallazgos de suficiente gravedad» como para efectuar dicho seguimiento.

En su informe, el Comité ha tenido en cuenta las alegaciones de España y, en concreto, las consideraciones que planteó una delegación de alto nivel del Gobierno que en marzo de 2024 participó en un diálogo oficial a propósito de esta investigación.

Con esta ocasión, miembros del Comité se reunieron en Ginebra con las organizaciones de personas con discapacidad y con el CERMI.

El Comité de Naciones Unidas reclamó derogar todas aquellas leyes que permitan la vigencia del sistema de escolarización en centros especiales, por considerarlas contrarias a la Convención. A su juicio, en España existe «gran diversidad de posiciones, opiniones y agendas políticas y sociales» acerca del alcance de la inclusión educativa.

Criticó que, durante la tramitación de la LOMLOE en el Congreso, «grupos parlamentarios que en 2023 formaban parte de más de la mitad de los Gobiernos autonómicos abogaban por la Educación Especial».

Denunció también que «en 2021, un grupo parlamentario interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra la LOMLOE alegando que la Educación Especial segregadora era un modelo educativo compatible con el artículo 27 de la Constitución Española».

Además, rechazó que ciertas comunidades autónomas continúen adoptando leyes que perpetúen la Educación Especial segregadora, como la ley 1/2022 de la Comunidad de Madrid.

²⁷ Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (BOE de 30 de diciembre), por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

El Comité valoró de forma positiva las medidas introducidas por la LOMLOE en la transformación del sistema educativo, pero lamentó el mantenimiento del inciso primero del artículo 74 de la legislación hasta entonces vigente, que recoge que la escolarización del alumnado con discapacidad «en unidades o centros de Educación Especial, que podrá extenderse hasta los veintiún años, solo se llevará a cabo cuando sus necesidades no puedan ser atendidas en el marco de las medidas de atención a la diversidad de los centros ordinarios».

Asimismo, mostró su preocupación por que «la legislación perpetúe la Educación Especial segregadora basándose en un enfoque biomédico, centrado en las necesidades del alumnado con discapacidad».

En la misma línea, se opuso a que las Comunidades Autónomas «continúen prestando el apoyo necesario a los centros de educación especial para que estos escolaricen a los alumnos y alumnas que requieran una atención muy especializada», algo que, en su opinión, esto «perpetúa la segregación educativa».

El Comité recordó a España que los Estados parte de la Convención «tienen la obligación concreta y permanente de proceder lo más expedita y eficazmente posible para lograr la plena aplicación del artículo 24». Esto resulta «incompatible con el mantenimiento de dos sistemas de enseñanza: uno general y otro de enseñanza segregada o especial».

El informe del Comité criticó la sentencia del Tribunal Constitucional 34/2023, de 18 de abril de 2023, que a su parecer considera «la inclusión educativa como un principio general del sistema educativo y no como un derecho de las personas con discapacidad». En dicho fallo, el Tribunal Constitucional reconoció «la compatibilidad de la Educación Especial con la Constitución». El informe del Comité replica que el artículo 96 de la Carta Magna establece que los tratados internacionales firmados por España (como la citada Convención) «forman parte del ordenamiento legal interno» una vez publicados.

Agrega que, según el artículo 10, las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se deben interpretar de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

Sí apreció que los artículos 84 y 85 de la LOMLOE establezcan que todos los centros sostenidos con fondos públicos deben «tener iguales criterios de admisión sin posibilidad de discriminar por razones de discapacidad u otras». Sin embargo, señaló que «las evaluaciones psicopedagógicas y los dictámenes y resoluciones de escolarización en ellas fundamentadas resultan, en la práctica, en la exclusión de alumnos con discapacidad de su inclusión con apoyos individualizados en el sistema general de educación». Estos son «derivados a la escuela especial segregadora», práctica que tachó de «discriminatoria».

Según los expertos, la identificación temprana de las necesidades educativas del alumnado con discapacidad en ningún caso debería justificar su exclusión de la escolarización ordinaria inclusiva y de calidad bajo el argumento de que «dichas necesidades serían mejor atendidas por la educación especial segregadora».

Subrayaron que «esta segregación» afecta de forma especial a las personas con discapacidad que «requieren altos niveles de apoyo», como aquellas con discapacidad intelectual y personas autistas. De hecho, recordaron a España que, «para dar cumplimiento al artículo 4 de la Convención, los Estados parte deben adoptar todas las medidas pertinentes, incluidas las medidas legislativas, a fin de modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación de estos alumnos».

El informe se hace eco de la demanda del CERMI de desarrollar el plan integral de educación inclusiva, y muestra su preocupación respecto a los «incidentes de acoso escolar contra las personas con discapacidad en recintos escolares».

Según la información recibida, estos ataques son «perpetrados por alumnos, padres de estudiantes e incluso por personal docente a través de acoso verbal reiterado y de recurso a sujeciones físicas y mecánicas». Preocupa asimismo al Comité la insuficiencia de las medidas adoptadas por las autoridades responsables para erradicar estas prácticas, investigar efectivamente los casos de acoso escolar e imponer sanciones proporcionadas a los infractores».

Preocupa también al Comité la insuficiencia de las campañas generales de sensibilización a la sociedad sobre el derecho de las personas con discapacidad a la educación inclusiva y de calidad y que «algunas asociaciones de la sociedad civil continúen haciendo abogacía, incluso en medios sociales, de la Educación Especial segregadora».

Por todo ello, instó al Estado a «derogar con urgencia toda ley vigente que permita o perpetúe la segregación educativa de las personas con discapacidad a través de su escolarización en escuelas o centros especiales y unidades específicas en aulas ordinarias».

Recomendó asimismo la aprobación de nuevas leyes para que se reconozca la educación inclusiva y de calidad como un derecho de las personas con discapacidad y se incluya una cláusula de no rechazo por razones de discapacidad, a fin de que ningún estudiante quede excluido de la educación general ordinaria.

Además, propuso que estas normas contemplen partidas presupuestarias adecuadas, líneas de base, indicadores y sistemas de evaluación, con el objeto de desarrollar plenamente un sistema de apoyos individualizados para la escolarización de estos alumnos en centros ordinarios, con particular atención a aquellos con mayores necesidades de apoyo.

Dichas leyes deben «incluir todas las adaptaciones curriculares individualizadas, adaptación de las evaluaciones y formación al personal docente y no docente que trabaja con personas con discapacidad en centros ordinarios», concluyó.

CONCLUSIONES

Empezamos comentando que España no cumple los estándares del sistema de Naciones Unidas en cuanto a efectividad en el derecho nacional de las decisiones de los órganos de seguimiento de tratados de derechos humanos ratificados por nuestro país -entre ellos, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad-, ante quejas de nacionales que invocan la violación de un derecho protegido. Para resolver esta insuficiencia normativa, se hace necesario acometer una reforma legal que otorgue efectividad a estas decisiones. Se trata de una tarea pendiente y crucial, sobre todo teniendo en cuenta el momento de precariedad e incertidumbre que atraviesa el sistema internacional de protección de los derechos humanos y el multilateralismo construido tomando como base los consensos alcanzados por la comunidad internacional en la segunda mitad del siglo XX.

El análisis realizado en este trabajo, tomando como muestra la evolución seguida por los tribunales españoles en sus sentencias -fundamentalmente el Tribunal Supremo-respecto a los diferentes derechos que reconoce la Convención, como el dere-

cho a la igualdad y no discriminación por motivos de discapacidad o el derecho a la educación inclusiva, pone de relieve las dificultades que encuentran las legislaciones domésticas en general para adaptarse a lo establecido por este tratado internacional de derechos humanos.

Si bien se observa una lenta evolución favorable a los presupuestos de la Convención, a las puertas de sus primeras dos décadas de existencia, todavía resulta insuficiente porque los tribunales españoles también han actuado como si fuera posible una pretendida compatibilidad entre la normativa española sobre educación y los mandatos de la Convención aun cuando, a todas luces, esto resulta inviable. De hecho, debemos entender que los avances judiciales están limitados y resultarán incompletos hasta que no se aprueben las necesarias modificaciones de todo el sistema educativo en su conjunto para que sea plenamente inclusivo.

En esta reflexión, nos vemos compelidos a constatar, en lo que respecta al derecho a la educación inclusiva, la deficiente comprensión que existe por parte del legislador en España de lo que significa y realmente supondría el reconocimiento y la protección efectiva del derecho a la educación inclusiva de calidad que establece el artículo 24 de la Convención.

Aunque algunos juzgados, de primera instancia, hayan sido favorables en sus sentencias a la educación inclusiva, aplican una normativa que vulnera el contenido del artículo 24. Por ello, consideramos que sigue siendo necesario un alegato en favor de la educación inclusiva y de la posibilidad de invocar a la Convención para hacer tangible su potencial garantista y transformador. La educación inclusiva es, sin lugar a duda, aquella que sólo puede darse en el sistema general de educación, capaz de garantizar los apoyos y ajustes necesarios para que todos y todas puedan desarrollar su personalidad, aptitudes y capacidades hasta el máximo de sus posibilidades.

Uno de los puntos más destacados de este trabajo y de las sentencias seleccionadas y analizadas es, sin duda, acercar a las potenciales lectoras y lectores un ejemplo acerca de la manera en que los tribunales españoles han aplicado la Convención, mostrando con claridad en qué medida responden —y en qué medida no— a lo establecido en la misma.

Este trabajo intenta ser una aportación a la tan necesaria perspectiva social y de derechos humanos en el ámbito jurídico. Una causa, a la que el jurista Óscar Moral

Ortega (1965-2025) dedicó gran parte de su andadura como abogado y activista de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad. A Óscar no sólo le tocó experimentar en primera persona la discriminación por motivo de discapacidad, sino también llevar adelante, siendo una figura destacada del tejido asociativo madrileño y estatal, la ingente tarea de ir sembrando las semillas de un derecho de la discapacidad que se nutra de un enfoque impregnado de la perspectiva defendida en la Convención.

Fue además testigo muchas veces de cómo los órganos judiciales superiores de nuestro sistema habían recibido su formación jurídica conforme al modelo médico-rehabilitador de la discapacidad, por lo que siempre se volcó en señalar lo necesario que resultaba y resulta ir incorporando en la formación de los operadores jurídicos —jueces, tribunales, fiscales, abogados, procuradores— el nuevo paradigma de los derechos de las personas con discapacidad que representa la Convención.

En definitiva, el legado que Óscar Moral nos ha dejado se trata de un ejemplo de coherencia e integridad para futuras y futuros juristas, así como para otros profesionales de la justicia. Él defendió el enfoque de derechos de la Convención, que entiende y asume la discapacidad como una cuestión de derechos humanos, centrada en la dignidad intrínseca del ser humano, y colocando al individuo en el centro de todas las decisiones que le afecten y le conciernen. Los principales desafíos pasan por cambiar la mirada y la práctica social para reconocer que las personas con discapacidad son sujetos de derechos y que tanto el Estado, con el papel esencial que cumplen los tribunales y jueces, tienen responsabilidades para garantizar el ejercicio pleno de su ciudadanía.

Este paradigma de la discapacidad, basado en los derechos, no se impulsa desde la lástima ni la caridad, sino desde la lucha democrática y dialogante por la igualdad. Buscar, como lo hizo Óscar Moral, los medios para respetar, apoyar y celebrar la diversidad humana mediante la creación de condiciones que permitan la verdadera inclusión de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida.

BIBLIOGRAFÍA

CALLEJA LOMA y CALLEJA LUCAS c. España, Dictamen núm. 41/2017, del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, CRPD/C/23/D/41/2017.

- CERVERA YÑESTA, Carlos; SÁNCHEZ BORJAS, Diego; «Sobre el carácter vinculante de los dictámenes de los órganos de los tratados internacionales de derechos humanos en el ordenamiento jurídico español». *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, n.º 63, 2023. pp. 245-264.
- Circular 1/2020. Traslado de nota «La naturaleza jurídica de las resoluciones dictadas por los comités encargados del seguimiento de los Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas».
- COMAS-MATA MIRA, C. y OLEA FERRERAS, S., «La efectividad de los dictámenes de los órganos de seguimiento de tratados de derechos humanos en el ordenamiento jurídico español: examen particular de la discapacidad», pp. 219-282, volumen II. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observaciones finales sobre los Informes periódicos segundo y tercero combinados de España, mayo de 2019. CRPD/C/ESP/CO/R.2-3.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Seguimiento a la Investigación sobre España realizada por el Comité en virtud del artículo 6 del Protocolo Facultativo de la Convención, marzo de 2024. CRPD/C/ESP/FUIR/1.
- Constitución Española, de 29 de diciembre (BOE de 29 de diciembre).
- E.L.G. c. España, Dictamen núm. 818/2017, de 27 de diciembre, del Comité contra la Tortura, CAT/C/68/D/818/2017.
- Fundación CERMI Mujeres. Misión, visión y valores. <https://www.fundacioncermimujeres.es/mision-vision-y-valores>
- GARCÍA RUIZ, M. P., «El Tribunal Supremo como mero órgano unificador de doctrina: la posible afectación de su garantía institucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 82, 2008, pp. 119-179.
- Ley 1/2000, de 7 de enero, (BOE 8 de enero), de Enjuiciamiento Civil.
- Ley 29/1998, de 13 de julio, (BOE 14 de julio), reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
- Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (BOE de 30 de diciembre), por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
- MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique J. «Los órganos de tratados de las Naciones Unidas como alternativa limitada para la salvaguarda de derechos humanos en España», La incidencia de la jurisprudencia de los tribunales europeos y de los órganos de expertos en el derecho interno», pp. 517-548, n.º 1. *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2023.
- MARTÍNEZ-PUJALTE, A.-L., «Mecanismos para dotar de efectividad a las resoluciones de los órganos de supervisión de los tratados internacionales de derechos humanos», pp. 61-84, n.º 6 de *Anales de Derecho y Discapacidad*, 2021.

- MONTESINOS PADILLA, Carmen. «El cumplimiento de los dictámenes de los comités de Naciones Unidas en España. ¿Imposibilidad jurídica o falta de voluntad política?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, pp. 49-80, n.º 127. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2023.
- PALACIOS, A., *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasma-ción en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Dis-capacidad*, Madrid, CERMI-Cinca, 2008.
- PÉREZ BUENO, Luis y MARTÍN BLANCO, Jesús. *Derechos humanos y discapacidad*, n.º 27. Madrid: Ediciones Cinca, 2021.
- Real Decreto, de 14 de septiembre 1882, (BOE 17 de septiembre), por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- Sentencia del Tribunal Constitucional. 14 de marzo de 2013. Cuestión de inconstitu-cionalidad 5862-2003.
- Sentencia del Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. 13 de junio de 2023. Núm. de recurso 5269/2022.
- Sentencia del Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. 29 de mayo de 2025. Núm. de recurso 4855/2024.
- Sentencia del Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. 17 de julio de 2018. Núm. de recurso 1002/2017.

EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA COMO FUENTE DE LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA DE DISCAPACIDAD

Miguel Ángel Cabra de Luna

Director técnico de Movimientos Sociales y
Alianzas del Grupo Social ONCE

Este artículo analiza el papel del Derecho de la Unión Europea como fuente de la legislación española en materia de personas con discapacidad. Se examinan los principales instrumentos normativos y políticos europeos, así como su impacto en el desarrollo legislativo español. Asimismo, se abordan los desafíos actuales y futuros en la implementación de políticas inclusivas y de accesibilidad, con especial atención al acceso a la justicia para las personas con discapacidad.

SUMARIO: I. Marco internacional. – II. Un concepto fragmentado, pero con trascendencia histórica. – III. El siglo de las políticas específicas a la discapacidad. – IV. La armonización normativa en materia de accesibilidad. – V. Apoyo financiero y técnico de la Unión Europea a la inclusión de las personas con discapacidad. – VI. Una nueva generación de políticas y reglamentos. – VII. Hacia nuevos horizontes normativos.

La discapacidad ha sido históricamente un ámbito de atención creciente en el marco jurídico internacional y europeo, en especial desde la firma y ratificación de la Convención de las Naciones Unidas por los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En este contexto, el Derecho de la Unión Europea ha desempeñado un papel fundamental como fuente de inspiración y desarrollo de la legislación española en esta materia.

Pese a que en el marco internacional sí que encontramos iniciativas que puedan considerarse de algún modo fuente de los derechos de las personas con discapacidad, a nivel europeo, a día de hoy, no existe en sentido estricto una disposición normativa que pueda erigirse propiamente como inspiradora de dichos derechos. Sin embargo, sí existen una serie de regulaciones que abordan de forma directa este asunto.

Además, cabe destacar que los principios de igualdad y no discriminación, que ayudan a garantizar los derechos de las personas con discapacidad, cada vez están más presentes en todas las regulaciones europeas con independencia de su materia, como preceptos transversales dada su relevancia.

I. MARCO INTERNACIONAL

La clave de bóveda en la que se sustenta el corpus político y legislativo en materia de discapacidad es la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, que entró en vigor en 2008.

Esta convención es el primer tratado de derechos humanos ratificado por la Unión Europea como tal (gracias a la dotación de personalidad jurídica de la UE tras la adopción del Tratado de Lisboa) y transformó por completo la visión de las personas con discapacidad, de ser percibidas como meros receptores de caridad, tratamientos médicos y protección social a ser considerados como auténticos sujetos de derechos, capaces de reclamar tales derechos basados en su consentimiento libre e informado, además de ser miembros activos de la sociedad.

La Convención es un texto de invocación y aplicabilidad directa, y en este sentido, todos aquellos que la conocen deben esforzarse en reclamar su cumplimiento.

Las personas con discapacidad, que ascienden aproximadamente a 100 millones en la UE, deben ser escuchadas y sus derechos deben ser tomados en cuenta por las autoridades públicas y en particular por los jueces y tribunales, garantes últimos del cumplimiento de sus derechos frente a posiciones paternalistas.

II. UN CONCEPTO FRAGMENTADO, PERO CON TRASCENDENCIA HISTÓRICA

Hablar de discapacidad en la Unión Europea no es tarea fácil. Detrás de esa expresión se esconde una gran diversidad de realidades, diversidad que se vio incre-

mentada considerablemente tras las sucesivas adhesiones de los países del Este en 2004 y 2009).

No hemos de olvidar que a nivel de la UE no existe una definición común de discapacidad. Así, las definiciones y los criterios utilizados para determinar la existencia de una discapacidad difieren considerablemente en los 27 Estados miembros, lo que desgraciadamente constituye un obstáculo importante para el reconocimiento mutuo de las decisiones nacionales en materia de discapacidad, y en particular para la elegibilidad en el acceso a servicios, prestaciones e instalaciones específicas.

Sin embargo, es incuestionable que detrás de esa diversidad se esconden también una serie de rasgos y una realidad comunes, que merecen un enfoque paneuropeo de la discapacidad.

Cuando fue creada la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957¹ como consolidación de un espacio de político y de libre comercio y circulación, la dimensión social de este nuevo espacio común apenas fue contemplado, limitándose su tratamiento a disposiciones relativas a facilitar la movilidad laboral, desde un principio vista como una de las libertades sacrosantas del proceso de integración europea. Así, se abordaban sobre todo cuestiones de coordinación de los sistemas de seguridad social o reconocimiento de titulaciones.

En décadas posteriores, en especial en los años 70, las todavía jóvenes instituciones de la UE (no olvidemos que el Parlamento europeo tal y como lo conocemos nació en 1962) se empezó a tratar la cuestión de la no discriminación, pero desde la perspectiva de igualdad de género, y en especial en lo relacionado con la igualdad salarial entre hombre y mujeres. Por aquellas fechas se adoptó la «Equal Pay Directive²», directiva «relativa a la aplicación del principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos», asignatura desgraciadamente aún pendiente a día de hoy.

¹ Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea.

² Directiva 75/117/CEE del Consejo, de 10 de febrero de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros que se refieren a la aplicación del principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos. Disponible en el siguiente enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A31975L0117>

No fue hasta finales de los años 80 y en los 90 cuando, con la profundización del mercado interior y las distintas reformas a los Tratados fundacionales, que la dimensión social comenzó a recibir mayor protagonismo. En un primer momento, el «Acta Única Europea³» adoptada en 1986 que, aparte de consolidar la creación del «Mercado Único» establecía también mecanismos de coordinación de las políticas sociales de los países miembros, que en aquellos momentos eran doce. Dicho Acta fue seguido por la adopción del «Capítulo Social» en 1992 con el Tratado de Maastricht⁴, que exigía a los Estados miembros una mayor coordinación en materia de política social y la adopción de políticas sociales comunes.

A partir de la segunda mitad de la década de 1990, comenzó a consolidarse un consenso creciente en torno a la necesidad de que la Unión Europea ampliara su enfoque en materia de derechos fundamentales. Este cambio fue impulsado, en gran medida, por la presión ejercida tanto por el Parlamento Europeo como por organizaciones de la sociedad civil, que reclamaban una respuesta institucional más decidida frente a las múltiples formas de discriminación persistentes en los Estados miembros. Entre estas, la discriminación por motivos de discapacidad emergió como una prioridad ineludible, al evidenciarse las barreras estructurales y sociales que limitaban el ejercicio pleno de derechos por parte de este colectivo.

Esta evolución marcó un punto de inflexión en la agenda europea, al incorporar de forma más explícita la dimensión de la discapacidad en las políticas de igualdad y no discriminación.

Fue el Tratado de Ámsterdam⁵, que entró en vigor en 1997, el que consagró a nivel comunitario el principio de no discriminación y permitió que los Estados miembros, 15 en aquellos momentos, pudiesen adoptar legislación para luchar contra la discriminación por razón de discapacidad (también por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, edad u orientación sexual). Así, su artículo 13, establecía que:

«El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discrimi-

⁴ Tratado de Maastricht. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n.º C 191, de 29 de julio de 1992, pp. 0001 - 0110. Disponible en el siguiente enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:1992:191:TOC>

⁵ *Idem* (3).

*nación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual*⁶).

Amparada en el artículo 13 del Tratado de Ámsterdam, la Unión Europea adoptó en el año 2000 un conjunto de medidas contra la discriminación, entre las que destacan la Directiva sobre igualdad de trato sin distinción de origen racial o étnico —que abarca ámbitos como el empleo, la educación y el acceso a bienes y servicios— y la Directiva marco sobre igualdad de trato en el empleo y la ocupación, que prohíbe la discriminación por motivos como la discapacidad. Esta última fue incorporada al ordenamiento jurídico español a través de los artículos 34 a 42 de la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

El cambio de siglo supuso también grandes avances en materia de corpus legislativo sobre discapacidad. La Directiva 2000/78/CE, adoptada el 27 de noviembre de 2000, constituyó un hito normativo en el proceso de consolidación de un marco común europeo para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Su artículo 1 estableció como finalidad la creación de un entorno jurídico que permitiera combatir la discriminación por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, entre otros. Desde una perspectiva histórica, el tratamiento de la discapacidad en esta Directiva se articuló principalmente a través del artículo 5, que introdujo el concepto de «ajustes razonables» en el ámbito laboral. No obstante, dicho precepto se caracterizó por una formulación limitada, al circunscribir la obligación de realizar ajustes únicamente cuando no supusieran una carga excesiva para el empleador. Esta restricción evidenció una voluntad normativa de avanzar en la inclusión laboral de las personas con discapacidad, aunque sin imponer obligaciones que pudieran considerarse desproporcionadas desde el punto de vista empresarial.

A pesar de estas limitaciones, la Directiva incorporó mecanismos procesales que representaron avances significativos en la protección de los derechos antidiscriminatorios. El artículo 9 reconoció la legitimación activa de organizaciones y asociaciones con interés legítimo para actuar en defensa de los derechos consagrados en la Directiva, lo que facilitó el acceso colectivo a la justicia. Asimismo, el artículo 10 introdujo la inversión de la carga de la prueba en los procedimientos judiciales, trasladando al demandado la obligación de demostrar la inexistencia de discriminación una vez que el demandante hubiera aportado indicios razonables. Por su parte, el artículo 11 estable-

⁶ Artículo 13. Tratado de Ámsterdam.

ció garantías frente a posibles represalias, si bien este tipo de protección ya contaba con antecedentes en otros instrumentos jurídicos previos, por lo que no constituyó una innovación radical. En conjunto, la Directiva 2000/78/CE representó un paso relevante en la evolución del derecho antidiscriminatorio europeo, sentando las bases para desarrollos posteriores más robustos en materia de accesibilidad y derechos de las personas con discapacidad.

A pesar de los avances normativos en materia de igualdad y no discriminación en el ámbito laboral, la Unión Europea no logró consolidar un marco jurídico equivalente para otros sectores clave como la educación, la asistencia sanitaria, la protección social o el acceso a bienes y servicios. La propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, presentada por la Comisión en julio de 2008, tenía como objetivo extender la protección contra la discriminación por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual más allá del empleo. Esta iniciativa respondía a las lagunas detectadas en el marco legal vigente, que ya contemplaba la igualdad en el trabajo (Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE), pero no en otros ámbitos de la vida cotidiana, donde las personas con discapacidad enfrentaban obstáculos estructurales y jurídicos que limitaban su plena inclusión.

Sin embargo, la propuesta encontró una resistencia persistente entre los Estados miembros, que no lograron alcanzar un consenso sobre su contenido y alcance. Las divergencias se centraron en cuestiones de subsidiariedad, competencias nacionales en áreas sensibles como la educación y la familia, y el temor a una carga administrativa adicional para los operadores económicos. Como resultado, la propuesta permaneció en un estado de inacción legislativa durante más de una década, sin avances significativos en su tramitación. Finalmente, en 2021, la Comisión Europea decidió retirar formalmente la propuesta, reconociendo la imposibilidad de lograr un acuerdo político suficiente para su adopción. Este episodio ilustra las limitaciones estructurales del proceso legislativo europeo en materia de derechos fundamentales, y evidencia la necesidad de reforzar el compromiso político para garantizar una protección efectiva y homogénea de los derechos de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida social.

Pero sin duda, heredera de las subsiguientes reformas de carácter «constitucional», el documento que realmente sirvió de base para desarrollar el resto de iniciativas le-

gislativas en materia de discapacidad fue sin duda la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, que, si bien fue adoptada en el 2000, entró en vigor con la ratificación del Tratado de Lisboa en 2009.

Dicha Carta es un instrumento legal vinculante que deben aplicar jueces, abogados y fiscales a nivel nacional al implementar la legislación de la UE, así como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (entre otros).

III. EL SIGLO DE LAS POLÍTICAS ESPECÍFICAS A LA DISCAPACIDAD

Aunque la discapacidad se ha venido abordando a nivel comunitario a través de distintos programas, no fue hasta 2003 cuando por primera vez la Unión Europea se dotó de un Plan de Acción específicamente dirigido a las personas con discapacidad.

Si bien el mismo no fue tan ambicioso como se exigía desde el movimiento de la discapacidad, es indiscutible que supuso un paso cualitativo de gran relevancia, en la medida que nos ofreció una plataforma para hacer avanzar la política europea de discapacidad de una manera más rápida y eficaz. Analizado desde la perspectiva que dan las más de dos décadas pasadas desde la publicación de ese primer plan europeo de discapacidad, y pese a que numerosos avances han tenido lugar, los desafíos a los que el mismo quería hacer frente continúan, y en algunos casos hasta se han agravado, como por ejemplo en el ámbito del empleo, en donde las sucesivas crisis (incluida la del COVID) han hecho que la mayor parte de los avances realizados durante una década se hayan visto comprometidos.

Es de justicia mencionar también el Pilar Europeo de Derechos Sociales, proclamado en la cumbre social de Gotemburgo en 2017, y que establece 20 principios para una Unión más justa e inclusiva. Estos principios están destinados a fomentar mercados de trabajo y sistemas de protección en igualdad y no discriminación, y contiene menciones expresas a la discapacidad e incluso un principio completo (el 17), dedicado de forma específica a las personas con discapacidad. Esta iniciativa fue la muestra una voluntad política y formal para consolidar los derechos sociales, en medio de las desigualdades y cambios demográficos que se están viendo actualmente en diferentes países. Sin embargo, el Pilar Social no comporta un reconocimiento de nuevos derechos a efectos legales, pues los 20 principios que contiene no son vinculantes sino meramente declarativos, y dependen de las legislaciones de cada Estado miembro y de su voluntad de establecerlos, desarrollarlos y/o garantizar su efectividad.

Pero a la hora de identificar los orígenes de naturaleza política (en tanto que *policy*) de la legislación europea en materia de discapacidad, es imprescindible citar la Estrategia Europea de Discapacidad 2010-2020, pues fue, en su momento, el principal instrumento para dar soporte en el ámbito de la UE a la puesta en ejecución de la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La Estrategia primigenia identificaba ocho áreas prioritarias de actuación, entre las que destaca la participación, entendiendo la misma como la extensión a las personas con discapacidad de los beneficios anudados a la ciudadanía europea, evitando los obstáculos que dificultan su plena integración en la vida pública.

Uno de los mayores logros de dicha primera Estrategia fue el desarrollo y consiguiente adopción en 2019 —con su transposición a nivel nacional— del Acta Europea de Accesibilidad, Directiva de particular relevancia ya que cubre los productos y servicios identificados como de mayor importancia para las personas con discapacidad y que han contado tradicionalmente con requisitos de accesibilidad divergentes en los países de la UE. Como tal, el Acta de Accesibilidad —un instrumento legislativo pionero a nivel global— se establecía como heredera directa de la Directiva sobre la accesibilidad de los sitios web de 2016, que si bien limitada en su ámbito de actuación, supo elevar la accesibilidad a requisito legal.

IV. LA ARMONIZACIÓN NORMATIVA EN MATERIA DE ACCESIBILIDAD

Como ha sido habitual en el desarrollo de la normativa relativa al mercado interior de la Unión Europea, las iniciativas legislativas en materia de accesibilidad se enmarcaron en procesos de armonización orientados a facilitar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y trabajadores. Este enfoque, si bien generó avances significativos en determinados Estados miembros, no tuvo un impacto transformador en todos ellos por igual.

En el caso de España, las directivas europeas sobre accesibilidad —incluyendo la Directiva 2016/2102 sobre accesibilidad de sitios web y aplicaciones móviles de organismos del sector público, y la Directiva 2019/882 (Acta Europea de Accesibilidad)— no supusieron mejoras sustanciales respecto al marco normativo ya existente. Ello se debió, en gran medida, al trabajo continuado y estratégico desarrollado durante más de tres décadas por entidades como CERMI y ONCE, que posicionaron a España en la vanguardia europea en materia de accesibilidad.

Estas directivas, al establecer un mínimo común denominador y prever plazos transitorios amplios, representaron más bien una consolidación de estándares ya alcanzados en el ordenamiento jurídico español. No obstante, desde una perspectiva institucional y simbólica, ambos instrumentos jurídicos fueron recibidos positivamente, en tanto que reflejaron el compromiso progresivo de la Unión Europea con la integración de las personas con discapacidad dentro de su ámbito competencial. Aunque dicho ámbito ha sido históricamente limitado, se ha observado una tendencia creciente hacia su ampliación, lo que permite anticipar futuros desarrollos normativos más ambiciosos en esta materia.

V. APOYO FINANCIERO Y TÉCNICO DE LA UNIÓN EUROPEA A LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) han constituido históricamente los principales instrumentos financieros de la Unión Europea destinados a fortalecer la cohesión económica y social entre sus Estados miembros. En este contexto, dichos fondos han desempeñado un papel relevante en la promoción de la inclusión social de los colectivos más vulnerables, entre ellos las personas con discapacidad.

Entre los Fondos EIE, el Fondo Social Europeo (FSE) ha sido particularmente significativo. Desde su creación, el FSE ha tenido como objetivo fomentar el empleo en la Unión, facilitar el acceso a puestos de trabajo de mayor calidad y promover igualdad de oportunidades laborales para todos los ciudadanos. La estrategia y el presupuesto del FSE se han definido mediante negociaciones entre los Estados miembros, el Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. A partir de estos acuerdos, los Estados miembros han elaborado programas operativos plurianuales, generalmente de siete años de duración, que han sido objeto de aprobación por parte de la Comisión.

En el marco de estos programas, el FSE ha financiado una amplia gama de intervenciones orientadas a la integración laboral de personas con discapacidad, así como a la lucha contra la exclusión social y la discriminación por motivos de discapacidad. Estas acciones han incluido medidas de integración social y de mejora de la accesibilidad en los servicios generales y en el mercado de trabajo. Los resultados obtenidos han contribuido de manera sustancial a la implementación del Plan de Acción de la UE sobre Discapacidad y de la Estrategia Europea de Empleo.

Asimismo, la Unión Europea ha canalizado recursos financieros a través del programa «Derechos, Igualdad y Ciudadanía», mediante el cual se han otorgado subvenciones anuales a organizaciones europeas de personas con discapacidad y a organizaciones no gubernamentales. Estas ayudas han tenido como finalidad facilitar la participación activa de dichos colectivos en los procesos institucionales de la Unión.

A parte de los marcos de financiación Europeos, la evolución del marco jurídico europeo en materia de ayudas estatales ha incluido, desde 2008, el Reglamento General de Exención por Categorías (GBER) como instrumento clave para facilitar la concesión de ayudas públicas sin necesidad de notificación previa a la Comisión Europea. En este contexto, el GBER ha desempeñado un papel relevante en la promoción del empleo de las personas con discapacidad, al permitir que los Estados miembros otorguen ayudas específicas para su contratación, adaptación de puestos de trabajo y formación, en condiciones compatibles con el mercado interior.

La inclusión de medidas de apoyo al empleo de personas con discapacidad en el GBER respondió a la necesidad de superar las barreras estructurales que históricamente han limitado su acceso al mercado laboral. Estas ayudas, consideradas compatibles con el Tratado, han permitido a los Estados miembros implementar políticas activas de empleo más eficaces, orientadas a la integración de colectivos con especiales dificultades de inserción. En particular, se han facilitado subvenciones salariales, incentivos a la contratación y financiación de servicios de apoyo en el lugar de trabajo, como el empleo con apoyo.

Desde una perspectiva jurídica, el GBER ha contribuido a consolidar el principio de igualdad de oportunidades en el empleo, tal como lo establece la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y el Pilar Europeo de Derechos Sociales. Al permitir la concesión de ayudas sin procedimientos administrativos complejos, el reglamento ha favorecido la agilidad en la implementación de medidas de acción positiva, esenciales para compensar las desventajas estructurales que enfrentan las personas con discapacidad en el acceso al trabajo.

En suma, el GBER ha reforzado la capacidad de los Estados miembros para cumplir con sus obligaciones en materia de inclusión laboral, al tiempo que ha garantizado la coherencia con las normas sobre competencia y ayudas estatales. Su aplicación ha demostrado ser un instrumento eficaz para promover la empleabilidad de las personas

con discapacidad, contribuyendo al desarrollo de una Europa más inclusiva y socialmente cohesionada, en línea con los valores fundacionales de la Unión.

Junto al Reglamento General de Exención por Categorías (GBER), la normativa europea sobre contratación pública ha ofrecido a los Estados miembros herramientas adicionales para fomentar la participación laboral de colectivos vulnerables mediante la reserva de contratos.

La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, introdujo en su artículo 20 la posibilidad de que los Estados miembros reservaran el derecho a participar en procedimientos de contratación pública a operadores económicos cuyo objetivo principal fuera la integración social y profesional de personas con discapacidad. Esta disposición supuso un avance significativo en el uso estratégico de la contratación pública como herramienta de inclusión, al permitir que los poderes adjudicadores contribuyeran activamente a la promoción del empleo de colectivos vulnerables —como las personas con discapacidad— mediante mecanismos jurídicos específicos.

La transposición de esta directiva al ordenamiento jurídico español se materializó en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Esta norma consolidó y amplió la figura de los contratos reservados, estableciendo en su Disposición Adicional Cuarta la obligación de reservar un porcentaje mínimo de contratos a Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción. A diferencia de la normativa anterior, que contemplaba la reserva como una posibilidad, la nueva ley introdujo un mandato vinculante.

Desde una perspectiva jurídica, esta evolución normativa refleja una consolidación del principio de acción positiva en el ámbito de la contratación pública. La reserva de contratos no solo permite cumplir con los objetivos de eficiencia y transparencia en el gasto público, sino que también incorpora criterios de justicia social, al exigir que los operadores económicos acrediten un compromiso efectivo con la inclusión laboral de personas con discapacidad. Este enfoque ha sido respaldado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que ha subrayado la necesidad de aplicar los principios de igualdad y proporcionalidad en el acceso a estos procedimientos. Similares ratificaciones han tenido lugar por la justicia española muy recientemente.

España ha sido uno de los Estados miembros que ha implementado con éxito estas disposiciones, desarrollando un marco normativo robusto que permite a las administraciones públicas reservar contratos y lotes específicos a entidades que promueven la inclusión laboral. Esta práctica ha contribuido a mejorar las tasas de empleo de personas con discapacidad, especialmente a través de los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social, y ha consolidado la contratación pública como un instrumento eficaz para la cohesión social. La experiencia española constituye un ejemplo de buena práctica en la aplicación de la normativa europea, alineando los objetivos de eficiencia administrativa con los principios de equidad y solidaridad que sustentan la construcción jurídica de la Unión Europea.

VI. UNA NUEVA GENERACIÓN DE POLÍTICAS Y REGLAMENTOS

En 2021, la Comisión presentó la Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030⁷, una estrategia integral orientada a reforzar los derechos de las personas con discapacidad, en consonancia con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). Esta estrategia se fundamentó en el Pilar Europeo de Derechos Sociales y en la experiencia acumulada durante la implementación de la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020. La nueva estrategia abordó las persistentes desigualdades que afectaban a más de 87 millones de ciudadanos europeos con discapacidad, especialmente en ámbitos como el empleo, la educación, la asistencia sanitaria, la participación política y la vida independiente. La estrategia se estructuró en torno a múltiples ejes temáticos, entre los que destacaron la accesibilidad universal, el disfrute de los derechos de la Unión, la vida independiente y el empleo digno.

En el ámbito socioeconómico, se priorizó el desarrollo de servicios comunitarios inclusivos, la mejora de la protección social, el acceso a la vivienda y la promoción de la educación y formación profesional adaptadas. Se reconoció la necesidad de reforzar la economía social y de establecer objetivos específicos para aumentar la tasa de empleo de las personas con discapacidad. La Comisión Europea propuso un marco europeo de calidad para los servicios sociales y promovió la cooperación entre los Estados miembros para garantizar la implementación efectiva de las medidas previstas.

⁷ 1 Comunicación de la Comisión: COM (2021) 101 final.

Finalmente, la estrategia incorporó mecanismos de gobernanza y seguimiento, incluyendo la creación de la Plataforma sobre Discapacidad y el desarrollo de indicadores específicos para evaluar el progreso. Se instó a los Estados miembros a adoptar estrategias nacionales ambiciosas y a utilizar los fondos de la Unión en conformidad con la CDPD. La Comisión se comprometió a predicar con el ejemplo, mejorando la inclusión en sus procesos internos y reforzando la accesibilidad en sus comunicaciones y edificios.

Pero quizá la mayor novedad que aportó esta última estrategia fue el sentar las bases políticas para la creación de la Tarjeta Europea de Discapacidad para facilitar el reconocimiento transfronterizo de esta condición, y se fomentó la participación política mediante iniciativas dirigidas a eliminar barreras legales y prácticas en los procesos electorales.

Las Directivas estableciendo dicha Tarjeta⁸ —reivindicación histórica del CERMI y del movimiento de discapacidad europeo— representaron un hito normativo en el proceso de consolidación del principio de libre circulación de las personas con discapacidad en el espacio europeo. Este principio, consagrado en el artículo 21 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), constituye uno de los derechos fundamentales sobre los que se ha construido la ciudadanía europea. La nueva normativa respondió a la necesidad de garantizar que las personas con discapacidad pudieran ejercer este derecho en condiciones de igualdad, eliminando los obstáculos derivados de la falta de reconocimiento mutuo de su condición entre los Estados miembros.

La Tarjeta Europea de Discapacidad, establecida por dicha directiva, se configuró como un instrumento jurídico de armonización que permite a las personas con discapacidad acceder a servicios, beneficios y derechos en cualquier Estado miembro durante estancias temporales. Su implementación supuso un avance significativo en la aplicación práctica del principio de no discriminación y en la efectividad de los derechos derivados de la CDPD, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y del Pilar Europeo de Derechos Sociales. La tarjeta no sustituye los certificados nacionales, pero actúa como prueba oficial de discapacidad reconocida en toda la Unión.

⁸ Directiva (UE) 2024/2841 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, por la que se establecen la Tarjeta Europea de Discapacidad y la Tarjeta Europea de Estacionamiento para personas con discapacidad.

En paralelo, la Tarjeta Europea de Estacionamiento para personas con discapacidad introdujo un formato común que reemplazó las tarjetas nacionales, facilitando el acceso a condiciones preferentes de estacionamiento en todo el territorio de la Unión. Esta medida reforzó la coherencia normativa en materia de accesibilidad y movilidad, contribuyendo a la eliminación de barreras físicas y administrativas que limitaban el ejercicio de derechos fundamentales. Ambas tarjetas se inscriben en el marco de la Estrategia de la UE sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2021-2030, como iniciativas emblemáticas orientadas a la inclusión efectiva.

Desde una perspectiva jurídica, estas directivas consolidaron el principio del reconocimiento mutuo de derechos como pilar esencial de la construcción europea. Al establecer mecanismos comunes de acreditación, se fortaleció la confianza entre los sistemas nacionales y se garantizó una protección homogénea de los derechos de las personas con discapacidad en todo el espacio europeo. En este sentido, la normativa contribuyó no solo a la movilidad individual, sino también al desarrollo de una ciudadanía europea más inclusiva, coherente y respetuosa de la diversidad funcional.

VII. HACIA NUEVOS HORIZONTES NORMATIVOS

En un periodo marcado por la contención normativa en el ámbito social, la Unión Europea ha mantenido su compromiso con la accesibilidad como principio estructural de inclusión. La creciente brecha digital, evidenciada durante la pandemia y en la transición hacia servicios electrónicos, ha reforzado la necesidad de preservar y actualizar el marco legislativo vigente, en particular la Directiva 2016/2102 sobre accesibilidad de sitios web y aplicaciones móviles y el Acta Europea de Accesibilidad (Directiva 2019/882). La Comisión ha anunciado revisiones técnicas y evaluaciones de impacto para 2026, con el objetivo de garantizar que las tecnologías emergentes, como la inteligencia artificial y los servicios digitales públicos, no reproduzcan ni amplifiquen barreras para las personas con discapacidad.

La Estrategia Europea sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2021-2030 ha sido reconocida como un instrumento clave para visibilizar los desafíos estructurales que enfrenta este colectivo. Su revisión intermedia, prevista para 2026, se perfila como una oportunidad para incorporar nuevas prioridades, como la convergencia entre discapacidad y envejecimiento, y para reforzar los mecanismos de gobernanza y seguimiento. Las versiones anteriores de la estrategia han demostrado su capacidad para generar acción política y regulatoria, incluyendo la creación del Centro

Europeo de Accesibilidad (AccessibleEU, gestionado por la Fundación ONCE) y la implementación de la Tarjeta Europea de Discapacidad, aún en fase de transposición por los Estados miembros.

En paralelo, las negociaciones sobre el próximo Marco Financiero Plurianual (MFP) 2028-2034 han comenzado a perfilarse. Ante la decepción que ha generado la propuesta de la propia Comisión europea, diversos actores han subrayado la necesidad de mantener el apoyo financiero a las personas con discapacidad y sus familias. La inclusión de esta dimensión en las rúbricas de cohesión social y empleo será determinante para garantizar la continuidad de programas como el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el Instrumento de Apoyo Técnico y las líneas de financiación específicas para inclusión social y el empleo de las personas con discapacidad.

Asimismo, la revisión del Reglamento General de Exención por Categorías (GBER) y de la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública plantea desafíos relevantes. La Comisión Europea ha iniciado procesos de evaluación para simplificar y modernizar estos instrumentos, sin comprometer sus disposiciones específicas para personas con discapacidad. En particular, se ha subrayado la importancia de preservar los contratos reservados y las cláusulas sociales como mecanismos eficaces para fomentar el empleo inclusivo y la participación de Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción en los procedimientos de contratación pública.

Finalmente, la apertura de nuevos ámbitos de acción, como la convergencia entre discapacidad y envejecimiento, ha comenzado a adquirir relevancia en el debate europeo. El Comité Económico y Social Europeo ha propuesto una futura Estrategia Europea para las Personas Mayores, que reconozca la intersección entre edad y discapacidad como un eje transversal de las políticas sociales. Esta perspectiva intergeneracional, también recogida en el Pacto Intergeneracional Europeo, busca adaptar los sistemas de protección social a trayectorias vitales más complejas y promover una sociedad inclusiva para todas las edades, en línea con los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

A pesar de los desafíos que enfrenta la Unión Europea en un momento de menor impulso social, hay razones para el optimismo. La defensa de los derechos de las personas con discapacidad sigue avanzando gracias al trabajo constante de la sociedad civil organizada. El CERMI, junto con otras plataformas europeas, ha demostrado ser un motor de cambio, impulsando reformas, visibilizando necesidades y asegurando que la discapacidad se mantenga en el centro del debate político y legislativo.

La próxima revisión de la Estrategia Europea sobre Discapacidad, las negociaciones del nuevo marco financiero, y las reformas en contratación pública y ayudas estatales son oportunidades clave para consolidar una Europa más inclusiva. Con una sociedad civil activa y comprometida, como la que representa el CERMI, la Unión tiene los aliados necesarios para garantizar que la modernización legislativa no deje a nadie atrás.

LA ACCESIBILIDAD A LA JUSTICIA, VISIÓN CRÍTICA

Leonor Lidón Heras

Doctora en Derecho, democracia y justicia internacional,
abogada, secretaria de la sección de discapacidad del ICAV

El acceso a la Justicia puede interpretarse como el fundamento necesario de todo derecho humano, pues sin restitución y reparación ante conculcaciones, los derechos no serían más que declaraciones sujetas sólo a la voluntad individual¹.

SUMARIO: 1. Introducción. -2. El reconocimiento de derechos; 2.1. Sin derechos no hay defensa: Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado; 2.2. Reconocimiento de derechos: contenido mínimo. -3. Configuración del derecho de defensa: Ley orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del derecho de defensa; 3.1. Consideraciones en materia de discapacidad. -4. La capacidad económica y justicia gratuita: Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita; 4.1. Beneficiarios de la asistencia jurídica gratuita; 4.2. Especialidad del Turno de oficio. -5. Cuando la víctima es una persona con discapacidad: Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito; 5.1. El derecho a la no discriminación y derecho a entender y ser entendida; 5.2. Derecho a la protección de la intimidad; 5.3. Contenido esencial del derecho a la protección; 5.4. Oficina de atención a las víctimas; 5.5. Formación y protocolos de ac-

¹ LIDÓN HERAS, L., «Evolución del marco de derechos y de la accesibilidad en el acceso a la justicia de las personas con discapacidad en la Comunitat Valenciana desde un enfoque crítico de derechos humanos», *Anales de Derecho y Discapacidad, Revista científica de Derecho de la Discapacidad*, n.º 7, 2022, año VII, pp. 61-95.

tuación. -6. Procedimiento Judicial; 6.1. Antecedentes del artículo 7 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil; 6.2. Configuración del artículo 7 bis de la LEC; 6.3. Consideraciones jurídicas. -7. Sistema extrajudicial; 7.1. Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria; 7.2. Sistema autocompositivo de resolución de conflictos. -8. El acceso a la Justicia desde la dimensión del entorno; 8.1. Ejemplo de la evaluación de la accesibilidad de las ciudades de la justicia de Valencia, Elche y Castellón. -9. La división competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. -10. Conclusiones. -Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

No puedo empezar este artículo sin un breve recuerdo a Óscar.

En mi tierra (Valencia), cuando alguien fallece, se usa otro verbo, el verbo faltar: «ha faltado, faltó». Creo que esta forma de sentir de mi tierra expresa el sentimiento que deja Óscar, y es que falta, que nos hace falta. Si tuviera que quedarme con una imagen suya sería la de su capacidad para sonreír de forma socarrona y con retranca con una elegancia propia de un caballero inglés. Antes de que tú fueras, él ya había vuelto.

Por ello, agradezco la oportunidad que se me ha brindado de sumar mi voz a su recuerdo, y de que sea en forma de reivindicación, de mirada crítica a la accesibilidad a la Justicia.

El título del artículo es sugerente, pues muestra la riqueza de matices que dan las preposiciones: ¿accesibilidad a la Justicia o accesibilidad de la Justicia? Las preposiciones a/de muestran el eterno binomio del mundo jurídico: el derecho vs obligación.

La accesibilidad a la Justicia cuando concurre la discapacidad pondrá el acento en las barreras que impiden o dificultan la tutela judicial efectiva. Por su parte, la accesibilidad de la Justicia hace referencia a obligación de remoción de barreras que compete a los poderes públicos en el ámbito de la Justicia.

La Justicia y la Igualdad son valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico², por lo que el acceso a la Justicia en condiciones de igualdad y no discriminación por

² Artículo 1.1 de la Constitución Española.

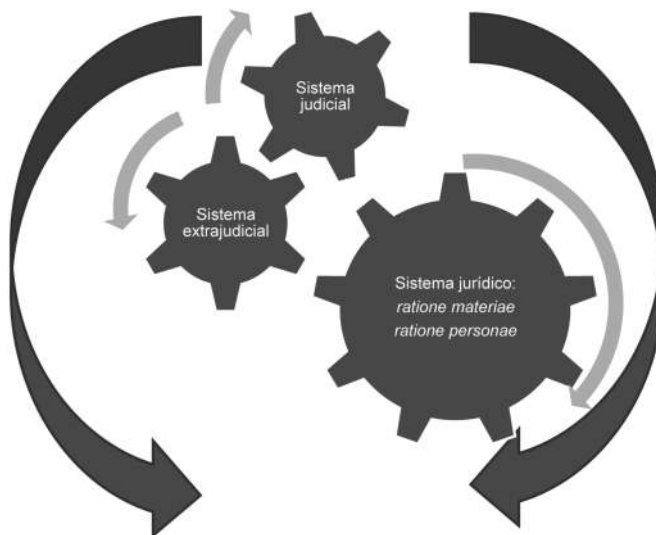
razón de discapacidad es un mandato ineludible de cualquiera de las personas que actuamos como operadores jurídicos.

Precisamente la abogacía es la profesión más cercana para las personas que, ante la lesión de un derecho, buscan una respuesta en la Justicia.

Por otra parte, poniendo el foco en la discapacidad y la defensa de los derechos, hay ámbitos en los que la discapacidad tiene sustantividad propia en el derecho concernido (*ratione materiae*) y otros en los que la discapacidad es parte del proceso en tanto que la persona tiene una discapacidad (*ratione personae*). Sea por razón de materia (derecho de la discapacidad) y/o por razón de la persona (que tenga una discapacidad) la fórmula de resolución del conflicto deberá garantizar la igualdad y no discriminación.

La siguiente tabla, de forma dinámica, muestra como un engranaje la configuración del acceso a la Justicia en condiciones de igualdad y no discriminación.

Tabla1. Acceso a/de la Justicia en condiciones de igualdad y no discriminación.



En condiciones de igualdad y o discriminación

Fuente: Elaboración propia

Cuando concurre la circunstancia de discapacidad toda esta realidad jurídica debe estar informada por el principio de igualdad y no discriminación.

En todo caso, el primer requisito de acceso a la Justicia es que exista un derecho. Una vez reconocido el derecho, la siguiente cuestión es cómo se vertebra el derecho de defensa en nuestro ordenamiento jurídico. El acceso a la Justicia podrá ser a través de la vía jurisdiccional, con las especialidades del ámbito penal derivadas del estatuto de la víctima, o a través de la vía extrajudicial. Además del acceso desde el punto de vista de los derechos y los procedimientos, debe incluirse la dimensión de los entornos y el alcance del acceso a la justicia gratuita.

2. EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS

El acceso a la Justicia tiene un requisito previo, y es que exista un derecho.

2.1. Sin derechos no hay defensa: Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado

Puede parecer obvio que sin derechos no hay defensa, pero en el ámbito del derecho de la discapacidad se han producido y se producen exclusiones por razón de discapacidad.

La supresión de derechos por razón de discapacidad se explica por el modelo médico de la discapacidad que justifica la exclusión, precisamente en la discapacidad. De esta forma, la causa es individual, y la sociedad puede seguir construyéndose ignorando y vulnerando los derechos de las personas con discapacidad.

Esta percepción de la discapacidad se modifica con el modelo de derechos humanos que afirma la Convención de los derechos de las personas con discapacidad (en adelante CDPD o Convención), que identifica que la exclusión discriminatoria no está en la deficiencia³, sino en la sociedad, que, con sus barreras crea exclusión y por tanto discapacidad.

³ Se incluye este término siguiendo la definición de la CDPD, y hace referencia a la dimensión biológica o psicosocial de la persona.

No se va a analizar toda la normativa, no es la finalidad del presente artículo, tan sólo se pretende poner de relieve el largo e inacabado camino de la igualdad con un ejemplo que es muy significativo dada la materia que se analiza: la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado.

La exposición de motivos de la LO 5/1995 sitúa el tribunal del Jurado como vertebrador de un derecho fundamental de participación que está consagrado en el artículo 125 de la Constitución española, en tanto que lo vincula con los artículos 23.1 de la Constitución española (en adelante CE) y el derecho de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos y con el artículo 24.2 de nuestro texto fundamental relativo al derecho al juez ordinario predeterminado por la ley.

Sin embargo, pese a la profunda dimensión constitucional y de participación ciudadana en uno de los pilares básicos de la división de poderes, en cuanto que afecta a la administración de Justicia, se tardó veintidós años en reconocer este derecho de participación en condiciones de igualdad y no discriminación por razón de discapacidad conforme muestra la siguiente tabla:

Tabla 2. *Evolución de la redacción del artículo 8.5 de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado relativo a los requisitos para ser jurado.*

Redacción original	<i>No estar afectado por discapacidad física o psíquica que impida el desempeño de la función de jurado.</i>
Redacción dada por la Ley Orgánica 8/1995, de 16 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado.	<i>No estar impedido física, psíquica o sensorialmente para el desempeño de la función de Jurado.</i>
Redacción dada por Ley Orgánica 1/2017, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, para garantizar la participación de las personas con discapacidad sin exclusiones	<i>Contar con la aptitud suficiente para el desempeño de la función de jurado. Las personas con discapacidad no podrán ser excluidas por esta circunstancia de la función de jurado, debiéndoseles proporcionar por parte de la Administración de Justicia los apoyos precisos, así como efectuar los ajustes razonables, para que puedan desempeñar con normalidad este cometido.</i>

Fuente: Elaboración propia.

2.2. Reconocimiento de derechos: contenido mínimo

Los derechos no sólo deben estar reconocidos, sino que además no pueden desligarse de sus garantías y, por ello, deben formar parte del contenido esencial del mismo:

- i. Los cauces para denunciar cualquier vulneración ilegítima del derecho o de su ejercicio.
- ii. Las garantías para la restitución del derecho vulnerado.
- iii. La reparación del daño derivado de la vulneración del mismo.
- iv. La determinación, en su caso, de un sistema de infracciones y sanciones.

En el ámbito de la discapacidad, este contenido mínimo no siempre es o está garantizado. Un ejemplo significativo se encuentra en las leyes de accesibilidad que han ido evolucionando y de contemplarla como un criterio técnico, sin consecuencias en caso de incumplimiento, han pasado a regularla como un criterio de igualdad y no discriminación.

3. CONFIGURACIÓN DEL DERECHO DE DEFENSA: LEY ORGÁNICA 5/2024, DE 11 DE NOVIEMBRE, DEL DERECHO DE DEFENSA

El derecho de defensa está imbricado en la propia esencia del Estado de Derecho y consecuentemente con la tutela judicial efectiva. Si los derechos reconocidos no pueden ser protegidos y restituidos, ni habría Estado de Derecho ni Justicia.

Desde el punto de vista de la abogacía, el derecho de defensa se despliega tanto en la fase de asesoramiento como en la defensa de los intereses legítimos de la persona a través de los procedimientos legalmente previstos⁴.

3.1. Consideraciones en materia de discapacidad

3.1.1. Derecho de asistencia jurídica

La LO 5/2024 del derecho de defensa contiene previsiones que protegen los derechos de las personas con discapacidad en general y en particular (por tipo de discapacidad) que afectan al propio ejercicio de la abogacía.

⁴ LO 5/2024, de 11 de noviembre, del derecho de defensa, artículo 3.1

En este sentido, las personas con discapacidad intelectual y del desarrollo tienen derecho a solicitar las adaptaciones que sean precisas para la garantía de su derecho a la accesibilidad cognitiva⁵. Y en la misma línea, la prestación del servicio debe garantizar su accesibilidad universal de forma que se asegure el cumplimiento del derecho de defensa en condiciones de igualdad y no discriminación⁶.

Cuando sean beneficiarios de la justicia gratuita la LO 5/2024 del derecho de defensa reitera que la asistencia será siempre accesible universalmente para el cumplimiento del derecho de defensa en igualdad de condiciones, y añade una expresión, peculiar⁷: «Se tendrá en especial consideración *la accesibilidad de las personas con discapacidad*, particularmente las necesidades específicas de las mujeres y los menores con discapacidad».

Es peculiar porque la accesibilidad no se predica de las personas, sino de los entornos, productos y servicios. Para alguien lego en esta materia le podría llevar a confusión sobre el sentido y alcance de la accesibilidad.

La LO 5/2024 del derecho de defensa al regular cómo debe facilitarse la información a las personas titulares del derecho de defensa, establece que deberá producirse de forma clara, simple, comprensible y accesible universalmente, y añade que se podrán utilizar los apoyos, instrumentos y ajustes que precisen⁸. En el ámbito judicial, este derecho a la información se redacta de forma diferente y decae la vinculación con el derecho a la igualdad y no discriminación. Así la ley prevé⁹:

«En el ámbito judicial, el Ministerio con competencias en materia de Justicia, las comunidades autónomas con competencia en esta materia y el Consejo General del Poder Judicial garantizarán que el uso de medios técnicos o informáticos en el proceso judicial no suponga una dificultad para garantizar la efectividad y certeza del derecho de información, especialmente en personas de la tercera edad o con discapacidad, asegurando que la brecha digital no condicione la efectividad de este derecho»

⁵ LO 5/2024, de 11 de noviembre, del derecho de defensa, artículo 4.1.

⁶ LO 5/2024, de 11 de noviembre, del derecho de defensa, artículo 4.6.

⁷ LO 5/2024, de 11 de noviembre, del derecho de defensa, artículo 4.4.

⁸ LO 5/2024, de 11 de noviembre, del derecho de defensa, artículo 6.1.

⁹ LO 5/2024, de 11 de noviembre, del derecho de defensa, artículo 6.5.

También hay asimetrías normativas en la regulación del derecho a un lenguaje claro en los actos, resoluciones y comunicaciones procesales por parte de los profesionales de la justicia¹⁰, en tanto que se exige que se redacten de forma clara, sencilla, comprensible teniendo en cuenta sus características personales y necesidades, pero, sin justificación alguna, la noción de accesibilidad universal ha sido eliminada en el ámbito judicial.

3.1.2. De las garantías y deberes de la abogacía

La abogacía debe dar cumplimiento a las garantías y deberes de la asistencia jurídica en el derecho de defensa.

Entre otras cuestiones, en el encargo profesional deberá constar la información comprensible y accesible universalmente¹¹. El encargo ¿deberá ser accesible universalmente o el profesional debe poder hacer encargos con criterios de accesibilidad universal para que, si el cliente es una persona con discapacidad pueda facilitárselo en el formato accesible a su discapacidad? La norma de forma genérica habla de accesibilidad universal.

Con relación a los deberes de actuación de los profesionales de la abogacía, la LO 5/2024 del derecho de defensa prevé que¹² «en aras de garantizar la defensa efectiva de sus clientes con discapacidad, cuando sea necesario, implementarán las garantías adicionales necesarias».

Y desde un punto de vista colegial, los servicios de orientación jurídica organizados por los colegios de la abogacía deberán informar sobre la prestación de asistencia jurídica en general, y en particular del acceso a la justicia gratuita, y deberán hacerlo de manera accesible universalmente¹³.

De nuevo, el texto legal es confuso, ¿la orientación que reciba una persona debe ser accesible universalmente o el servicio debe organizarse de forma que, cumpliendo los criterios de accesibilidad, puedan garantizar el acceso a la información de las personas con independencia del tipo de discapacidad?

¹⁰ LO 5/2024, de 11 de noviembre, del derecho de defensa, artículo 9.

¹¹ LO 5/2024, de 11 de noviembre, del derecho de defensa, artículo 15.1.

¹² LO 5/2024, de 11 de noviembre, del derecho de defensa, artículo 19.1.

¹³ LO 5/2024, de 11 de noviembre, del derecho de defensa, d.a. segunda.

3.1.3. Garantías del profesional de la abogacía con discapacidad

La LO 5/2024 del derecho de defensa incorpora una interesante referencia a los derechos que ostenta un profesional de la abogacía con discapacidad, y es que establece que tendrá derecho a¹⁴: «utilizar la asistencia, apoyos y otros recursos accesibles universalmente que requiera para desempeñar de forma eficaz el ejercicio profesional del derecho de defensa».

De nuevo la referencia a la accesibilidad universal parece poco nítida, y, por otra parte, en todo el texto, no hay ninguna referencia a los ajustes razonables.

4. LA CAPACIDAD ECONÓMICA Y JUSTICIA GRATUITA: LEY 1/1996, DE 10 DE ENERO, DE ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA

Reconocido el derecho y configurado el derecho de defensa, el acceso a la Justicia requiere de recursos económicos.

Para paliar una posible falta de recursos y que estos no sean una barrera impeditiva, la Ley 1/1996 de justicia gratuita vertebra el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 de la Constitución. La Ley 1/1996 de justicia gratuita, define un sistema de provisión de recursos económicos para la efectividad del acceso a la Justicia, de forma tal, que quiénes acrediten, conforme a la ley, insuficiencia de recursos para litigar tendrán derecho a la justicia gratuita.

4.1. Beneficiarios de la asistencia jurídica gratuita

La Ley 1/1996, en su redacción actual, incorpora la discapacidad desde una doble perspectiva: de las personas y de las asociaciones de personas con discapacidad.

4.1.1. Para las personas con discapacidad

El reconocimiento del derecho puede ser de forma plena y con independencia de recursos para litigar de las personas, o ampliando el umbral económico cuando el procedimiento verse sobre discapacidad.

¹⁴ LO 5/2024, de 11 de noviembre, del derecho de defensa, artículo. 18.

Se reconoce el derecho con independencia de los recursos en dos supuestos muy concretos¹⁵:

- a) Las personas con discapacidad necesitadas de especial protección cuando sean víctimas de delitos de homicidio, de lesiones de los artículos 149 y 150, en el delito de maltrato habitual previsto en el artículo 173.2, en los delitos contra la libertad, en los delitos contra la libertad sexual y en los delitos de trata de seres humanos.
- b) Las personas quienes a causa de un accidente acrediten secuelas permanentes que les impidan totalmente la realización de las tareas de su ocupación laboral o profesional habitual y requieran la ayuda de otras personas para realizar las actividades más esenciales de la vida diaria, cuando el objeto del litigio sea la reclamación de indemnización por los daños personales y morales sufridos.

Resulta extraño que este supuesto esté circunscrito a personas trabajadoras, pues en peor condición quedarían aquellas personas que, sin ser trabajadoras, queden en igual situación que en el supuesto protegido.

Fuera de estas previsiones, las personas con discapacidad están insertas en los criterios generales de umbrales económicos definidos en el artículo 3 del texto normativo. De forma excepcional, cuando se esté ante un procedimiento que guarde relación con las circunstancias de salud o discapacidad, la ley prevé ampliar los umbrales económicos¹⁶.

Es un sistema especial por razón de materia, y es un avance, pero sin embargo es insuficiente, y lo es porque la ley no tiene en cuenta los costes extraordinarios vinculados a la discapacidad¹⁷. Una cuantificación aproximada de este sobre coste, que no tiene en cuenta las mermas de los costes de oportunidad, es de hasta 6 000 € anuales, además debe tenerse en cuenta que los sobre costes guardan relación con el nivel de

¹⁵ Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, artículo 2 h) e i).

¹⁶ Ley 1/1996, de 10 de enero (BOE 12 de enero), de asistencia jurídica gratuita, artículo 5.

¹⁷ Para un análisis pormenorizado y crítico consultar: Beatriz Martínez Ríos, *Pobreza, discapacidad y derechos humanos. Aproximación a los costes extraordinarios de la discapacidad y su contribución a la pobreza desde un enfoque basado en los derechos humanos*. Serie: Convención ONU n.º 4, Cinca, Madrid, 2011.

renta, y por tanto a mayor nivel de renta mayor sobre coste en términos absolutos¹⁸. De la misma manera que el artículo 5 del texto normativo prevé un mayor umbral económico por la condición de familia numerosa, dado que estima mayor esfuerzo económico, debería haberse tenido en cuenta los sobre costes ligados a la discapacidad.

Por otra parte, la definición legal relativa a «procedimiento que guarde relación con las circunstancias de salud o discapacidad», es un término que, en algunos casos puede no ser entendido por las comisiones de justicia gratuita de cada administración competente.

En este sentido, el informe *Derechos Humanos y Discapacidad. Informe España 2024*¹⁹, denuncia la denegación del derecho por no aplicarse el criterio excepcional del artículo 5 a efectos de cómputo del SMI en los supuestos en los que los expedientes de jurisdicción voluntaria, para la revisión de medidas de apoyo, pasan a ser contenciosos y es preceptiva la intervención de abogada/o y procurador/a.

Ratione materiae estamos ante un procedimiento que guarda relación con la discapacidad, y pese a ello, la Comisión de Justicia Gratuita de Vigo se niega a aplicar el artículo 5 de la Ley de justicia gratuita, lo que conlleva la necesidad de impugnar dicha negativa ante los tribunales²⁰.

Lo que implica no sólo un retraso, sino una especial vulneración a una persona que ya está en situación de vulnerabilidad por cuanto se están pidiendo las medidas de apoyo para el ejercicio de su capacidad jurídica.

4.1.2. Para las asociaciones para la defensa de los derechos de las personas con discapacidad

La Disposición adicional segunda reconoce el derecho de forma plena a las asociaciones de utilidad pública que tengan como fin la promoción y defensa de los derechos de las personas con discapacidad señaladas en el artículo 1.2 de la Ley 51/2003,

¹⁸ INE, Encuesta de discapacidad, autonomía personal y situaciones de dependencia 2020, Madrid.

¹⁹ CERMI, *Derechos Humanos y Discapacidad. Informe España 2024*, Cinca, Madrid, 2024, pp. 141-142.

²⁰ CERMI, *Derechos Humanos y Discapacidad. Informe España 2024*, Cinca, Madrid, 2024, pp. 141-142.

de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, con independencia de que tengan recursos para litigar.

4.2. Especialidad del Turno de oficio

El artículo 24 de la ley 1/1996 prevé que los colegios profesionales han de definir un sistema por el que se distribuyan de forma objetiva y equitativa los distintos turnos y medios para que se designen profesionales.

Con relación a los colegios de la abogacía, se establece como principio general que deberán contar con un turno de guardia permanente, entre otros, para atender a personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental que sean víctimas de situaciones de abuso o maltrato.

5. CUANDO LA VÍCTIMA ES UNA PERSONA CON DISCAPACIDAD: LEY 4/2015, DE 27 DE ABRIL, DEL ESTATUTO DE LA VÍCTIMA DEL DELITO

En el acceso a la Justicia, una posibilidad es que se haya sido víctima de un delito. Dada la situación de vulneración y fragilidad, la Ley 4/2015 del estatuto de la víctima del delito nace con la vocación de proteger a las víctimas de una forma integral, desde una dimensión jurídica y también social. En ella se regula con sustantividad propia la situación de las personas con discapacidad que requieren de especial protección.

5.1. El derecho a la no discriminación y derecho a entender y ser entendida

Uno de los ejes sobre los que pivotan los derechos de las víctimas es el derecho a la no discriminación²¹.

Desde esa perspectiva se entiende que una de las primeras cuestiones relevantes a la que dio respuesta fue el derecho de la víctima a entender y ser entendida²².

Para la garantía del derecho, la norma determina la obligación de que, desde el inicio, la comunicación, bajo el formato que sea, se produzca en un lenguaje claro,

²¹ Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, artículo 3.

²² Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, artículo 4.

sencillo y accesible, además, el texto incluye de forma expresa la interpretación en lengua de signos y los medios de apoyo a la comunicación oral²³. En el caso de que tengan la capacidad judicialmente modificada las comunicaciones se harán a su representante o la persona que le asista²⁴. Esta posibilidad parece que habría quedado superada tras la aprobación de la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.

Y en todo caso, la víctima podrá estar acompañada de una persona de su elección²⁵.

5.2. Derecho a la protección de la intimidad

La situación de vulnerabilidad es atendida a través de la exigencia de que se adopten medidas que protejan su intimidad²⁶, y de forma expresa estas medidas deberán impedir la difusión de cualquier información que pueda facilitar la identificación de víctimas con discapacidad necesitadas de especial protección²⁷. Sin duda las personas con discapacidad necesitadas de especial protección han de quedar al amparo de esta especial salvaguardia, sin embargo, el legislador ha olvidado situaciones en los que la discapacidad puede ser la causa de la comisión del delito, o la circunstancia que lo facilita. Por ejemplo, si hay vejaciones o lesiones contra una persona con discapacidad física, visual o sensorial que no puede defenderse ¿no merece la misma protección su intimidad y que se impida la difusión de cualquier información que pueda facilitar su identificación?

La protección de la intimidad es una obligación que concierne a jueces, tribunales, fiscales, demás autoridades y funcionarios encargados de la investigación penal, así como todos aquellos que de cualquier modo intervengan o participen en el proceso²⁸.

5.3. Contenido esencial del derecho a la protección

En primer lugar, se debe garantizar una evaluación individual de las víctimas a fin de determinar sus necesidades especiales de protección.

²³ Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, artículo 4 b).

²⁴ Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, artículo 4 a).

²⁵ Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, artículo 4 c).

²⁶ Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, artículo 19.

²⁷ Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, artículo 22.

²⁸ Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, artículo 22.

El art. 23 del texto establece que en la valoración se tendrá en especial consideración:

1. Las características y circunstancias personales de la víctima y en particular:

1.º Si se trata de una persona con discapacidad o si existe una relación de dependencia entre la víctima y el supuesto autor del delito.

2.º Si se trata de víctimas menores de edad o de víctimas necesitadas de especial protección o en las que concurren factores de especial vulnerabilidad.

2. La naturaleza del delito y la gravedad de los perjuicios causados a la víctima, el riesgo de reiteración del delito, así como las circunstancias del delito.

La competencia para la adopción corresponde al juez o tribunal que conozca la causa y deberá siempre estar motivada²⁹. Precisamente, para garantizar la motivación la norma exige que se deben indicar qué circunstancias se han valorado. Con relación a las personas con discapacidad, el texto prevé que para las necesitadas de especial protección «su evaluación tomará en consideración sus opiniones o intereses». Este inciso marca una diferencia con la previsión general establecida para el resto de víctimas que sí tienen un reconocimiento directo de su voluntad: «La valoración de las necesidades de protección de la víctima incluirá siempre la de aquéllas que hayan sido manifestadas por ella con esa finalidad, así como la voluntad que hubiera expresado³⁰».

Esta diferencia de trato pone de manifiesto la dificultad que aún existe entre «la voluntad de protección del legislador» y el reconocimiento y respeto a la expresión de la voluntad de la persona con discapacidad necesitada de especial protección. En todo caso, una lectura hermenéutica de esta norma con la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, requiere otro enfoque.

La ley prevé medidas de protección genéricas y específicas, entre otros, para personas con discapacidad necesitadas de especial protección. Estas medidas específicas tienen como fin evitar la doble victimización.

²⁹ Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, artículo 24.1.

³⁰ Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, artículo 24.2.

5.4. Oficina de atención a las víctimas

La Ley 4/2015 del estatuto de la víctima regula en su artículo 28 el contenido mínimo de la asistencia que deberán prestar las oficinas de asistencia a las víctimas, así entre otros destaca la información, el asesoramiento, el apoyo emocional y la coordinación con los órganos o entidades competentes para la prestación del servicio a las víctimas.

Lo que resulta llamativo es que el apartado quinto prevé: «Las víctimas con discapacidad o con necesidades especiales de protección, así como en su caso sus familias, recibirán, directamente o mediante su derivación hacia servicios especializados, la asistencia y apoyo que resulten necesarios³¹».

Llama la atención la referencia a «servicios especializados», por cuanto la oficina es un servicio especializado de atención. Puede, pero no lo aclara, que por especializado se refiera al tratamiento de la condición de discapacidad, pero este no sería el objeto, sino que el servicio diseñado lo fuese en condiciones de igualdad y no discriminación, es decir, que incorporase de forma transversal la discapacidad para poder prestar el servicio.

El Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, y se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito, no desarrolla la previsión antes mencionada, pero tampoco contempla la prestación del servicio de asistencia en condiciones de igualdad y no discriminación.

5.5. Formación y protocolos de actuación

La Ley prevé la formación tanto del personal funcionario con relación directa en esta materia (desde jueces a peritos, incluyendo el personal de las oficinas de asistencia a las víctimas), que deberán ser organizada por la administración competente, como la formación que deberá impartir los Colegios de abogacía y procura³². Con respecto al ámbito colegial el texto normativo habla de «formación y sensibilización».

³¹ Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, artículo 28.5.

³² Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, artículo 30.

Es manifiesto que no estamos ante una cuestión de «sensibilización» sino ante derechos reconocidos por la Ley y que deben ser garantizados por los diferentes profesionales que forman parte del proceso.

Por otra parte, una formación conjunta, que sin duda es más ambiciosa, permitiría un mayor impacto, pues los diferentes operados jurídicos junto con las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado y demás personal de la administración de Justicia podrían obtener, de la formación común, una mayor claridad del sistema y de sus posibles quiebras,

La ley prevé dos tipos de protocolos según su origen, de la administración, sea estatal o autonómica; o elaborados por los colegios profesionales³³. De nuevo, un esfuerzo conjunto daría mayor coherencia a la finalidad última de la ley que es la efectiva protección de las víctimas y de sus derechos.

6. PROCEDIMIENTO JUDICIAL

6.1 Antecedentes del artículo 7 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil

Los ajustes del procedimiento tienen su antecedente en el artículo 13 de la CDPD, que los prevé dentro del contenido esencial del derecho de acceso a la justicia de las personas con discapacidad (la negrita es propia):

1. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos, incluida la declaración como testigos, en todos los procedimientos judiciales, con inclusión de la etapa de investigación y otras etapas preliminares.

Es importante transcribir el artículo, porque la Convención no utiliza el término «ajuste razonable», sino ajustes del procedimiento. Y es importante porque la obliga-

³³ Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, artículo 31.

toriedad de los ajustes razonables está supeditada a que no sean desproporcionados o indebidos. Sin embargo, la Convención, no establece límite alguno para los ajustes del procedimiento, *ergo*, no son exceptuables.

Esta obligatoriedad es clave en la CDPD, dado que el acceso a la jurisdicción sólo puede ser en condiciones de igualdad y no discriminación. Por tanto, si una persona con discapacidad ve vulnerado un derecho, y en el proceso de solicitar el auxilio judicial ve mermado el propio derecho de acceso a la justicia en condiciones de igualdad y no discriminación porque no se le facilitan los ajustes, estamos ante una doble vulneración.

6.2. Configuración del artículo 7 bis de la LEC

La Ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante LEC)³⁴ establece que en los procesos en los que participen personas con discapacidad se realizarán las adaptaciones y los ajustes que sean necesarios garantizar su participación en condiciones de igualdad. Y se deberán realizar en todas las fases y actuaciones procesales, cuestión que se rige por el principio de necesidad. Se incluyen los actos de comunicación, y podrán estar referidas a la comunicación, la comprensión y la interacción con el entorno.

La petición la podrá realizar cualquiera de las partes que intervienen en el proceso, incluido el Ministerio Fiscal, o el propio tribunal

Por tanto, el derecho a las adaptaciones tiene una finalidad: la participación en condiciones de igualdad, y todas las partes y operadores jurídicos están facultados para solicitarlas.

Se incide de forma especial en el derecho a entender y ser entendido en cualquier actuación que deba llevarse a cabo. Por ello, el lenguaje debe ser claro, sencillo, accesible, y ajustado a las necesidades específicas de la persona por razón de su discapacidad.

Desde la perspectiva de la comunicación que desee realizar la persona con discapacidad, se deberán facilitar los apoyos que sean necesarios, ya sea mediante intér-

³⁴ Introducido por la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.

prete en lengua de signos, medios de apoyo a la comunicación oral de personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas.

Se prevé la figura del facilitador y que la persona con discapacidad pueda estar acompañada de una persona de su elección. Debe ponerse de manifiesto que se regula el derecho, pero no su dotación económica.

6.3. Consideraciones jurídicas

Desde el punto de vista de acceso a la jurisdicción es importante este artículo dado que la LEC se aplica de forma supletoria a todos los órdenes jurisdiccionales.

Las previsiones del artículo 7 bis) de la LEC tienen una redacción abierta en consonancia con el hecho de que la discapacidad es multifacética por lo que las previsiones expresas que contienen no pueden entenderse como un *numerus clausus*.

Es clave que en el ámbito del proceso en el que la igualdad de las partes es un axioma, el texto indique precisamente que los ajustes del procedimiento son una garantía del principio de igualdad entre las partes.

Además, no sólo habla del procedimiento, sino de la interacción con el entorno, que puede incluir tanto el entorno físico, como el relativo a la comunicación, como incluso el relacional. En este sentido el ámbito jurídico no es un entorno amable y por ello, cobra especial relevancia la posibilidad de adaptar, si constituye una barrera, la relación y la indumentaria, flexibilizándola como se hace en menores, para crear un clima más cercano.

Es esencial también resaltar que el derecho a proteger es el derecho a la igualdad, por ello, la clave no es el reconocimiento previo administrativo de la situación de discapacidad, sino el hecho de su existencia, por tanto, es la realidad fáctica la que ha de imponerse.

7. SISTEMA EXTRAJUDICIAL

El acceso a la justicia también es posible mediante los sistemas extrajudiciales previstos.

7.1. Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria

La jurisdicción voluntaria es un sistema en el que no existe controversia jurídica, pero es necesaria la intervención bien de un órgano jurisdiccional para la tutela de derechos e intereses en materia de derecho civil y mercantil, bien de notarios o registradores, que funcionan como homologadores de las pretensiones o voluntades jurídicas.

La ley de la Jurisdicción Voluntaria (en adelante LJV) define diferentes ámbitos, algunos de los cuales tienen conexión directa con la discapacidad *ratione materiae*: la LJV permite acudir a la jurisdicción voluntaria en el expediente de provisión de medidas judiciales de apoyo a personas con discapacidad; poderes preventivos; protección del patrimonio de personas con discapacidad; derecho al honor intimidad y propia imagen del menor o persona con discapacidad con medidas de apoyo para el ejercicio de su capacidad jurídica; autorización o aprobación judicial para la realización de actos de disposición, gravamen u otros referidos a los bienes y derechos de menores y personas con discapacidad que tengan medidas de apoyo para el ejercicio de su capacidad jurídica.

En el resto de ámbitos previstos, el que concurra o no la discapacidad dependerá de las personas concernidas en el procedimiento.

Por lo tanto, es necesario que en este ámbito se garantice tanto la igualdad y no discriminación en el proceso, entendido desde un punto de vista tanto inmaterial como material, así como la necesaria especialización en materia de discapacidad desde las premisas que asienta la CDPD.

Con relación a la postulación y defensa, la LJV no establece un criterio general, dejando el carácter preceptivo de la intervención de abogacía y procurador a cada caso concreto. Este tipo de previsiones pueden generar la percepción de que se «quita carga económica» al proceso, pero lleva anejo una mayor situación de incertidumbre jurídica de los justiciables. Esta afirmación cobra especial sentido cuando hablamos de la regulación que concierne a las personas con medidas de apoyo a su capacidad jurídica contempladas en la LJV en tanto que la LJV no establece como preceptivo la intervención, ni siquiera de la abogacía.

Pretender que las personas legas en derecho aborden muchas de las previsiones de la LJV de forma autónoma y sin guía jurídica es desconocer que tanto las normas

sustantivas como los entramados de cada una de las instancias homologadoras son complejos y que no está garantizada la accesibilidad de sus procesos y procedimientos y/o de sus entornos.

Y todo ello sin perjuicio de que la Ley 8/2021, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, modificó la LJV en materia de ajustes en favor de las personas con discapacidad en una redacción similar a la que se estableció en el artículo 7 bis de la LEC. De la misma forma, la LJV prevé los derechos referidos en la LEC, pero no determina las garantías de los mismos, ni los recursos económicos con los que se deberá dotar.

Por otra parte, hay la misma ambivalencia que en la LEC con respecto a la figura del facilitador judicial, que muestra el debate subyacente entre modelo médico de la discapacidad y modelo de derechos humanos desde el punto de vista de quién debe soportar el coste económico del mismo.

7.2. Sistema autocompositivo de resolución de conflictos

En el sistema autocompositivo de resolución de conflictos, son las propias partes enfrentadas las que van a alcanzar un acuerdo.

7.2.1. Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles

Esta ley define la mediación como un instrumento estructurado de resolución de controversias entre dos o más partes en las que interviene un mediador.

Los principios sobre los que pivota esta ley son:

- a) La igualdad que se define desde la igualdad de oportunidades y el equilibrio entre las posiciones.
- b) La neutralidad del mediador que actúa como catalizador del proceso.
- c) La confidencialidad.

Con relación a las personas con discapacidad la disposición adicional cuarta, relativa a la Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, establece que en los procedimientos de mediación deberá garantizarse:

- a) La igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Para ello se remite al Real Decreto 366/2007, de 16 de marzo, por el que se establecen las condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración General del Estado.
- b) La accesibilidad de los entornos, la utilización de la lengua de signos y los medios de apoyo a la comunicación oral, el braille, la comunicación táctil o cualquier otro medio o sistema que permita a las personas con discapacidad participar plenamente del proceso.
- c) La accesibilidad de los medios electrónicos que deberá sujetarse a lo previsto en la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.

La Ley 5/2012 prevé en su d.a.8ª el desarrollo reglamentario del control del cumplimiento de los requisitos de la mediación exigidos en la Ley. La redacción original omitía cualquier concreción sobre:

- a) Qué condiciones debían quedar sujetas al control de cumplimiento, dejándolo a libre criterio de lo que se estime necesario.
- b) El contenido de la formación que debían recibir los mediadores.

La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, modifica la d.a 8ª Ley 5/2012, pero sólo en lo relativo a la formación. Esta modificación incluye en la formación la discapacidad:

Dicha formación incluirá, entre otras materias, sendos módulos de igualdad, de atención a las personas con discapacidad, de detección de violencia de género que tenga en cuenta la perspectiva de discapacidad, de perspectiva de género y de infancia y de diversidad sexual, de género y familiar para todos los mediadores que deseen actuar en el ámbito del Derecho de familia.

7.2.2. Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia

La LO 1/2025 regula, o, mejor dicho, impone, un requisito de procedibilidad, en tanto que se exige una actividad negociadora previa al inicio de un proceso judicial, que se integra dentro del sistema previsto de medios adecuados de solución de controversias en vía no jurisdiccional (MASC), que son: la mediación; la conciliación; la

negociación; el derecho colaborativo; la oferta vinculante confidencial; y la opinión de persona experta independiente³⁵.

Con relación a los MASC la única referencia normativa a la discapacidad es que no entran en el ámbito de aplicación de la misma la adopción de medidas judiciales de apoyo a las personas con discapacidad³⁶.

Queda fuera de los MASC también la tutela judicial civil de derechos fundamentales³⁷. Desde esta afirmación, y desde la vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación por razón de discapacidad por incumplimiento de la accesibilidad o la denegación de ajustes razonables en cualquier derecho fundamental, es inevitable plantearse qué cobertura podría darse si la vulneración de derechos fundamentales se fundamenta en la discriminación que afecte a un derecho. Así, si a una persona le es violentado su derecho al deporte por falta de accesibilidad o denegación de ajustes razonables en un gimnasio y se vincula con el derecho al ocio y al deporte contenido en la CDPD, ¿va a entenderse en sede judicial que, en tanto se ha vulnerado la igualdad y no discriminación en el ejercicio del derecho al ocio reconocido en la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad (que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico) no es requisito de procedibilidad el acudir previamente a un MASC y puede acudir directamente a la vía judicial?

Es pronto para tener respuesta, en todo caso, y con cierto ánimo pesimista, la realidad muestra que en el ámbito judicial es reacio a entender que la accesibilidad y los ajustes razonables forman parte del contenido esencial de los derechos reconocidos en la CDPD, y que estos están integrados en nuestro ordenamiento jurídico.

La regulación de los MASC no contiene previsión alguna que garantice que la misma se produzca en condiciones de igualdad y no discriminación por razón de discapacidad. ¿Puede haber negociación, conforme a lo que pretende la ley, si a las partes no se les garantiza la igualdad material en el proceso negociador?

³⁵ Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, artículo 5.1.

³⁶ Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, artículo, 5.2 c).

³⁷ Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, artículo 5.2 a).

La respuesta es que no, y que la discapacidad es invisible en el texto. Los MASC no incluyen el principio de igualdad y no discriminación como requisito esencial de todo el proceso negociador.

7.2.3. La discapacidad en el sistema legal de resolución extrajudicial de conflictos

En tanto que los MASC devienen obligatorios como un requisito de acceso a la jurisdicción, es llamativo que no exista un punto de partida que asegure la igualdad material de las partes. Máxime cuando la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles prevé en su disposición adicional cuarta la garantía a la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

También es llamativo que la asistencia letrada sólo sea preceptiva en los MASC cuando se opte como medio adecuado de solución de controversias la formulación de una oferta vinculante, salvo que la cuantía objeto de controversia sea inferior a dos mil euros o una ley sectorial no exija la intervención letrada para la realización o aceptación de la oferta³⁸.

Es llamativo, entre otros motivos, porque para entender cumplido el requisito del MASC debe existir una identidad entre el objeto de la negociación y el objeto del litigio³⁹. Y, precisamente, el objeto del litigio es una cuestión compleja que ha de valorar la situación desde una perspectiva del derecho para darle sustantividad y «recorrido judicial».

Tampoco puede entenderse que la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia no determine la formación que deberán tener los profesionales que intervengan en los MASC, pero que la misma ley modifique la d.a.8.ª de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles para incluir la formación en discapacidad de los mediadores. Previsión que, en todo caso, es insuficiente y cuya redacción parece circunscribir la discapacidad al estricto ámbito del derecho de familia. Obviando e invisibilizando que la discapacidad es transversal a todo el ordenamiento jurídico, además de que exista en determinados ámbitos sustantividad propia por razón de discapacidad.

³⁸ Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, artículo 6.2.

³⁹ Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, artículo 5.1.

Hay por tanto una asimetría normativa en materia de discapacidad entre la mediación y el resto de los MASC.

Ambas leyes suponen, sin duda, un reto a la abogacía pues hay un proceso de deconstrucción jurídica y un sorpasso de defensa letrada a guía letrada.

8. EL ACCESO A LA JUSTICIA DESDE LA DIMENSIÓN DEL ENTORNO

El acceso a la Justicia puede ser a través de procedimientos jurisdiccionales o extrajurisdiccionales. Cuestión diferente es la accesibilidad de los entornos donde se va a realizar el acceso a la Justicia.

Estos entornos tiene una consideración amplia, pues dentro de los mismos se encuentran tanto las ciudades de la justicia, sede de los órganos jurisdiccionales y, en su caso los servicios de orientación jurídica (que se prestan por la abogacía en las sedes judiciales), los colegios de la abogacía (que incluyen las áreas de servicios de orientación jurídica, los espacios de mediación y conciliación) los despachos profesionales, notaría y registros (que pueden estar ubicados en plantas bajas, y también en viviendas acondicionadas como despachos), las comisarías de policía o dependencias de la guardia civil.

No existe un mapa de la accesibilidad de dichos entornos, y, por otra parte, la división competencial en materia de accesibilidad entre el estado y las comunidades autónomas implica asimetrías, de diferente intensidad, en la regulación.

8.1. Ejemplo de la evaluación de la accesibilidad de las ciudades de la justicia de Valencia, Elche y Castellón

En el año 2018 se analizaron las condiciones de accesibilidad, igualdad y no discriminación de las tres sedes judiciales de Valencia, Castellón y Elche.

La evaluación se caracterizó por las siguientes notas:

- a) Se centró en los entornos, no en los procedimientos.
- b) Se evaluó la deambulación, la localización (señalética) y la comunicación.
- c) Se optó por un enfoque de derechos, es decir, evaluar las condiciones de igualdad y no discriminación y por tanto la interacción entre deficiencia y barrera desde la experiencia, por lo que no se circunscribió a una estricta dimensión técnico-normativa.

Se analizaron trece espacios:

- Acceso desde la calle y planta baja.
- Puerta de acceso principal al edificio.
- Acristalamientos (superficies acristaladas).
- Mostradores (puntos de información).
- Itinerarios.
- Directorios.
- Escaleras.
- Ascensores.
- Baños.
- Evacuación del edificio.
- Salas en general.
- Espacios especializados en violencia de género.
- Cafetería.

La evaluación de la Ciudad de la Justicia de València, inaugurada en 2003, mostró los siguientes resultados⁴⁰: de los trece espacios analizados ninguno cumple todos los criterios de igualdad y no discriminación. Siete de ellos cumplen algún criterio de igualdad y no discriminación y seis incumplen todos los criterios de igualdad y no discriminación.

La Ciudad de la Justicia de Castellón, inaugurada en 2006, muestra los siguientes resultados⁴¹: de los trece espacios analizados ninguno cumple todos los criterios de igualdad y no discriminación. Nueve de ellos cumplen algún criterio de igualdad y no discriminación y cuatro de los espacios incumplen todos los criterios de igualdad y no discriminación.

La Ciudad de la Justicia de Elche, inaugurada en 2010, muestra los siguientes resultados⁴²: de los trece espacios analizados ninguno cumple todos los criterios de igual-

⁴⁰ GVA-CERMI CV, Diagnóstico de accesibilidad de la Ciudad de la Justicia de València.
<https://cjusticia.gva.es/documents/162330279/169430315/ANEXO%20Ciutat%20Just%C3%ADcia%20Val%C3%A8ncia.pdf/adffa8bb-66c6-4f0e-8c64-1ccda72927e>

⁴¹ GVA-CERMI CV, Diagnóstico de accesibilidad de la Ciudad de la Justicia de Castellón.
<https://cjusticia.gva.es/documents/162330279/169430315/ANEXO+Ciutat+Just%C3%ADcia+Castell%C3%B3.pdf/9d8dedfe-69c2-495c-b331-3e30612afda7?version=1.0&t=1582022626731>

⁴² GVA-CERMI CV, Diagnóstico de accesibilidad de la Ciudad de la Justicia de Elche.
<https://cjusticia.gva.es/documents/162330279/169430315/ANEXO+Ciutat+Just%C3%ADcia+Elx.pdf/81e7efb5-d924-4b73-a2ab-821941b7413c?version=1.0&t=1582022611350>

dad y no discriminación. Cuatro de ellos cumplen algún criterio de igualdad y no discriminación y nueve de los espacios incumplen todos los criterios de igualdad y no discriminación.

Los resultados muestran, por tanto, carencias en unas infraestructuras que son modernas, en los que ya estaba vigente la normativa en materia de accesibilidad, que tuvieron un alto coste económico y que, además, se realizaron después del diciembre de 2017, que de conformidad con la normativa estatal era el plazo máximo para la denominada accesibilidad universal⁴³.

9. LA DIVISIÓN COMPETENCIAL ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El acceso a la justicia está fraccionado en dos niveles:

- a) La Administración de Justicia, que es el ejercicio de la potestad jurisdiccional que corresponde de forma exclusiva a los juzgados y tribunales.
- b) La administración de la Administración de Justicia, cuyo cometido es habilitar y facilitar los medios materiales y personales necesarios para el funcionamiento de la administración de Justicia.

Por tanto, las CC.AA. con competencia en materia de administración de la Administración de Justicia deben dotar a juzgados y tribunales del personal, instalaciones y medios informáticos necesarios para el adecuado desarrollo de las funciones que ostentan de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

Esta división competencial no debería plantear asimetrías en el cumplimiento de la normativa que garantice la igualdad y no discriminación en el acceso a la Justicia. Sin embargo, la realidad muestra que es más complejo un estándar de actuación de garantías mínimas a nivel nacional dado que implica dotación de recursos con cargo a diferentes administraciones, y, por otra parte, por los propios desarrollos normativos autonómicos que en sus ámbitos competenciales puedan regular materia que afecten a este derecho de acceso a la Justicia (especialmente en el ámbito de la accesibilidad).

⁴³ LIDÓN HERAS, L., «Evolución del marco de derechos y de la accesibilidad en el acceso a la justicia de las personas con discapacidad en la Comunitat Valenciana desde un enfoque crítico de derechos humanos», *Anales de Derecho y Discapacidad, Revista científica de Derecho de la Discapacidad*, n.º 7, 2022, año VII, pp. 61-95.

Debe recordarse que la accesibilidad a/de la Justicia se produce en diferentes niveles: la accesibilidad de los entornos, los ajustes de procedimiento y los ajustes razonables. Niveles que requieren de dotación presupuestaria para garantizar la igualdad y no discriminación en el acceso a la Justicia.

10. CONCLUSIONES

La accesibilidad a/de la Justicia muestra un entramado normativo que se ha ido regulando en diferentes momentos, al albur de tratar de responder a las múltiples facetas de la discapacidad y desde diferentes modelos de la discapacidad, donde sigue habiendo tensiones derivadas de la pervivencia del modelo médico de la discapacidad. La normativa que incorpora la dimensión de derechos humanos se fundamenta en la igualdad, pero no siempre en la no discriminación.

El derecho a entender y ser entendido se regula con diferente intensidad y contenido y se omiten otras formas de comunicación como la táctil, los macrotipos, los dispositivos multimedia de fácil acceso, los medios de voz digitalizado y otros medios aumentativos o alternativos de comunicación, incluida la tecnología de la información y las comunicaciones de fácil acceso, así como que dentro del lenguaje existen otras formas de comunicación no verbal.

A lo largo del artículo se han ido proponiendo miradas críticas de una normativa que, aún con sus carencias, debería poder marcar un elemento diferencial. Sin embargo, los avances normativos referenciados no siempre van acompañando o transformando la realidad.

Retomando el binomio accesibilidad a la Justicia vs accesibilidad de la Justicia, en tanto que caras de una misma moneda, la cuestión es la garantía plena del derecho a la Justicia, y, esta plenitud, cuando se introduce el vector discapacidad requiere la plena garantía de la igualdad y no discriminación.

Siguiendo la estructura propuesta para el artículo, a modo de conclusión o de distorsión, se va a plantear una pequeña miscelánea de situaciones reales.

a) El reconocimiento del derecho

Nunca lo obvio lo es para la discapacidad y la exclusión de derechos sigue siendo una realidad.

El reciente Decreto 139/2025, de 7 de octubre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los órganos de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana, establece que serán causas de cese en el desempeño de las vocalías del Consejo de Participación Ciudadana, entre otras: «el establecimiento de medidas judiciales de apoyo a las personas con discapacidad, respecto de las personas a que afecten estas circunstancias»⁴⁴.

Este tipo de realidades jurídicas supone una exigencia a todos los operadores jurídicos de denuncia de esta situación, pero las vías judiciales son complejas, preclusivas, costosas, y además requieren de mucha especialización tanto para la abogacía como para jueces, tribunales y en su caso fiscales.

b) El derecho de defensa

En el ámbito de la discapacidad, aun habiendo reconocimiento de derechos, la discriminación es un axioma interiorizado de una forma acrítica.

Y todo ello, pese a que la Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa en su artículo 10, relativo a los derechos de los titulares de defensa ante los tribunales y en sus relaciones con la Administración de Justicia reconoce:

o) Al reconocimiento de la discapacidad como criterio merecedor de especial protección jurídica y acceso a recursos accesibles universalmente;

q) A cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución Española, los tratados internacionales y las leyes.

En la práctica profesional esta especial protección contenida en el artículo 9.2 de la CE con relación al art. 49, y que puede invocarse junto al artículo 14 de la CE con relación al derecho vulnerado, apenas es desarrollada por parte de los operadores jurídicos.

⁴⁴ Decreto 139/2025, de 7 de octubre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los órganos de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana, artículo 11.5 d).

Podemos mencionar en un reciente caso de un agente de policía local que, tras la declaración de una incapacidad permanente total, su ayuntamiento sin resolver sobre su solicitud de pase a segunda actividad lo jubiló, y sobre la base de la jubilación le denegó el derecho al pase a segunda actividad. Se da la circunstancia de que, en esta comunidad autónoma la normativa establece de forma expresa que podrá pasar a segunda actividad el personal de la policía a quienes se les haya reconocido una incapacidad permanente total, que es el caso de este agente.

Este procedimiento se tramitó por la vía de derechos fundamentales, por vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación en el mantenimiento del empleo, y no sólo no se respetaron los tiempos, sino que la resolución judicial estima que no hay vulneración alguna de derechos fundamentales. Y todo ello, después de que el Comité de los derechos de las personas con discapacidad de forma reiterada haya manifestado que sí es discriminatorio⁴⁵.

La impronta de estos dictámenes ha logrado la modificación de muchas leyes de coordinación de policías locales, pero, ¿de qué le ha servido al policía local que la normativa le reconozca el derecho si su ayuntamiento se lo deniega y el juez estima que estamos ante un tema de legalidad ordinaria? ¿no aplicarle una ley, que reconoce un derecho en situación de discapacidad, precisamente por razón de discapacidad, no es claramente discriminatorio?

c) Ajustes de procedimiento

En los procedimientos de provisión de medidas de apoyo a la capacidad jurídica, pese a que el título del procedimiento ya es por si indiciario, no hay adaptaciones de oficio que garanticen, al inicio del procedimiento, el derecho a entender, ni el derecho a ser parte de forma real y efectiva del proceso de la persona sujeta al procedimiento. Todo ello sin perjuicio de las solicitudes que puedan realizarse desde los profesionales de la abogacía, cuya actuación en el ámbito de la jurisdicción voluntaria, recordemos, no es preceptiva.

⁴⁵ Dictamen CRPD/C/21/D/34/2015 de 8 de abril de 2019 de 8 de abril de 2019.

Dictamen CRPD/C/23/D/37/2016 de 29 de septiembre de 2020.

Dictamen CRPD/C/26/D/48/2018 de 30 de mayo de 2022.

Dictamen CRPD/C/29/D/47/2018 de 5 de octubre de 2023.

d) Especialización en el derecho de la discapacidad

Todos los operadores jurídicos, incluida la abogacía, están concernidos a la defensa y protección de la igualdad y no discriminación en el acceso a la Justicia de las personas con discapacidad, como requisito previo a la defensa del derecho sobre el que existe controversia.

Es clave la formalización y especialización tanto en lo que se ha venido a denominar derecho de la discapacidad, como en igualdad y no discriminación por razón de discapacidad que es transversal a todo el derecho, y, además, ser conocedores de los instrumentos de garantía procesal.

En definitiva, la accesibilidad a la Justicia requiere de un pensamiento crítico que identifique barreras, y la accesibilidad de la Justicia requiere de una actuación reivindicativa para que los poderes públicos cumplan con la obligación de remoción de barreras en el ámbito de la Justicia.

BIBLIOGRAFÍA

- CERMI, *Derechos Humanos y Discapacidad. Informe España 2024*, Cinca, Madrid, 2024.
- GVA-CERMI CV, Diagnóstico de accesibilidad de la Ciudad de la Justicia de València.
- GVA-CERMI CV, Diagnóstico de accesibilidad de la Ciudad de la Justicia de Castellón.
- GVA-CERMI CV, Diagnóstico de accesibilidad de la Ciudad de la Justicia de Elche.
- LIDÓN HERAS, L., «Evolución del marco de derechos y de la accesibilidad en el acceso a la justicia de las personas con discapacidad en la Comunitat Valenciana desde un enfoque crítico de derechos humanos», *Anales de Derecho y Discapacidad, Revista científica de Derecho de la Discapacidad*, n.º 7, 2022, año VII.
- MARTÍNEZ RÍOS, B. *Pobreza, discapacidad y derechos humanos. Aproximación a los costes extraordinarios de la discapacidad y su contribución a la pobreza desde un enfoque basado en los derechos humanos*. Serie: Convención ONU n.º 4, Madrid: Cinca, 2011.

Naciones Unidas

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Dictamen CRPD/C/21/D/34/2015 de 8 de abril de 2019 de 8 de abril de 2019.

Dictamen CRPD/C/23/D/37/2016 de 29 de septiembre de 2020.

Dictamen CRPD/C/26/D/48/2018 de 30 de mayo de 2022.

Dictamen CRPD/C/29/D/47/2018 de 5 de octubre de 2023.

Normativa estatal

Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 (BOE de 29 de diciembre)

Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo (BOE 23 de mayo), del Tribunal del Jurado

Ley 1/1996, de 10 de enero (BOE 12 de enero), de asistencia jurídica gratuita.

Ley 1/2000, de 7 de enero (BOE 8 de enero), de Enjuiciamiento Civil

Ley 34/2002, de 11 de julio (BOE 11 de julio), de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.

Ley 5/2012, de 6 de julio (BOE 7 de julio), de mediación en asuntos civiles y mercantiles.

Ley 4/2015, de 27 de abril (BOE 28 de abril), del Estatuto de la víctima del delito.

Ley 15/2015, de 2 de julio (BOE 3 de julio), de la Jurisdicción Voluntaria.

Ley 8/2021, de 2 de junio (BOE 3 de junio), por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.

Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre (BOE 14 de noviembre), del Derecho de Defensa.

La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero (BOE 3 de enero), de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

Real Decreto 366/2007, de 16 de marzo (BOE 16 de marzo), por el que se establecen las condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración General del Estado

Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre (BOE 30 de diciembre) , por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, y se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito.

Normativa autonómica

Decreto 139/2025, de 7 de octubre (DOGV de 13 de octubre de 2025), del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los órganos de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana.

LOS AJUSTES DE PROCEDIMIENTO PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL Y DEL DESARROLLO EN LOS PROCESOS JURISDICCIONALES

Inés de Araoz Sánchez-Dopico

Coordinadora del Área Jurídica de Plena Inclusión

SUMARIO: 1. Justificación de la necesidad de la existencia de los ajustes de procedimiento. -2. Concepto de ajustes de procedimiento en el marco jurídico internacional; 2.1. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; 2.2. El Convenio Europeo de Derechos Humanos. -3. Los ajustes de procedimiento en el marco jurídico español y su implementación práctica; 3.1. Los ajustes de procedimiento en la Ley de Enjuiciamiento Civil; 3.2. Los ajustes de procedimiento en otras normas; 3.3. Consecuencias de la falta de prestación de ajustes de procedimiento. -4. Reflexión crítica. -Bibliografía.

1. JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD DE LA EXISTENCIA DE LOS AJUSTES DE PROCEDIMIENTO

Los ajustes de procedimiento surgen porque, tal y como dice el preámbulo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad¹, a pesar de la existencia de diversos instrumentos internacionales aplicables, (y podríamos añadir también legislación y políticas públicas), las personas con discapacidad siguen encontrando barreras para participar en igualdad de condiciones con las demás en la vida social y que se siguen vulnerando sus derechos humanos en todas las partes del mundo.

¹ Apartado k).

En materia de acceso a la justicia, las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo, afrontan una discriminación estructural o sistémica que tiene como consecuencia situaciones de indefensión cuando participan en un proceso judicial, pero, además, esta situación está invisibilizada ya que no suscita el interés de la investigación y existen muy pocos datos.

Es un hecho contrastado que las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo cuando interactúan con entornos procesales experimentan situaciones de grave indefensión, algo que, no se puede olvidar, vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y a la igualdad en medios procesales para el ejercicio del derecho de defensa, derechos protegidos por la Constitución.

Sin realizar un examen en profundidad, podemos decir que las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo presentan limitaciones significativas en las habilidades adaptativas, y ello afecta a su capacidad de comprensión, comunicación e interacción con el entorno. Esto unido a la necesidad de actuar en un entorno complejo como es el jurídico y procesal, tiene como consecuencia que sufran muchas barreras a la participación como, por ejemplo, la falta de capacitación de los operadores jurídicos, la persistencia de estereotipos sobre las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo que introducen sesgos en los operadores jurídicos, la falta de herramientas forenses adaptadas a las características de las personas con discapacidad, lenguaje y actos jurídicos difíciles de comprender, ritualizados, etc.

Según VELLAZ ZAMORANO, A.; NAVAS MACHO, P. & DE ARAOZ SÁNCHEZ-DOPICO, I. (2021), a 'pesar de la especial vulnerabilidad de las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo contemplada en nuestro Código Penal², encontrar datos precisos sobre el grado en que son víctimas de este tipo de delitos resulta una tarea casi imposible en nuestro país por diversos motivos. En primer lugar, la libertad sexual de las personas con DID no ha sido objeto de interés hasta hace unas dos décadas (Byrne, 2017). En segundo lugar, las personas con discapacidades del desarrollo

² El artículo 25 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal establece que se entenderá por persona con discapacidad necesitada de especial protección a aquella persona con discapacidad que, tenga o no judicialmente modificada su capacidad de obrar, requiera de asistencia o apoyo para el ejercicio de su capacidad jurídica y para la toma de decisiones respecto de su persona, de sus derechos o intereses a causa de sus deficiencias intelectuales o mentales de carácter permanente.

pueden encontrar especiales dificultades de acceso a la información que obstaculicen el proceso de denuncia, por lo que los datos disponibles solo representan una parte del conjunto de los delitos realmente cometidos (De Araoz, 2018; Nixon *et al.*, 2017; Verdugo, Alcedo y Aguado, 2002). En tercer lugar, los datos oficiales sobre victimización, como los ofrecidos por el Ministerio del Interior, no realizan mención alguna a la presencia de discapacidad. Por último, son escasos los estudios que analizan de manera particular la vulnerabilidad de las personas con DID frente a esta tipología delictiva sin incluir otro tipo de situaciones de maltrato o abuso o hacer alusión a otras víctimas necesitadas de especial protección como los menores de edad (Byrne, 2017).

En este mismo artículo se establece respecto a las declaraciones de las víctimas de delitos contra la libertad sexual con discapacidad intelectual que la 'declaración se efectúa sin ningún tipo de adaptación en el 81,4 % de las situaciones de abuso y casi en la práctica totalidad de los casos de agresión sexual. Tampoco se ofrecen apoyos profesionales durante la misma, siendo residuales las ocasiones en que esto sí sucede (7 % en los casos de abuso y 4,1 % en agresión sexual). La prueba preconstituida o anticipada fue utilizada con el 37,2 % de las víctimas de abuso, y tan solo con cuatro (16,6 %) de las 24 víctimas de agresión sexual.

En relación con las personas con discapacidad presuntas autoras de hechos delictivos, según PLENA INCLUSIÓN (2020)³ de 743 procedimientos examinados, solo en el 31,5 % de los procedimientos se tuvo en cuenta la discapacidad de la persona en algún momento. En el 57,7 % no se ha tenido en cuenta, y en el 10,8 % se desconoce. Además, cuando se tienen en cuenta, no es para garantizar la participación de la persona, sino que va dirigida a examinar la existencia de circunstancias modificativas de la responsabilidad penal.

En lo que a procesos civiles se refiere, de acuerdo con el OBSERVATORIO DE JURISPRUDENCIA SOBRE SISTEMAS DE APOYO AL EJERCICIO DE LA CAPACIDAD JURÍDICA, (2024)⁴, sólo en el 1,7 % de las resoluciones examinadas se hace referencia a la adopción de ajustes de procedimiento. En el 99 % de los casos en los que se han adoptado, esto se ha producido en el ámbito de los Juzgados de 1.ª Instancia.

³ PLENA INCLUSIÓN ESPAÑA. *A cada lado. Informe sobre la situación de las personas con discapacidad intelectual reclusas y exreclusas en España*. Madrid: Plena inclusión España, 2020.

⁴ Informe 2024. Recuperado de: <https://www.plenainclusion.org/wp-content/uploads/2025/03/Informe-Observatorio-Jurisprudencia-2024.pdf>

2. CONCEPTO DE AJUSTES DE PROCEDIMIENTO EN EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

2.1. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Los ajustes de procedimiento aparecen mencionados en el artículo 13 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD) que debe ser entendido en combinación con los artículos 5 sobre igualdad y no discriminación, 9 sobre accesibilidad, 12 sobre igualdad ante la ley y 21 sobre derecho a la información.

Durante las negociaciones de la Convención, el Comité Especial encargado de preparar la Convención decidió crear, por primera vez en un tratado de derechos humanos, una disposición específica formulada como derecho de acceso a la justicia⁵. Así, el artículo 13 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad establece que:

Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos, incluida la declaración como testigos, en todos los procedimientos judiciales, con inclusión de la etapa de investigación y otras etapas preliminares.

A fin de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a la justicia, los Estados Partes promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario.

Conforme a la OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2017)⁶, la Convención ha introducido innovaciones que amplían la noción clásica de acceso a la justicia. Así, el acceso de las personas con discapacidad a la justicia entraña, no solo la eliminación de barreras a fin de asegurar el acceso a los procedimientos judiciales para interponer recursos adecuados en igualdad de condi-

⁵ Comité Especial, séptimo período de sesiones, resumen diario de los debates, 18 de enero de 2006.

⁶ A/HRC/37/25. Párrafo 12.

ciones con las demás personas, sino también la promoción de la intervención y participación activas de las personas con discapacidad en la administración de justicia.

No obstante, la Convención no define lo que son ajustes de procedimiento. Se define en el documento de Principios y directrices internacionales sobre el acceso a la justicia para las personas con discapacidad⁷ que establece que son *‘todas las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas en el contexto del acceso a la justicia, cuando se requieran en un caso determinado, para garantizar la participación de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás’*.

Naciones Unidas, a través de diversos documentos, ha ido concretando un rico marco conceptual relativo a la naturaleza jurídica de los ajustes de procedimiento y su forma de prestación, más allá de su definición:

- Proporcionar ajustes de procedimiento es una obligación de los Estados partes⁸.
- Son un medio para hacer valer efectivamente el derecho a un juicio imparcial y el derecho a participar en la administración de justicia, y son un elemento intrínseco del derecho de acceso a la justicia⁹.
- La obligación de proporcionarlos se desprende directamente de los derechos civiles y políticos y directamente vinculada al principio de no discriminación por lo que no puede ser objeto de realización progresiva¹⁰.
- En las negociaciones relativas al artículo 13 de la Convención se debatió si la terminología que debía adoptarse era «ajuste de procedimiento» o «ajuste razonable» y se decidió abandonar la referencia a «razonable» porque, a diferencia de los ajustes razonables, los ajustes de procedimiento no están sujetos al criterio de proporcionalidad; en consecuencia, el hecho de no proporcionar ajustes de procedimiento cuando una persona con discapacidad concreta los requiera constituye una forma de discriminación por motivos de discapacidad en relación con el derecho de acceso a la justicia¹¹.
- Deben estar siempre disponibles y facilitarse gratuitamente¹².

⁷ Ginebra, agosto 2020, Principio 3.

⁸ A/HRC/37/25. Párr. 24.

⁹ A/HRC/37/25. Párr. 24.

¹⁰ A/HRC/37/25. Párr. 25.

¹¹ A/HRC/37/25. Párr. 25.

¹² CRPD/C/MUS/CO/1, párr. 24; y CRPD/C/CAN/CO/1, párr. 30 b).

- El proceso de solicitud e introducción de ajustes debe ser confidencial¹³, de conformidad con el artículo 22 de la Convención.
- En la medida de lo posible, los ajustes deben organizarse antes del inicio del proceso¹⁴.
- Las autoridades del Estado parte deben actuar de oficio y con la debida diligencia en cuanto se percaten de la discapacidad de la persona, y, mediante un diálogo efectivo y multidisciplinar con él, determinar los ajustes procedimentales y apoyos que eran necesarios, revisándolos a lo largo de todo el proceso penal¹⁵.
- La determinación de su necesidad no debería basarse forzosamente en informes médicos ni puede supeditarse a una evaluación de la discapacidad¹⁶.
- Si las necesidades de la persona interesada cambian con el tiempo, los ajustes de procedimiento deberían modificarse o reemplazarse según proceda¹⁷.
- Deberían proporcionarse sobre la base de «la libre elección y las preferencias» del interesado¹⁸.
- Deben incluir la flexibilidad procesal necesaria para tener en cuenta requerimientos concretos para la participación¹⁹.
- La lista de medidas que los Estados partes deberían adoptar para velar por un acceso efectivo y equitativo a la justicia que figura en el artículo 13, párrafo 1, de la Convención no es exhaustiva²⁰. Como medidas se recomienda el establecimiento de un programa de intermediarios o facilitadores independientes formados para prestar asistencia en materia de comunicación a las partes de los procesos y al sistema de justicia a fin de determinar los ajustes y apoyos necesarios²¹.
- Las leyes y los reglamentos nacionales deberían establecer también a qué entidad corresponde proporcionar los ajustes de procedimiento y especificar cómo y dónde pueden solicitar y obtener esos ajustes las personas con discapacidad²².

¹³ A/75/327. Párr. 17.

¹⁴ Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5 del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 69/2019, párr. 7.9.

¹⁵ Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5 del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 69/2019, párr. 7.11.

¹⁶ A/HRC/37/25. Párr. 26.

¹⁷ A/HRC/37/25. Párr. 26.

¹⁸ A/HRC/37/25. Párr. 26.

¹⁹ A/HRC/37/25. Párr. 24.

²⁰ A/HRC/37/25. Párr. 24.

²¹ Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5 del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 69/2019, párr. 7.9.

²² A/HRC/37/25. Párr. 28.

- La autoridad competente debería documentar los procesos relativos a las solicitudes de ajustes a fin de facilitar la rendición de cuentas y mejorar la gestión de los conocimientos²³. Esta información, en aras de la transparencia, debe estar disponible y ser accesible, que se lleve un registro adecuado de todas las reclamaciones, las causa y las órdenes judiciales y que se informe al respecto²⁴.

2.2. El Convenio Europeo de Derechos Humanos

Paralelamente, el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) en su apartado 1 protege el derecho de las personas a un proceso equitativo y garantiza su participación efectiva en el proceso. Ni el CEDH ni el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) utilizan el término de ajustes de procedimiento, pero el TEDH sí ha reconocido que el derecho a un proceso equitativo recogido en el artículo 6 incluye el derecho de un acusado a participar efectivamente en un procedimiento judicial. En este sentido, ha matizado que la participación efectiva no implica solamente el derecho a estar presente, sino también a escuchar y seguir el juicio.

No obstante, el TEDH ha reconocido, haciendo referencia a la obligación contenida en la CDPD de adoptar ajustes de procedimiento, que, en ciertos casos, la falta de adopción de medidas para proteger los intereses de una persona con discapacidad podría constituir en sí misma una violación del párrafo 1 del artículo 6²⁵. Por tanto, aunque el TEDH no utilice el término ajustes de procedimiento sí que hace referencia a la exigencia de salvaguardas procesales adicionales para garantizar el derecho a un proceso equitativo²⁶.

Asimismo, ha interpretado que el derecho a la participación efectiva implica que el acusado tenga una comprensión amplia de la naturaleza del procedimiento judicial y de lo que está en juego para sí mismo, incluyendo el significado de la pena que pueda ser impuesta. El acusado debe ser capaz de, entre otras cosas, explicar a sus abogados su versión de los hechos, señalar afirmaciones con las que no está de acuerdo y transmitir elementos que deban ponerse de manifiesto para su defensa²⁷.

²³ A/HRC/34/26, párr. 41; A/HRC/37/25. Párr. 28 y A/75/327 párr. 17.

²⁴ Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5 del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 69/2019, párrafo 7.8.

²⁵ R.P y otros c. Reino Unido §67.

²⁶ Vaudelle c. Francia §60.

²⁷ Grigoryevskikh c. Rusia §78.

A los efectos de garantizar esta participación efectiva en el proceso, el TEDH reconoce que puede ser necesaria la adopción de medidas positivas²⁸. En concreto, reconoce que la vulnerabilidad de las personas con discapacidad implica el deber de las autoridades estatales de mostrar la diligencia debida para asegurar el derecho del acusado a estar presente y de tener particular cuidado al limitar este derecho para evitar poner a las personas con discapacidad intelectual en una situación de desventaja²⁹.

En relación con la solicitud de los ajustes, el TEDH se separa de lo establecido por el Comité, al estimar que la implementación de ajustes para garantizar la participación efectiva debe ser solicitada por la persona afectada o su representación letrada. En el caso *F.S.M c. España*³⁰, el TEDH consideró que era responsabilidad del interesado o de su abogado señalar a las autoridades que necesitaba asistencia. En ausencia de una solicitud expresa por su parte, el TEDH consideró que no podía exigirse al tribunal nacional que adoptara ajustes de oficio³¹.

3. LOS AJUSTES DE PROCEDIMIENTO EN EL MARCO JURÍDICO ESPAÑOL Y SU IMPLEMENTACIÓN PRÁCTICA

3.1. Los ajustes de procedimiento en la Ley de Enjuiciamiento Civil

3.1.1. El artículo 7.bis

Este artículo se encuentra en la Ley 1/2000, de 7 de enero de Enjuiciamiento Civil (en adelante LEC). Este artículo se sitúa en el Libro I de la LEC 'De las disposiciones generales relativas a los juicios civiles' y en el Capítulo I 'De la capacidad para ser parte, la capacidad procesal y la legitimación'.

Sistemáticamente se sitúa en un capítulo conectado directamente al artículo 24 de la Constitución que reconoce el derecho de todas las personas a obtener la tutela judicial efectiva y a su equivalente en el derecho al debido proceso del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y, también, en los artículos 47 a 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, relativos al derecho a la

²⁸ *Idem*, §79.

²⁹ *L.T c. Ucrania* §58.

³⁰ *F.S.M c. España*.

³¹ *Idem*, §68.

tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, la presunción de inocencia y derechos de la defensa, los principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas y el derecho a no ser juzgado o condenado penalmente dos veces por la misma infracción³².

Este artículo establece que:

1. En los procesos en los que participen personas con discapacidad y personas mayores que lo soliciten o, en todo caso, personas con una edad de ochenta años o más, se realizarán las adaptaciones y los ajustes que sean necesarios para garantizar su participación en condiciones de igualdad.

A estos efectos, se considerarán personas mayores las personas con una edad de sesenta y cinco años o más.

En el caso de las personas con discapacidad, dichas adaptaciones y ajustes se realizarán, tanto a petición de cualquiera de las partes o del Ministerio Fiscal, como de oficio por el propio tribunal.

En el caso de las personas mayores que no alcancen la edad de ochenta años, dichas adaptaciones y ajustes se realizarán a petición de la persona interesada. En el caso de las personas con una edad de ochenta años o más dichas adaptaciones y ajustes se realizarán, tanto a petición de la persona interesada como de oficio por el propio tribunal.

Las adaptaciones se realizarán en todas las fases y actuaciones procesales en las que resulte necesario, incluyendo los actos de comunicación, y podrán venir referidas a la comunicación, la comprensión y la interacción con el entorno.

³² Apartado 6. CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. Informe sobre el proyecto de decreto por el que se establece el servicio y se regula la figura del experto facilitador para prestar apoyo a las personas con discapacidad en las sedes judiciales de la comunidad de Madrid aprobado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial el 25 de abril de 2024. Disponible: Informe sobre el proyecto de Decreto por el que se establece el servicio y se regula la figura del experto facilitador para prestar apoyo a las personas con discapacidad en las sedes judiciales de la Comunidad de Madrid | CGPJ | Poder Judicial | Consejo General del Poder Judicial | Actividad del CGPJ | Informes

2. Las personas con discapacidad, así como las personas mayores, tienen el derecho a entender y ser entendidas en cualquier actuación que deba llevarse a cabo. A tal fin:

a) Todas las comunicaciones, orales o escritas, dirigidas a personas con discapacidad, con una edad de ochenta o más años, y a personas mayores que lo hubieran solicitado se harán en un lenguaje claro, sencillo y accesible, de un modo que tenga en cuenta sus características personales y sus necesidades, haciendo uso de medios como la lectura fácil. Si fuera necesario, la comunicación también se hará a la persona que preste apoyo a la persona con discapacidad para el ejercicio de su capacidad jurídica.

b) Se facilitará a la persona con discapacidad la asistencia o apoyos necesarios para que pueda hacerse entender, lo que incluirá la interpretación en las lenguas de signos reconocidas legalmente y los medios de apoyo a la comunicación oral de personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas.

c) Se permitirá la participación de un profesional experto que a modo de facilitador realice tareas de adaptación y ajuste necesarias para que la persona con discapacidad pueda entender y ser entendida.

d) La persona con discapacidad y las personas mayores podrán estar acompañadas de una persona de su elección desde el primer contacto con las autoridades y funcionarios.

3. Todos los procedimientos, tanto en fase declarativa como de ejecución, en los que alguna de las partes interesadas sea una persona con una edad de ochenta años o más, conforme a lo dispuesto en este artículo, serán de tramitación preferente.

Este artículo, a mi juicio, es el más relevante en materia de ajustes de procedimiento porque, complementado con el artículo 4³³ de la misma LEC, es aplicable a cualquier orden jurisdiccional y a cualquier persona con discapacidad o mayor que precise estos apoyos.

³³ En defecto de disposiciones en las leyes que regulan los procesos penales, contencioso-administrativos, laborales y militares, serán de aplicación, a todos ellos, los preceptos de la presente Ley.

Su contenido debe complementarse con la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, derecho interno directamente aplicable, de conformidad con la Constitución Española³⁴ (CE, en adelante) y la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales³⁵.

El artículo 7.bis LEC reconoce el derecho de las personas con discapacidad y personas mayores a participar en los procedimientos judiciales en condiciones de igualdad con las demás personas y amplía también la noción clásica de acceso a la justicia. Subraya el hecho de que el acceso de las personas con discapacidad a la justicia entraña, no solo la eliminación de barreras a fin de asegurar el acceso a los procedimientos judiciales para interponer recursos adecuados en igualdad de condiciones con las demás personas, sino también la promoción de la intervención y participación activas de las personas con discapacidad en la administración de justicia³⁶.

Para alcanzar esta exigencia de igualdad sustantiva, *‘que incluye tanto la igualdad de oportunidades como la igualdad de resultados’*³⁷, reconoce el derecho de las personas con discapacidad a las adaptaciones y ajustes que precisen, teniendo en cuenta los principios de necesidad y proporcionalidad (*‘que sean necesarios’*).

En su ámbito subjetivo incluye a las personas con discapacidad, las personas mayores de 65 años y las personas de 80 o más años. Resulta claro a qué personas se refiere cuando habla de personas mayores, pero es necesaria una interpretación del artículo en lo que a personas con discapacidad se refiere ya que puede surgir la duda de si, para acceder al derecho, las personas con discapacidad deben poseer un certificado administrativo de discapacidad.

La respuesta a esta consideración debe ser que no, porque se trata de una garantía procesal directamente vinculada a la realización del artículo 24 de la CE y STC³⁸ 161/2021, de 4 de octubre en su Fundamento Jurídico 3º establece que:

«La protección que la CE dispensa a las personas con discapacidad – tanto en lo relativo a la prohibición de su discriminación (art. 14CE) como al mandato a los poderes públicos de realizar una política de integración de estas personas

³⁴ Artículos 10.2 y 96.

³⁵ Artículos 29 y 30.

³⁶ A/HRC/37/25. Párr. 12.

³⁷ A/HRC/37/25. Párr. 17.

³⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional.

que les ampare para el disfrute de los derechos que la Constitución otorga a todos los ciudadanos (art.49) y a que el reconocimiento, respeto y protección de este mandato deba informar la necesidades de legislación positiva y la práctica judicial (artículo 53.3 CE) – no puede quedar condicionada por requisitos formales como son el previo reconocimiento o declaración judicial o administrativa de la situación de (sic) incapacidad, lo que pugnaría por un lado, con la exigencia constitucional de la promoción de la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas (artículo 9.2 CE), y por otro, con la propia regulación legal de desarrollo de los derechos de las personas con discapacidad establecida en el art. 4 del ya citado Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, que atiende de manera preferente a un concepto material de discapacidad.»

En el caso de personas con discapacidad los ajustes podrán ser solicitados ‘por cualquiera de las partes o del Ministerio Fiscal, como de oficio por el propio tribunal’; en el caso de personas de 65 o más años, realizarán ‘a petición de la persona interesada’; y en el caso de personas mayores de 80 años ‘tanto a petición de la persona interesada como de oficio por el propio tribunal’. Esta diferencia de redacción considero que se debe a que, en un primer momento, el artículo 7.bis únicamente contemplaba ajustes y adaptaciones para personas con discapacidad, y fue posteriormente, a través del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre³⁹, que se reformó el artículo 7.bis. De hecho, en esta modificación del artículo 7.bis, el legislador deja sin modificar el artículo 7.bis de la Ley 15/2015, de 2 de julio⁴⁰, de la Jurisdicción Voluntaria (LJV) que se ha quedado con el título de ‘Ajustes para las personas con discapacidad’ y el mismo contenido que originalmente tenía el artículo 7.bis de la LEC y generándose una laguna jurídica en la LJV en relación con las personas mayores.

Independientemente de quien lo solicite, será, en todo caso, el órgano judicial, quien decidirá en cada procedimiento, bien de oficio bien a instancia de parte, la necesidad o no de la asistencia a la persona con discapacidad [...] el modo en que ha de desarrollarse dicho apoyo, que es una potestad exclusiva del tribunal que la acuerde⁴¹.

³⁹ Artículo 113. Disponible en: <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-25758#a1-15>

⁴⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-7391&p=20250103&tn=1#a7-2>

⁴¹ Apartado 30. Informe sobre el proyecto de decreto por el que se establece el servicio y se regula la figura del experto facilitador para prestar apoyo a las personas con discapacidad en las sedes judiciales de la comunidad de Madrid aprobado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial el 25 de abril de 2024.

España ha sido condenada por el Comité por vulneración del artículo 13 de la Convención en relación a la falta de ajustes de procedimiento considerando *‘que las autoridades del Estado parte deberían haber actuado de oficio y con la debida diligencia en cuanto se percataron de la discapacidad del autor, y, mediante un diálogo efectivo y multidisciplinar con él, deberían de haber determinado los ajustes procedimentales y apoyos que eran necesarios, revisándolos a lo largo de todo el proceso penal’*⁴².

Las adaptaciones se podrán realizar *‘en todas las fases y actuaciones procesales en las que resulte necesario’*, no obstante, no se contemplan para las fases preprocesales o de investigación, algo que contradice lo establecido la Convención y lo establecido por sus órganos de interpretación, que establece que deberán adoptarse de la forma más temprana posible.

Teniendo en cuenta que el artículo 13 de la Convención es derecho interno directamente aplicable, es un derecho de la persona disponer de ellos también en estas etapas. Esta tesis es compartida también por el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) que ha establecido que:

*En mayor medida si cabe, la necesidad de intervención del experto facilitador ha de alcanzar a tal fase policial respecto de la persona con discapacidad cuando la misma es el sujeto de investigación, ya que la falta de adaptación y ajustes adecuados al grado y tipo de discapacidad que tenga pudiera tener como consecuencia la vulneración de su derecho de defensa, principio esencial y configurador del procedimiento penal.*⁴³

La última parte del artículo 7.bis parece acotar el ámbito material del artículo estableciendo que las adaptaciones y ajustes vendrá referidos a la comprensión, la comunicación y la interacción con el entorno.

⁴² NACIONES UNIDAS. Dictamen aprobado por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a tenor del artículo 5 del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 69/2019. Ginebra: Naciones Unidas, 2024. Párr. 7.11. Disponible <https://www.plenainclusion.org/wp-content/uploads/2024/09/CRPD-C-31-D-69-2019-AUV.pdf>

⁴³ Apartado 46. Informe sobre el proyecto de decreto por el que se establece el servicio y se regula la figura del experto facilitador para prestar apoyo a las personas con discapacidad en las sedes judiciales de la comunidad de Madrid aprobado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial el 25 de abril de 2024.

Este ámbito material no es baladí en la interpretación del artículo ya que determina qué personas tienen reconocido este derecho a acceder a las adaptaciones y ajustes ya que, de acuerdo con el principio de necesidad que preside este artículo, no basta con tener discapacidad o ser persona mayor, sino que debe concurrir la circunstancia, que deberá quedar acreditada, de que la persona tenga necesidades de apoyo relacionadas con la comprensión, la comunicación y la interacción con el entorno.

El segundo apartado del artículo 7.bis recoge el derecho de la persona a entender y ser entendida y, para alcanzar este objetivo, establece una serie de mecanismos de suma importancia para lograr el cumplimiento efectivo de los derechos reconocidos y que, de cumplirse, suponen la introducción de cambios estructurales en nuestro Sistema de Justicia y en nuestra Administración de Justicia:

2. Las personas con discapacidad, así como las personas mayores, tienen el derecho a entender y ser entendidas en cualquier actuación que deba llevarse a cabo. A tal fin:

a) Todas las comunicaciones, orales o escritas, dirigidas a personas con discapacidad, con una edad de ochenta o más años, y a personas mayores que lo hubieran solicitado se harán en un lenguaje claro, sencillo y accesible, de un modo que tenga en cuenta sus características personales y sus necesidades, haciendo uso de medios como la lectura fácil. Si fuera necesario, la comunicación también se hará a la persona que preste apoyo a la persona con discapacidad para el ejercicio de su capacidad jurídica.

b) Se facilitará a la persona con discapacidad la asistencia o apoyos necesarios para que pueda hacerse entender, lo que incluirá la interpretación en las lenguas de signos reconocidas legalmente y los medios de apoyo a la comunicación oral de personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas.

c) Se permitirá la participación de un profesional experto que a modo de facilitador realice tareas de adaptación y ajuste necesarias para que la persona con discapacidad pueda entender y ser entendida.

d) La persona con discapacidad y las personas mayores podrán estar acompañadas de una persona de su elección desde el primer contacto con las autoridades y funcionarios.

En particular, me gustaría detenerme a analizar los apartados también desde la perspectiva de su estado de implementación.

En primer lugar, el apartado a) exige que las comunicaciones, orales o escritas, se realicen en un lenguaje claro, sencillo y accesible, de un modo que tenga en cuenta sus características personales y sus necesidades y menciona explícitamente la utilización de la metodología de Lectura Fácil (LF).⁴⁴

El Ministerio de Justicia en su página web dispone de un espacio denominado ‘Justicia accesible para personas con discapacidad’⁴⁵ en el cual podemos encontrar el apartado ‘Lectura Fácil y Lenguaje sencillo’⁴⁶. En el apartado Lectura fácil se pueden encontrar una serie de documentos adaptados a Lectura fácil. No obstante, la utilidad resulta muy limitada en el ámbito judicial ya que la metodología exige que la adaptación de los textos se realice por personas con formación específica como adaptadoras y que la validación la realicen, al menos, 3 personas con dificultades de comprensión.⁴⁷

El Consejo General del Poder Judicial ha habilitado en el Centro de documentación Judicial (CENDOJ) una pestaña del buscador para localizar sentencias en Lectura Fácil⁴⁸ en el que aparecen 68 resoluciones que disponen de versiones en Lectura Fácil⁴⁹. Aunque esta iniciativa constituye un avance indudable en la sensibilidad, no se puede considerar cumplido el artículo 7.bis, ni siquiera parcialmente, solo teniendo en cuenta las miles de resoluciones dictadas únicamente en procesos relativos al establecimiento de apoyos al ejercicio de la capacidad jurídica⁵⁰, no hablemos ya del resto de procedimientos, en general, en los que participan personas con discapacidad o personas mayores.

⁴⁴ ¿Qué es la lectura fácil?

⁴⁵ Justicia Accesible para Personas con Discapacidad.

⁴⁶ <https://www.mjusticia.gob.es/es/ciudadania/justicia-accesible-personas-discapacidad/lectura-facil-lenguaje-sencillo>

⁴⁷ Norma UNE 153101:2018 EX de lectura fácil. Pautas y recomendaciones para la elaboración de documentos.

⁴⁸ <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

⁴⁹ A fecha 31/10/2025.

⁵⁰ Memoria 2024 de la Fiscalía General del Estado refiere que según cifras del CGPJ, se constata a fecha 31 de diciembre de 2023:

- 36 116 revisiones finalizadas conforme a la DT.ª 5.ª
- 77 218 procedimientos de revisión pendientes de iniciar.
- 31 407 procedimientos de revisión en tramitación en los juzgados competentes.

La Fiscalía General del Estado durante el año 2024 ha llevado a cabo un esfuerzo importante en llevar a cabo el diseño de un apartado web denominado «Fiscalía Accesible» que aproxima la información del Ministerio Fiscal al ciudadano⁵¹.

Con respecto al apartado sobre lenguaje sencillo de la página web del Ministerio de Justicia se puede encontrar una *‘Guía de redacción judicial clara El derecho de la ciudadanía a entender: claves para redactar documentos judiciales eficaces’*⁵², no obstante, en Juzgados y Tribunales ni se implementa el lenguaje sencillo, ni la Lectura Fácil y, ni el Ministerio de Justicia, ni las Consejerías con competencias en materia de Justicia reservan recursos para esta materia salvo algunas excepciones.

El apartado c) contempla la provisión de asistencia o apoyos necesarios para que la persona pueda hacerse entender y, aunque menciona expresamente la interpretación en las lenguas de signos reconocidas legalmente y los medios de apoyo a la comunicación oral de personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas, su contenido no se agota ahí ya que existen otros muchos grupos de personas que pueden precisar asistencia o apoyos a la comunicación como, por ejemplo, personas que utilicen sistemas aumentativos o alternativos de comunicación.

Se considera comunicación aumentativa cuando el medio empleado por la persona complementa y acompaña a su comunicación oral. Por ejemplo, durante una entrevista judicial, una persona con discapacidad intelectual necesita explicar qué ocurrió durante un incidente, pero tiene dificultades para recordar y verbalizar secuencias de hechos, se puede utilizar una línea de tiempo visual con pictogramas para ayudarle a contar lo que pasó.

Se considera comunicación alternativa cuando el medio empleado sustituye a la comunicación oral (por ejemplo, casco licornio y puntero señalizador).

Los Sistemas Alternativos y Aumentativos de la Comunicación (SAAC) son un conjunto estructurado de códigos no vocales necesitados o no de soporte físico, los cuales mediante procedimientos específicos de instrucción sirven para llevar a cabo actos de

⁵¹ <https://www.fiscal.es/web/fiscalia-accesible>

⁵² <https://www.mjusticia.gob.es/es/ciudadania/justicia-accesible-personas-discapacidad/lectura-facil-lenguaje-sencillo/lenguaje-sencillo>

comunicación (funcional, espontánea y generalizable) por sí solos o en conjunción con códigos vocales o como apoyo parcial a los mismos.

La autoridad judicial deberá facilitar su uso por parte de la persona con discapacidad, cuando su utilización resulte necesaria para la efectividad de la comunicación. También puede ser útil para que pueda ir valorando el estrés que genera a la persona el proceso utilizando elementos como un tablero de escala de ansiedad durante la entrevista judicial.⁵³

El apartado d) regula la figura del acompañante, que es una persona de la elección de la persona con discapacidad o la persona mayor que puede acompañarla desde el primer momento y durante todo el procedimiento. Por su propia definición, es una persona de confianza que apoya a la persona y contribuye a disminuir el estrés durante el proceso, incluso, evitando situaciones que revictimicen a la persona.

3.1.2. El facilitador procesal

En el párrafo c) del apartado 2, encontramos la previsión de *'la participación de un experto que a modo de facilitador realice tareas de adaptación y ajuste necesarias para que la persona con discapacidad pueda entender y ser entendida'*.

El apartado 1 y el inicio del párrafo 2 hacen mención de personas con discapacidad y personas mayores, no obstante, el párrafo c) únicamente menciona a las personas con discapacidad, lo que parece limitar su posibilidad de utilización a las mismas.

El facilitador aparece definido en artículo 2 del Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público (en adelante Real Decreto 193/2023):

⁵³ Para más información, se puede consultar la PLENA INCLUSIÓN. *Guía para operadores jurídicos y facilitadores. Comunicación aumentativa y alternativa en el ámbito jurídico*. MADRID; Plena inclusión España, 2022. Disponible en: <https://www.plenainclusion.org/wp-content/uploads/2023/11/Comunicacion-aumentativa-y-alternativa-para-operadores-juridicos-y-facilitadores-Plena-inclusion.pdf>

f) facilitador: «persona que trabaja, según sea necesario, con el personal del sistema de justicia y las personas con discapacidad para asegurar una comunicación eficaz durante todas las fases de los procedimientos judiciales. La persona facilitadora apoya a la persona con discapacidad para que comprenda y tome decisiones informadas, asegurándose de que todo el proceso se explique adecuadamente a través de un lenguaje comprensible y fácil, y de que se proporcionen los ajustes y el apoyo adecuados. La persona facilitadora es neutral y no habla en nombre de las personas con discapacidad ni del sistema de justicia, ni dirige o influye en las decisiones o resultados».

Esta definición proviene del documento de la Relatora Especial sobre Discapacidad, Catalina Devandas de Principios y directrices internacionales sobre el acceso a la justicia de las personas con discapacidad⁵⁴.

El experto facilitador es un perfil profesional de nueva creación que cubre un vacío en el procedimiento no cubierto por ningún otro profesional del ámbito de la justicia. El facilitador está formado para prestar asistencia en materia de comunicación a las partes de los procesos y al sistema de justicia a fin de determinar si se necesitan ajustes y apoyo, y cuáles son los ajustes y apoyo adecuados, así como para prestar asistencia en la comunicación a lo largo del proceso⁵⁵.

De acuerdo con el Real Decreto 193/2023, 'trabaja, según sea necesario, con el personal del sistema de justicia y las personas con discapacidad'. Por tanto, su 'cliente' no es la persona con discapacidad, sino el Sistema de Justicia ya que el facilitador es una garantía procesal que permite que se den las condiciones para un juicio justo.

Partiendo de la definición de persona facilitadora, ya desarrollada en apartados anteriores, podemos identificar como función básica de la persona facilitadora el apoyo, no solo a la persona con discapacidad sino también a los operadores jurídicos intervinientes, para garantizar una participación eficaz.

⁵⁴ Glosario de términos. Página 9. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Disability/SR_Disability/GoodPractices/Access-to-Justice-SP.pdf

⁵⁵ Principios y directrices internacionales sobre el acceso a la justicia de las personas con discapacidad. Principio 3. Página 15.

Para ello podrá realizar una o varias de las siguientes funciones:

1. Identificación de necesidades de apoyo relacionadas con la comprensión, comunicación e interacción con el entorno del proceso en el que deba participar.

Dicha identificación de necesidades se deberá realizar desde el modelo de derechos humanos de la discapacidad que tiene como marco ideológico el modelo social de la discapacidad. Según SMITH Y O'MAHONY (2018), dichas necesidades de apoyo deben ir referidas tanto a elementos inherentes a la persona como situacionales⁵⁶.

2. Determinación de cuáles son los apoyos y ajustes concretos hacen falta para garantiza la participación de cada persona en cada situación concreta. De acuerdo con el Decreto 52/2024, de 8 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el servicio y se regula la figura del personal experto facilitador para prestar apoyo a las personas con discapacidad en las sedes judiciales de la Comunidad de Madrid, la persona facilitadora debe realizar un informe sobre adaptaciones y ajustes en función de las características de cada persona.

De acuerdo con este Decreto, el informe como mínimo debe contener la siguiente información⁵⁷:

a) Objetivo.

b) A petición de quien se realiza la propuesta de adaptación e identificación del procedimiento judicial.

c) Fuentes de la información: documentos, dictámenes de los profesionales especializados y entrevistas.

d) En el supuesto de tener reconocida la discapacidad: tipo de discapacidad y porcentajes.

⁵⁶ SMITH K. AND O'MAHONY B. M. 'Vulnerability and Criminal Investigations'. A. Griffiths and R. Milne (Eds) *The Psychology of Criminal Investigation; From Theory to Practice*. London, Routledge, 2018, pp. 91-112.

⁵⁷ Artículo 8.

e) Metodología seguida en la realización del informe.

f) Identificación de las necesidades específicas de apoyo y justificación de los ajustes y adaptaciones propuestos.

g) Priorización de los ajustes en función de las necesidades y preferencias de la persona.

h) Papel del personal experto facilitador en la implementación de dichos ajustes o adaptaciones.

i) Fecha y firma de la persona que actúe como personal experto facilitador.

3. Por último, pondrá en marcha dichas adaptaciones cuando se considere preciso o explicará cómo hacerlo.

En este caso, deberá informar a la persona con discapacidad y al resto de participantes de cuáles son los ajustes y adaptaciones y la forma en la que se deben implementar contando con la opinión de la persona con discapacidad.

La persona facilitadora apoya a la persona con discapacidad para que comprenda y tome decisiones informadas, asegurándose de que todo el proceso se explique adecuadamente a través de un lenguaje comprensible y fácil, y de que se proporcionen los ajustes y el apoyo adecuados. La persona facilitadora es neutral y no habla en nombre de las personas con discapacidad ni del sistema de justicia, ni dirige o influye en las decisiones o resultados.

Es importante señalar que la persona facilitadora podrá llevar a cabo por sí misma las adaptaciones y ajustes, pero también que en otros casos su deberá ocuparse de garantizar que estos se practiquen. ciertos apoyos, pero no va a ser ella misma.

En este sentido, es posible, de forma complementaria a la definición, delimitar la figura a través de la determinación de lo que NO es un facilitador:

- No es un acompañante: la figura del acompañante está prevista en el artículo 7.bis apartado 2, párrafo d). Es una persona que puede ser o no un profesional, de la elección de la persona con discapacidad, alguien que la conoce bien y en

quien confía, mientras que el facilitador debe ser neutral y un profesional experto.

- No es una de las partes ya que, de acuerdo con su propia definición, ‘es neutral y no habla en nombre de las personas con discapacidad ni del sistema de justicia, ni dirige o influye en las decisiones o resultados’. Esta actuación neutral es esencial, el facilitador no puede implicarse en el proceso y esto, en ocasiones, generará dificultades al profesional y requerirá resiliencia y capacidad de control.
- No es un terapeuta, aunque su trabajo posiblemente disminuya la inseguridad y el estrés de la persona con discapacidad, su objetivo no es ofrecer terapia. Si ello fuera preciso, se deberán buscar otros profesionales.
- No es un intérprete: la persona facilitadora presta asistencia para una comunicación eficaz y una participación plena, se encarga de que se proporcionen ajustes y apoyos, lo que excede la mera interpretación. Además, en ocasiones será preciso proporcionar ‘apoyo a la comunicación adicional al de los intermediarios o facilitadores mediante la participación de terceras partes, entre las que puede incluirse: personas encargadas de tomar notas; intérpretes de lenguaje de signos e intérpretes orales cualificados; servicios de retransmisión; intérpretes de comunicación por medio del tacto’⁵⁸.
- No es un perito ya que su informe no genera prueba en la causa del procedimiento, ni tiene ninguna finalidad relacionada con el diagnóstico, sino que su papel se centra en las necesidades de apoyo y ajustes a realizar para lograr que se alcance la igualdad de medios para un proceso justo.
- No es un médico forense o psicólogo forense porque no realizan un análisis de credibilidad, no se pronuncian sobre imputabilidad o la existencia de circunstancias modificativas de la responsabilidad penal, ni sobre la existencia de daño y/o secuelas.

El artículo 27 del este mismo Real Decreto establece que *«[e]n lo relativo a la Administración de Justicia se garantizará la accesibilidad universal y la prestación de apoyos que sean necesarios en las oficinas públicas, los dispositivos, los servicios de atención y participación del ciudadano. Se promoverá la incorporación de la figura de la persona facilitadora para aquellas personas con discapacidad incurso en procedimientos judiciales.»*

⁵⁸ Principios y directrices internacionales sobre el acceso a la justicia de las personas con discapacidad. Principio 3. Página 16.

Tal y como ya se ha establecido por ahora, el único desarrollo existente de la figura del facilitador es el Decreto 52/2024, de 8 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el servicio y se regula la figura del personal experto facilitador para prestar apoyo a las personas con discapacidad en las sedes judiciales de la Comunidad de Madrid. No obstante, algunas Comunidades Autónomas como Andalucía o Canarias se encuentran en proceso de elaboración de normativa.

Con respecto a su implementación práctica, esta es desigual, tanto a nivel de Comunidad Autónoma, como a nivel de exigencia, debido a la falta de regulación de la figura y la inexistencia de un perfil profesional asociado a la misma.

Actualmente algunas Comunidades Autónomas están asumiendo el coste de la provisión de la figura como, por ejemplo, en el caso de la Comunidad de Madrid, la Comunidad Foral de Navarra o La Rioja que son Comunidades en las que ya se asume a través de fórmulas variadas; en Andalucía actualmente se está realizando un proyecto piloto en todas las provincias.

3.2. Los ajustes de procedimiento en otras normas

Aunque ya hemos establecido que la regulación de los ajustes de procedimiento por excelencia se encuentra en el artículo 7.bis de la LEC, tal y como ya hemos apuntado, también están regulados en el artículo 7.bis de la Ley de Jurisdicción Voluntaria.

Posteriormente, también se produjo una modificación del artículo 109 del Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal (en adelante LECrim)⁵⁹.

Este artículo recoge las adaptaciones o ajustes que se pueden realizar en el acto de recibirse declaración por el juez a la persona ofendida o perjudicada. Es una reproducción del apartado 2 del artículo 7.bis aunque limita su ámbito subjetivo a las personas con discapacidad (excluye a las personas mayores). En su apartado c) recoge la posibilidad de que se permita la participación de un profesional experto que a modo de facilitador realice tareas de adaptación y ajuste necesarias para que la persona con discapacidad pueda entender y ser entendida.

⁵⁹ Se modifica por el art. 101.1 del Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre.

Esto supone un incumplimiento de la Convención de acuerdo al Dictamen aprobado por el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad a tenor del artículo 5 del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 69/2019⁶⁰ recoge que:

7.10 El Comité toma nota del argumento del autor, no refutado por el Estado parte, según el cual éste no ha cumplido con su obligación de adoptar una legislación y una política que garantice la efectiva participación en los procesos judiciales de las personas con discapacidad intelectual, en particular cuando éstas son investigadas o imputadas, a través de la adopción de ajustes procedimentales y apoyos.

También en el 2024 se aprobó la Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa que contempla ajustes de procedimiento en dos de sus artículos.

El artículo 4, que regula el derecho a la asistencia jurídica, establece que el derecho a recibir la asistencia jurídica eficaz incluye la procedencia de efectuar o solicitar las adaptaciones precisas para garantizar el derecho de accesibilidad cognitiva, de las personas con discapacidad intelectual y del desarrollo, al proceso legal en el que participen, requiriendo la utilización de los medios técnicos, humanos o profesionales para asegurar la efectividad de este derecho.

Asimismo, el artículo 6, que regula el derecho de información, establece que las personas titulares del derecho de defensa tienen derecho a ser informadas de manera clara, simple, comprensible y accesible universalmente de los procedimientos legalmente previstos para defender sus derechos e intereses ante los poderes públicos. Para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad o de cualquier persona que así lo requiera, podrán utilizarse los apoyos, instrumentos y ajustes que resulten precisos. En el caso de menores de edad, deben adaptarse los mecanismos existentes para que la información sea adecuada a su edad, madurez e idioma.

3.3. Consecuencias de la falta de prestación de ajustes de procedimiento

En primer lugar, es necesario partir del presupuesto de que, como establece el CJPJ al informar sobre el borrador de Decreto 52/2024, de 8 de mayo, de la Comunidad

⁶⁰ CRPD-C-31-D-69-2019-AUV.pdf

de Madrid, la regulación del facilitador es un ajuste de procedimiento y afecta directamente al derecho a la tutela judicial efectiva.

No obstante, la implementación de ajustes está fundamentada en el derecho a un juicio equitativo, el derecho de participación y a que en ningún caso se produzca la indefensión de una persona con discapacidad cuando intervenga en un procedimiento judicial. Por lo tanto, si su ausencia genera una indefensión, ello debería tener como consecuencia la nulidad del procedimiento.

Y el que las partes no lo soliciten, no exime a la autoridad judicial de su obligación de examinarlo de oficio. El Dictamen aprobado respecto de la comunicación núm. 69/2019 establece claramente que *'las autoridades del Estado parte deberían haber actuado de oficio y con la debida diligencia en cuanto se percataron de la discapacidad del autor'*⁶¹.

En este sentido podemos citar el AAP de Barcelona 324/2021, de 29 de junio⁶² que revoca la decisión de un Juzgado de violencia ordenando la práctica de diligencias judiciales de comprobación y averiguación de los hechos y las circunstancias concurrentes de conformidad con lo establecido en el Razonamiento Jurídico Tercero en el que establecía:

'Es obvio que en la actuación de los Jueces, Ministerio Fiscal y operadores jurídicos del procedimiento debe asegurar y garantizar el derecho a entender y ser entendida, al trato individualizado y no discriminatorio, asegurar el derecho de información, la utilización de lenguaje que comprenda, y el acceso a servicios de asistencia y apoyo establecidos para las víctimas, en especial cuando estamos en presencia de víctimas vulnerables. Recordar solo a título de ejemplo que respecto a la actuación con personas vulnerables las obligaciones internacionales asumidas por el Reino de España en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad que impone a las autoridades poner en marcha ajustes en el procedimiento que garantice la igualdad y evitar situaciones de indefensión en el procedimiento. Recordar que en tal sentido establece la obligación de prácticas que faciliten la detección de la posible presencia de per-

⁶¹ Párrafo 7.11.

⁶² <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/c7b54da73ae739cb/20210720>

sonas con discapacidad intelectual, la actuación de la figura del facilitador como intermediario entre la persona afectada y las autoridades que permita asegurar el apoyo, asistencia y ayuda a la persona en el curso del procedimiento. Finalmente impone obligaciones de adaptación de las actuaciones judiciales, comunicación, información de derechos, en el curso de la declaración.'

O la SAP Cuenca 34/2019, de 15 de octubre que establece en su Fundamento Jurídico segundo que:

La tutela especial de los discapaces obliga a plantear si de oficio, ante dicha constancia, debió de ser asegurada su capacidad de declarar y asimismo la necesidad o no de efectuarlo con la asistencia de un facilitador.

[...]

Y dicha cuestión tampoco puede entenderse ajena a la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad. La Sentencia del Tribunal Constitucional 77/2014, de 22 de mayo, señala que, desde la perspectiva del art. 24 de la C.E y artículo 10.2 CE, "cobra una especial relevancia la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad", y concluye que la existencia de indicios de discapacidad intelectual en el acusado, impone a los Tribunales imponía "un deber positivo de desarrollar la actividad necesaria para despejar cualquier duda al respecto", en un supuesto de incomparencia del acusado a juicio.

Por último, la STS 185/2024, de 29 de febrero, que declara la nulidad del juicio oral y de la sentencia, obligando a que se celebre nuevamente el juicio, establece en su Fundamento Jurídico segundo:

En consonancia con ello, el art 7 bis LEC, de carácter supletorio de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (art. 4LEC), establece los ajustes que deben realizarse para personas con discapacidad, apelando a la realización de las adaptaciones y los ajustes que sean necesarios para garantizar su participación en condiciones de igualdad y a que les sean facilitados los apoyos necesarios para entender y hacerse entender, incluyendo incluso la posibilidad de proveerle de un facilitador judicial.

Nada de esto se contempló tampoco en relación con el Sr. Feliciano.

Existe una clara obligación legislativa y su incumplimiento debería determinar la aplicación del artículo 238 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial que establece que los actos procesales son nulos de pleno derecho cuando se prescindiera de normas esenciales del procedimiento, siempre que, por esa causa, haya podido producirse indefensión.

4. REFLEXIÓN CRÍTICA

Me gustaría finalizar este artículo, como creo que lo habría hecho, Óscar Moral Ortega, homenajeado en esta publicación, de manera crítica y ‘sin pelos en la lengua’.

Los ajustes de procedimiento son exigibles desde la entrada en vigor de la Convención y, además, disponemos de cierta legislación procesal que refuerza esa exigencia. No obstante, como se ha visto en el apartado introductorio, los ajustes no se están implementando, el marco jurídico es precario, manifiestamente insuficiente e incluso lo poco que hay, adolece de incoherencias.

No existe desarrollo normativo de la figura, un desarrollo procesal que regule la figura y su actuación procesal para evitar la situación de inseguridad jurídica actual y que es de competencia exclusiva del Estado al amparo del artículo 149.1.1.^ª, 5^ª y 6.^ª CE porque es competencia exclusiva del Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos, y la legislación procesal, respectivamente.

Ello no es incompatible con que las Comunidades Autónomas que dispongan de competencias en la ordenación de los medios de la Administración de Justicia deban publicar su propia normativa de organización del servicio como ya ha sido el caso de la Comunidad de Madrid y de Andalucía y Canarias cuya normativa está en proceso de elaboración.

Sin olvidar, que cualquiera de estos desarrollos debería realizarse con la participación de las entidades representativas de las personas con discapacidad y personas mayores.

En la práctica, para la grandísima mayoría de los operadores jurídicos, en general, los ajustes de procedimiento son algo desconocido. El Dictamen aprobado respecto de la comunicación núm. 69/2019 establece:

El Comité toma nota también del argumento del autor según el cual el hecho de que su discapacidad intelectual no fuera tomada en cuenta durante el proceso denota la falta de formación en discapacidad por parte del personal que trabaja en la administración de justicia. Al respecto, el Comité toma nota que el Estado parte argumenta haber llevado a cabo diversas iniciativas para capacitar a los jueces en materia de discapacidad, incluyendo formación al respecto en el Plan Docente de la Escuela Judicial. Sin embargo, el Comité observa que la mayoría de dichas iniciativas tienen carácter puntual y no parecen formar parte de programa de formación continua de todos los profesionales que trabajan en la administración de justicia⁶³.

[...]

El Comité recuerda que, en sus observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados del Estado parte, expresó su preocupación por que no se realizaran ajustes de procedimiento en las actuaciones judiciales, incluidas las personas con discapacidad sensorial, intelectual y psicosocial. Igualmente, el Comité expresó su preocupación por el desconocimiento general de las disposiciones de la Convención entre los abogados, los funcionarios judiciales, los jueces, los fiscales y los agentes encargados de hacer cumplir la ley⁶⁴.

En general, se constata que el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Convención no son tenidas en cuenta y el respeto a los derechos y garantías procesales de las personas con discapacidad, especialmente las personas en mayor situación de vulnerabilidad como son las personas con discapacidad intelectual y del desarrollo, no son una prioridad para las Administraciones, observándose una falta de compromiso generalizada de los Ministerios competentes, el Ministerio de Interior, Ministerio de Justicia y la mayoría de las Consejerías de Justicia salvo algunas honrosas excepcio-

⁶³ Párr. 7.5.

⁶⁴ Párr. 7.7

nes. Por supuesto, no es posible considerar que la existencia de alguna sentencia en Lectura Fácil o la publicación de alguna guía cumpla con las obligaciones contraídas.

Tampoco es una cuestión que esté siendo objeto de examen por parte de los Juzgados y Tribunales, ni existe jurisprudencia que examine en profundidad cuáles son las consecuencias de la no implementación de los ajustes de procedimiento en términos de vulneración de derechos y efectos sobre el procedimiento.

Mientras tanto, cada día, miles de personas con discapacidad participan en procesos judiciales, en calidad de víctimas, testigos, acusadas, demandantes, demandadas... y afrontan las consecuencias de la discriminación estructural del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

AUTO DE LA AUDIENCIA PROVINCIAL DE BARCELONA 324/2021, de 29 de junio. COMITÉ ESPAÑOL DE REPRESENTANTES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD (CERMI). *La persona facilitadora procesal en el ámbito de las organizaciones del CERMI: Propuesta de configuración*. Madrid: CERMI, 2024.

CONSEJO DE EUROPA. *Convenio europeo de derechos humanos*. Roma: Consejo de Europa, 1950.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. *Informe sobre el proyecto de decreto por el que se establece el servicio y se regula la figura del experto facilitador para prestar apoyo a las personas con discapacidad en las sedes judiciales de la comunidad de Madrid*. Madrid: CGPJ. 2024.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA (BOE de 29 de diciembre).

DECRETO 52/2024, de 8 de mayo (BOCM de 10 de mayo), del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el servicio y se regula la figura del personal experto facilitador para prestar apoyo a las personas con discapacidad en las sedes judiciales.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO. *Memoria 2024*. Madrid: Fiscalía General del Estado. 2025.

INSTRUMENTO de Ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 (BOE de 21 de abril de 2008).

LEY ORGÁNICA 6/1985, de 1 de julio (BOE de 2 de julio), del Poder Judicial.

LEY ORGÁNICA 5/2024, de 11 de noviembre (BOE de 14 de noviembre), del Derecho de Defensa.

- LEY 1/2000, de 7 de enero (BOE de 8 de enero), de Enjuiciamiento Civil.
- LEY 25/2014, de 27 de noviembre (BOE de 28 de noviembre), de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.
- LEY 15/2015, de 2 de julio (BOE de 3 de julio), de la Jurisdicción Voluntaria.
- MONTONLÍO E. y GARCÍA, M. A. *‘Guía de redacción judicial clara. El Derecho de la ciudadanía a entender; Claves para redactar documentos judiciales eficaces’*. Madrid: Ministerio de Justicia. 2023.
- NACIONES UNIDAS. *A/HRC/37/25. Derecho de acceso a la justicia en virtud del artículo 13 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Nueva York: Naciones Unidas, 2017.
- NACIONES UNIDAS. *Principios y directrices internacionales sobre el acceso a la justicia de las personas con discapacidad*. Ginebra: Naciones Unidas, 2020.
- NACIONES UNIDAS. *Dictamen aprobado por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a tenor del artículo 5 del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 69/2019*. Ginebra: Naciones Unidas, 2024.
- PLENA INCLUSIÓN ESPAÑA. *A cada lado. Informe sobre la situación de las personas con discapacidad intelectual reclusas y exreclusas en España*. Madrid: Plena inclusión España, 2020.
- PLENA INCLUSIÓN ESPAÑA. *Guía para operadores jurídicos y facilitadores. Comunicación aumentativa y alternativa en el ámbito jurídico*. Madrid: Plena inclusión España, 2022.
- REAL DECRETO 193/2023, de 21 de marzo (BOE de 22 de marzo), por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público.
- REAL DECRETO DE 14 de septiembre de 1882 (BOE de 17 de septiembre), por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 77/2014, de 22 de mayo.
- SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO 185/2024, de 29 de febrero.
- SENTENCIA DE LA AUDIENCIA PROVINCIAL DE CUENCA 34/2019, de 15 de octubre.
- SMITH K. and O’MAHONY B. M. ‘Vulnerability and Criminal Investigations’. A. Griffiths and R. Milne (Eds) *The Psychology of Criminal Investigation; From Theory to Practice*. Londo: Routledge, 2018, pp 91-112.
- UNE 153101:2018 EX, Lectura fácil. Pautas y recomendaciones para la elaboración de documentos. Madrid: Asociación Española de Normalización (UNE), 2018.

VELLÁZ ZAMORANO, A.; NAVAS MACHO, P. y DE ARAOZ SÁNCHEZ-DOPICO, I.
«Las personas con discapacidad intelectual y del desarrollo víctimas de delitos sexuales: análisis de la situación actual en España». *Siglo Cero*, vol. 52, n.º 2, 2021, pp. 75-98.

ASUNTOS PRIORITARIOS DE INTERÉS JURÍDICO Y LITIGIOSIDAD DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SUS FAMILIAS

Marcelina de la Vega Ávila

Asesora jurídica del CERMI Castilla-La Mancha

SUMARIO: 1. Breve contextualización normativa. -2. Reconocimiento de grado de discapacidad como puerta de acceso al sistema de servicios sociales casi imposible de franquear. -3. Regulación o desregulación normativa y acceso al Sistema de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia: tarea ardua en el tiempo y de complejidad burocrática extrema. -4. Toma de conciencia y cogobernanza, participación real y efectiva en todos los procesos legislativos que afecten al ecosistema legal y social de discapacidad y dependencia. -5. La accesibilidad universal como piedra angular que facilita el acceso a la totalidad del sistema de derechos que amparan a las personas con discapacidad. -6. Educación inclusiva y diseño universal del aprendizaje, la materialización de un derecho aún en fase de utopía o en construcción. -7. Artículos 12 y 13 de la CDPD, igual capacidad jurídica y acceso a la justicia. Una reforma legislativa anhelada, pero con efectos indeseados y desfavorables. -8. Artículo 27, trabajo y empleo que dignifica a la persona y le permite aportar su talento a la sociedad. -9. Artículos 25 y 26 de la CDPD: salud y espacio sociosanitario, obligados a entenderse y complementarse para mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad. -10. Mujeres y niñas con discapacidad, asignatura pendiente para combatir su sobre exposición y vulnerabilidad. -11. Conclusiones y esperanza de un cambio posible. -Bibliografía

Gracias a Óscar Moral por su continua e inmediata disposición para estar siempre al servicio de los derechos de las personas con discapacidad y sus familias. En todas las ocasiones que me dirigía a la asesoría jurídica de CERMI Estatal para realizar alguna consulta o solicitar de su apoyo en cuestiones variadas, nunca olvidaba en todos sus argumentos jurídicos incluir la vertiente y la visión de la persona con discapacidad y la de sus familias. Ante el mensaje o la consulta por correo electrónico, él siempre respondía de manera casi instantánea. Me quedo con alguna de sus intervenciones en el recuerdo de la mente, sobre todo cuando insistía en que las vulneraciones de los derechos que amparan a las personas con discapacidad y a sus familias, hay que combatirlas con leyes, pero sobre todo hay que combatirlas con acciones de denuncia pública o de pleitos ante los tribunales. Siempre comentaba que había que pasar a la acción y denunciar. Intentaré en la medida de mis posibilidades aplicar su máxima, pasar de la acción a los hechos y denunciar, también en lo que me pueda atañer como miembro de una familia en cuyo seno contamos con el valor no cuantificable que aporta nuestro hijo con discapacidad a la sociedad en su conjunto. En nuestra memoria por siempre, gracias, Óscar.

1. BREVE CONTEXTUALIZACIÓN NORMATIVA¹

-La primera norma a citar no es otra que la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad, que fue ratificada por España en el año 2008 (BOE de 21 de abril), entrando en vigor en mayo de ese mismo año. Supone el necesario enfoque de derechos humanos en torno al paradigma de la discapacidad.

-El Artículo 49 de la Constitución Española (BOE de 17 de febrero), que fue reformado hace apenas año y medio. Después de casi 20 años de la entrada en vigor de la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad en España, y después de varios intentos de reformar este artículo de la Constitución promovido desde el movimiento asociativo de la discapacidad articulado en España en torno al CERMI, por fin ha sido eliminada de nuestra Carta Magna la referencia a «disminuidos», siendo sustituido por «personas con discapacidad», incorporando la perspectiva de derechos en nuestro texto constitucional.

¹ Real Patronato de Discapacidad, normativa sobre discapacidad.
<https://www.rpdiscapacidad.gob.es/discapacidad-derechos-humanos/normativa-sobre-discapacidad.htm>

-El Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre (BOE de 3 de diciembre), por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, constituye el cuerpo normativo de referencia en la materia, pues en él se regulan los principales derechos, deberes, obligaciones, medidas de acción positiva en favor de las personas con discapacidad y sus familias, así como toda una serie de principios de actuación que deben guiar todas las políticas a realizar para lograr la inclusión total de las personas con discapacidad en la sociedad.

- La Ley 39/2006, de 14 de diciembre (BOE de 15 de diciembre), de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, por el que se reguló el Sistema para la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, fue considerada en su momento como el inicio del diseño del cuarto pilar del Estado del Bienestar, abordando cuestiones tan esenciales como los cuidados.

- La Ley 8/2021, de 2 de junio (BOE de 3 de junio), por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de la capacidad jurídica. Ley que ha supuesto la mayor reforma del Código Civil en más de 150 años de su entrada en vigor y que tardó más de 10 años en ser planificada y publicada. Supone eliminar la incapacitación civil y desterrar la llamada «muerte civil» que sufrían muchas personas con discapacidad con el anterior sistema.

- El Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre (BOE de 20 de octubre), por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad. Disposición normativa complejísima que supone poder abrir la puerta de acceso al sistema de protección, que ampara y trata de amortiguar las barreras a las que se enfrentan las personas con discapacidad en su día a día, desde que nacen, a lo largo de su proyecto de vida y hasta su envejecimiento activo.

-En relación con la accesibilidad universal, considerado como no puede ser de otra forma, como principio transversal al resto de derechos, está recogido principalmente en las siguientes normas:

-El Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo (BOE de 22 de marzo), por el que se regula las condiciones básicas de accesibilidad en bienes y servicios.

-El Real Decreto 505/2007, de 20 de abril (BOE de 11 de mayo), que recoge el marco normativo referido a la accesibilidad en espacios públicos urbanizados y edificaciones.

-El Real Decreto 366/2007, de 16 de marzo, (BOE de 24 de marzo), en el que se establecen las condiciones básicas de accesibilidad en las relaciones del ciudadano con la Administración General del Estado.

- La Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (BOE de 30 de diciembre), por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. En ella se estableció un plazo de 10 años para abordar una Estrategia Nacional de Educación Inclusiva que aún no ha llegado, estando a punto de finalizar el año 2025.

- La Ley 3/2023, de 28 de febrero de empleo, (BOE de 1 de marzo), en el que se regula un amplio abanico de actuaciones normativas que tratan de regular y favorecer el derecho al trabajo de las personas con discapacidad en igualdad que el resto de la ciudadanía.

-Ley 14/1986, de 25 de abril, (BOE de 29 de abril 1986) ley General de Sanidad, que ha sufrido multitud de reformas en 40 años. Esta ley establece el derecho a la protección a la salud y a la atención sanitaria de toda la ciudadanía, desde la equidad y la universalidad.

-En relación con la regulación de la múltiple discriminación que sufren las mujeres y niñas con discapacidad, se considera importante citar dos normas:

-La Ley 15/2022, de 12 de julio (BOE de 13 de julio), integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

-La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo (BOE de 23 de marzo), para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

A continuación, y tomando siempre como referencias inequívocas las normas citadas más arriba y como faro guía la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, (BOE de 21 de abril) después de la firma del Instrumento de ratificación por parte del Estado Español, procedo a hacer una narración o relato sobre los asuntos prioritarios de interés jurídico y litigiosidad de las personas

con discapacidad y sus familias. Lo haré, desde la visión y con la experiencia profesional adquirida en el Servicio de Información y Orientación Jurídica del CERMI Castilla – La Mancha y como madre en cuya familia tenemos un hijo con discapacidad.

2. RECONOCIMIENTO DE GRADO DE DISCAPACIDAD COMO PUERTA DE ACCESO AL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES CASI IMPOSIBLE DE FRANQUEAR

El procedimiento por el que se accede a la valoración para el reconocimiento de grado de discapacidad constituye la puerta de entrada al disfrute de derechos, bonificaciones laborales, exenciones fiscales, medidas de conciliación laboral y familiar, acceso a prestaciones sociales para personas con discapacidad y sus familias, etc. Siendo todo este sistema de apoyos, protección y prevención, lo que conforma para la persona, el conjunto de ayudas con el que se trata de amortiguar la situación de desventaja desde la que parte cualquier persona con discapacidad para vivir en sociedad en igualdad de condiciones. Por este motivo, ninguna justificación es válida para que la media de retraso en el conjunto de España sea de más de un año, siendo intolerable que este periodo de retrasos en las valoraciones en algunas provincias de España ronde los 24 meses.

La realidad demuestra que este procedimiento administrativo es, en la gran mayoría de los casos, una carrera de obstáculos con demoras injustificadas, con unas complejidades burocráticas inimaginables e incomprensibles. Supuestamente amparadas por unos criterios de valoración que, en demasiadas ocasiones, difiere totalmente de las necesidades individuales de cada persona. Que poco o nada atiende a la realidad de sus limitaciones para desenvolverse en la vida haciendo frente a multitud de barreras, que se dan en todos los ámbitos de su desarrollo personal y que influyen también en la vida de sus familiares.

El actual Baremo en vigor, establecido por el Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre (BOE de 20 de octubre), por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, que entró en vigor en abril del año siguiente, no ha hecho otra cosa que ahondar más en los graves problemas de demora en las valoraciones que ya se venían produciendo en los centros base de la mayoría de las regiones de España. Muchos territorios se escudan en la complejidad del mismo y en la escasa formación que ha recibido el personal de los centros base (Equipos de Valoración y Orientación_ EVO). Argumentan que después de haber reforzado los EVO, los retrasos se han recortado, pero la tónica general sigue siendo que los tiempos de espera no se ven reducidos a plazos razonables de resolución.

El procedimiento administrativo que regula ese reconocimiento de grado debe ser mucho más ágil, los sistemas sanitarios y sociales deben estar verdaderamente interconectados. Los dictámenes técnicos – facultativos y las resoluciones de grado de discapacidad deben ser accesibles cognitivamente para todas las personas que son valoradas. Esto implica, que sean comprensibles, y elaborados en lenguaje claro. En el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre (BOE de 3 de diciembre), se establece que en este proceso intervienen los EVO antes mencionados y determinan el porcentaje de grado de discapacidad reconocido. Este grado de discapacidad es sumamente relevante, pues de él dependen pensiones no contributivas, la posibilidad de solicitar ayudas técnicas o adaptaciones para el acceso al empleo público, deducciones fiscales o tarjetas de estacionamiento; apoyos que ayudan a enfrentarse a esas barreras sociales y contextuales con menos dificultades, incluida la etapa educativa. Estas medidas cada vez tardan más en ser reconocidas por las diferentes Administraciones Públicas.

La información sobre los recursos sociales y medidas de apoyo a las que puede acceder una persona una vez ha pasado por los equipos de valoración, debe ser lo más completa posible. Tiene que ser continuamente actualizada y, como propuesta algo aventurada por mi parte, me atrevo a mencionar la conveniencia de que la persona con discapacidad y su familia, fuesen reorientados a visitar a los servicios sociales de atención primaria de su zona, para que estas informaciones fuesen completadas y se ofrezca un mapa realista de medidas de apoyo y de servicios o prestaciones sociales a los que el entorno familiar pueda acudir.

Desde la visión del tejido asociativo, sería más que recomendable que las administraciones competentes en ordenar y organizar los EVO, cumplieren con una de las premisas que están recogidas en el Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre (BOE de 20 de octubre). Me refiero a la potestad de consultar y valorar objetivamente los informes de los profesionales y técnicos que atienden a las personas con discapacidad y a sus familias dentro del ámbito asociativo. Son profesionales debidamente formados y con una gran experiencia, los conocimientos que atesoran sobre las personas no deben ser desaprovechados y complementarían de manera muy certera todo lo recogido en los diferentes baremos específicos del procedimiento de valoración.

La litigiosidad en relación con este primer escalón para acceder a un reconocimiento administrativo del grado de discapacidad es cada vez mayor. Aumentan exponencialmente las personas con discapacidad y sus familias que, presentando

numerosas reclamaciones en vía administrativa, se ven empujados por la inoperancia de las Administraciones Públicas a emprender acciones judiciales, con el consiguiente coste económico para las familias que ven como sus familiares son privados de esas medidas de apoyo, que les corresponde por derecho y por su aportación a la sociedad.

Por todo lo anterior, es imperativo que el Baremo establecido en el Real Decreto 888/2022, sea revisado y se adapte realmente al modelo social de la discapacidad enmarcado en clave de derechos dentro de la Convención. No solo se debe actualizar el baremo en sí, para que recoja de manera más fiel el impacto de la discapacidad en la vida diaria, sino que debe procederse a una revisión exhaustiva del procedimiento administrativo, así como a la agilización y simplificación de los trámites. Solo si la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas repiensen y reformulan de nuevo el sistema, el reconocimiento del grado de discapacidad supondrá una verdadera puerta de acceso al disfrute de derechos y no una barrera infranqueable, que agota a la persona con discapacidad que se enfrenta a la valoración y, por lo tanto, a sus familias.

3. REGULACIÓN O DESREGULACIÓN NORMATIVA Y ACCESO AL SISTEMA DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA: TAREA ARDUA EN EL TIEMPO Y DE COMPLEJIDAD BUROCRÁTICA EXTREMA

Después de la aprobación hace ya casi 20 años de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre (BOE de 15 de diciembre de 2006), de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia (SAAD), concebida como cuarto pilar del Estado del Bienestar en España, se ha constatado de manera fehaciente, que tanto sus objetivos, como la finalidad perseguida con la promulgación de tal Ley, han sufrido multitud de desvíos, así como malas interpretaciones. Ha sido objeto de pésimos desarrollos normativos, tanto a nivel estatal como en su nivel de implantación en las Comunidades Autónomas, suponiendo una de las mayores desigualdades entre los territorios para acceder al sistema, así como en el diseño del catálogo de prestaciones; por no hablar de la disparidad en la aportación económica de la persona dependiente en el coste del servicio, suponiendo sobre todo una clara vulneración del principio de igualdad y de equidad en función del territorio en el que se resida.

La primera traba a la que se enfrentan las personas que necesitan acceder al sistema y tener el reconocimiento de «usuario» del SAAD, vuelve a ser el procedimiento administrativo por el que tiene que pasar la persona con discapacidad o dependencia y su familia. Se trata de un procedimiento complejísimo, que consta de varias fases que se dilatan en el tiempo, hasta provocar que muchas personas en edad avanzada o con graves problemas de salud, que necesitan de los servicios y prestaciones que se establecen en los catálogos del SAAD con urgencia vital, fallecen en muchos casos sin haber recibido prestación alguna. La conocida «lista de espera» o «limbo de la dependencia», es un problema estructural que nadie quiere verdaderamente analizar y atajar. Hablamos de miles de personas esperando para ser valoradas o para recibir los servicios y prestaciones que les han sido reconocidos como derecho subjetivo, pero vacíos de contenido real pues no pueden llegar a disfrutar de los mismos. De nuevo las familias, que suelen ser los que dan apoyo y cuidan de sus familiares, se ven superados y presionados ante estas situaciones.

Igualmente, gravosa para los usuarios y familias, es la dilación en el tiempo a la hora de solicitar revisión del grado de dependencia por agravamiento o solicitud de revisión del plan individual de atención (PIA), por considerar que les corresponde otra prestación o servicio diferente al que venían disfrutando. Aun estando ya dentro del sistema, la administración competente tampoco es ágil en estos casos, existiendo también listas de espera para acceder sobre todo al servicio de ayuda a domicilio y a los recursos residenciales públicos.

Tenemos 17 subsistemas de Servicios Sociales, desarrollados a diferentes marchas y con diversas prestaciones en cada territorio. Lo que implica en realidad es que contamos también con 17 subsistemas de dependencia, así como con 17 desarrollos normativos diferentes para su implantación y despliegue. Existen, por lo tanto, 17 subsistemas de copago o de participación económica de la persona en el coste del servicio, con diferentes catálogos de servicios y prestaciones del propio sistema de promoción de la autonomía personal y de prevención de la dependencia. Esto provoca, que existan diferentes regímenes de compatibilidades de prestaciones y servicios en función del territorio en el que resida la persona usuaria, lo que vuelve a suponer para las personas, trato discriminatorio y desigual en el acceso a estos servicios y prestaciones.

En demasiadas ocasiones, son difusas las líneas que separan las prestaciones especializadas de atención a personas con discapacidad de las incluidas en los catálogos del SAAD. Esto provoca inseguridad jurídica e indefensión a muchas familias pues los

sistemas de comprobación o justificación de los importes de las prestaciones percibidas son igual de complejos y confusos.

Para mejorar y hacer un verdadero sistema de dependencia, justo, equitativo y ágil, debe hacerse una profunda reforma que comience por la simplificación administrativa, la rapidez en la resolución de los procedimientos y, además dotar a la Ley de una financiación adecuada, promoviendo igualmente una adecuada coordinación entre Administraciones Públicas. Partiendo de estas premisas, se podrá llegar a conseguir garantizar un acceso efectivo y equitativo al SAAD, haciendo que las personas reciban la atención que merecen cuando lo necesitan, lo que contribuirá a promover su autonomía personal, mejorando su calidad de vida y permaneciendo en su entorno familiar el mayor tiempo posible si es lo que desea la persona.

4. TOMA DE CONCIENCIA Y COGOBERNANZA, PARTICIPACIÓN REAL Y EFECTIVA EN TODOS LOS PROCESOS LEGISLATIVOS QUE AFECTEN AL ECOSISTEMA LEGAL Y SOCIAL DE LA DISCAPACIDAD Y DEPENDENCIA

Personalmente y después de mi experiencia en el Servicio de Información y Orientación Jurídica del CERMI CLM, considero de una gran trascendencia abordar brevemente, en este artículo homenaje a Óscar Moral, el alcance y las implicaciones que tiene el contenido del Artículo 8 de la CDPD, para cambiar desde las administraciones públicas de una vez por todas esa visión puramente asistencialista de la discapacidad. Esa visión que ha permitido que, durante demasiados años, se tomasen decisiones, se propusiesen medidas o actuaciones políticas sin tener la consideración de consultar con el grupo de la ciudadanía especialmente interesado y objeto de esas políticas.

El artículo 8 de la CDPD, mencionado bajo la rúbrica de, «Toma de conciencia», establece que *«los Estados Partes deben tomar medidas para asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluyendo tecnologías y servicios públicos, tanto en áreas urbanas como rurales.»* Igualmente *«insta a los Estados Partes a adoptar las medidas inmediatas, efectivas y apropiadas para sensibilizar a la sociedad, incluso a nivel familia, sobre las personas con discapacidad y fomentar el respeto de los derechos y dignidad de estas personas».*

Las obligaciones que para los Estados Partes implica el contenido de este artículo son de tal calado, que implican una verdadera y realista «toma de conciencia», que

debe abarcar todos los niveles de la sociedad, con especial incidencia en la necesaria esfera de la gobernanza pública. Para ello hay que superar modelos paternalistas o asistencialistas, centrándose en un enfoque basado en derechos humanos, que supone reconocer a las personas con discapacidad como sujetos de derecho con capacidad para decidir sobre sus propias vidas.

Los representantes políticos y gobernantes, así como los empleados públicos que participan en el diseño, planificación, elaboración y ejecución de las políticas públicas cuyos destinatarios principales son las personas con discapacidad y sus familias, deben tomar conciencia real de sus actuaciones normativas. O más bien, deben tomar conciencia de su inactividad normativa para desarrollar textos legales, y de las consecuencias que la ausencia de estos desarrollos normativos provoca en la vida de las personas con discapacidad o en su situación de dependencia.

Tanto las leyes como el resto de desarrollos reglamentarios deben permitir fomentar y facilitar el acceso real al disfrute de esos derechos. No pueden suponer nunca más cargas administrativas ni diseñar nuevas barreras para poder acceder a ellos². La Administración Pública en toda su extensión territorial y competencial, debe estar al servicio de la ciudadanía, en particular, de los colectivos más vulnerables que se enfrentan ya de por sí a muchas discriminaciones, añadiendo en la actualidad la brecha digital y las nuevas tecnologías que tanto inciden en los procedimientos administrativos vía telemática.

Por mi experiencia, como parte del movimiento asociativo de la discapacidad, considero muy importante unir esta toma de conciencia arriba mencionada y recogida en el artículo 8 de la CDPD, con el derecho a participar en la vida política y en la vida pública, así como con la obligación impuesta por el artículo 29 del mismo cuerpo legal, es decir; «las personas con discapacidad, sus familias y el movimiento asociativo que las representa, deben participar en todas las fases del proceso normativo». Así como en la fase para evaluar, el impacto real de las nuevas políticas públicas, adoptadas en favor de las propias personas con discapacidad, así como en determinar el alcance de las medidas de acción positiva que las deben acompañar. Esto supondría un acercamiento al concepto de gobierno abierto que promueve la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

² PÉREZ BUENO, L. C., «Llamado a un nuevo derecho para las personas con discapacidad», *diariocermi.es*, Madrid, publicado el 03/08/2025.

Como complemento para caminar hacia esa gobernanza en común y a ese gobierno abierto, se ha de fortalecer todo este sistema de participación; esto exige igualmente no solo escuchar a las personas con discapacidad, sino también empoderarlas y formarlas para que puedan articular sus peticiones y demandas, y puedan ejercer la autodefensa de sus derechos.

Pero la premisa esencial, para poder participar en estos momentos en todos los procesos legislativos o nuevas reformas que puedan afectar a las personas con discapacidad, no es otra que tener acceso al proceso participativo, lo que implica que los portales de participación de todas las administraciones públicas sean plenamente accesibles para todos los ciudadanos. Como reto pendiente esencial en relación a esta toma de conciencia de los Estados Partes, debe invertirse y trabajar en fomentar la participación activa de la sociedad civil en el diseño y evaluación de la calidad de los servicios públicos.

5. LA ACCESIBILIDAD UNIVERSAL COMO PIEDRA ANGULAR QUE FACILITA EL ACCESO A LA TOTALIDAD DEL SISTEMA DE DERECHOS QUE AMPARAN A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La accesibilidad universal es un derecho que recoge las premisas que deben cumplir los entornos, productos, servicios, bienes, objetos y dispositivos para que toda la ciudadanía los pueda entender, comprender y acceder a ellos de la manera más segura, cómoda y de manera autónoma. Para que las personas con discapacidad vivan de forma independiente, puedan tomar sus propias decisiones y participar en la sociedad en igualdad de condiciones que el resto de la ciudadanía se requiere poder vivir en entornos plenamente accesibles.

Se trata de un derecho fundamental, no es algo graciable, no es ni un lujo ni un añadido. Se trata de una condición previa, pues supone la piedra angular que facilita el ejercicio efectivo de todos los demás derechos. Sin accesibilidad, el contenido de los derechos que amparan a las personas con discapacidad queda vacío. Las barreras físicas, comunicativas, cognitivas y también las actitudinales seguirán impidiendo el acceso a la educación, el acceso y mantenimiento de un empleo digno, a la salud, a la justicia, a la cultura y al ocio.

Como apéndice a ese derecho tan esencial como es la accesibilidad universal, debe cumplirse el concepto del diseño universal. En pocas palabras supone crear productos,

entornos y servicios que, desde su diseño y en todas las fases de su creación, sean accesibles y usables sin necesidad de sufrir adaptación alguna. Si todo aquello que nos rodease fuese plenamente accesible, todas las personas con discapacidad podrían disfrutar de sus derechos en plenitud y dejarían por fin de ser ciudadanos de segunda. O personas que, en un número demasiado elevado, siguen encerrados en sus casas por las barreras físicas a las que se enfrentan. Es imperativo legal, ético y moral que, de una vez por todas se proceda a una reforma valiente y acorde al año en el que vivimos, de la Ley 49/1960, de 21 de julio (BOE de 23 de julio), sobre propiedad horizontal. Estamos hablando de una Ley que, a pesar de haber sufrido considerables modificaciones a lo largo del tiempo, cuenta con 65 años de vigencia.

A pesar de la publicación después de muchos años de demora de este Real Decreto, 193/2023, de 21 de marzo (BOE de 22 de marzo), por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público, siguen diseñándose procedimientos administrativos, bienes, desarrollos tecnológicos, accesos a aplicaciones móviles, que son inaccesibles desde el momento en el que los ingenieros comienzan su elaboración. Esta falta de accesibilidad provoca, que la llamada brecha digital o desconexión digital, siga haciéndose cada vez más grande y que se esté generando una nueva discriminación hacia las personas con discapacidad. De hecho, hay muchas personas mayores y con discapacidad de zonas rurales, que no pueden realizar trámites administrativos que las propias Administraciones Públicas les obligan a hacer de manera telemática, pues no cuentan con los conocimientos tecnológicos oportunos, ni con los apoyos personales especializados precisos.

Para hacer cumplir la obligatoriedad de lograr entornos accesibles se propone, por ejemplo, la implantación de un sistema legal de infracciones y sanciones contundente. En palabras del fallecido Óscar Moral Ortega, en una de las primeras ocasiones en las que tuve ocasión de conocerle, «hay mucho cuerpo normativo relativo a accesibilidad y también relativo a las consecuencias de su incumplimiento, pero aún falta mucho por fomentar la cultura de la denuncia en estas vulneraciones», este pensamiento que comparto totalmente está cambiando afortunadamente. Una gran parte de las consultas, denuncias o peticiones de información que se reciben en nuestro Servicio de Información y Orientación Jurídica es sobre incumplimientos en materia de accesibilidad y sobre cómo denunciar tal situación. Las propias personas con discapacidad y sus familias han tomado conciencia de sus derechos y están pasando a la acción, están comenzando a denunciar de manera pública y ante los tribunales. Pasan a la lucha, pero sigue siendo a costa de la angustia y del dinero de las familias.

Sin el despliegue total de todos y cada uno de los aspectos que abarca la denominada «accesibilidad 360», quedarán vacíos de contenido gran parte de los derechos que amparan a las personas con discapacidad y a sus familias.

Los litigios en materia de accesibilidad siguen aumentando, sobre todo por la exigencia en la adaptación de edificios y espacios públicos urbanizados, también aumentan los referidos a la adaptación de páginas web o la necesidad de contar con información en formatos accesibles. Estos procesos judiciales son complejos y en la mayoría de las ocasiones requieren de informes periciales, que deben demostrar la existencia de las barreras y justificar igualmente la viabilidad de realizar las adaptaciones oportunas.

Para conseguir esa sociedad más accesible e inclusiva, no solo es requisito que se cuente con una normativa fuerte y actualizada, sino que su cumplimiento sea efectivo, y que se cuente con mecanismos de control y sanción eficaces y contundentes. Pero también se debe continuar con la concienciación de toda la ciudadanía. La accesibilidad es un valor social con categoría de derecho humano, debe ser incorporado de manera transversal en todos los estudios universitarios o formaciones posteriores, para que empape y cale en el futuro profesional de todos los estudiantes y de la sociedad en su conjunto.

6. EDUCACIÓN INCLUSIVA Y DISEÑO UNIVERSAL DE APRENDIZAJE, LA MATERIALIZACIÓN DE UN DERECHO AÚN EN FASE DE UTOPIA O EN CONSTRUCCIÓN

El artículo 24 de la CDPD, recoge expresa y taxativamente el derecho a recibir una educación inclusiva y de calidad a lo largo de toda la vida, implica el derecho a recibir una educación sin discriminaciones de ningún tipo y sobre la base ineludible de la igualdad de oportunidades. Debemos constatar que el derecho en cuestión y su debido despliegue tiene un marco regulatorio extenso, actualizado y acorde con los postulados de la CDPD. Yo añadiría que también desde la perspectiva de derecho humano, pero la realidad práctica en aulas y otros espacios formativos, es que, aun siendo España prolija en esta regulación normativa, sigue siendo demasiado habitual que no todo lo que se establece en la ley se aplica en la realidad; o si queremos darle la vuelta en sentido negativo, son muchas las veces en que se incumple lo establecido en la ley. Se aparta a los niños y niñas con discapacidad del resto de sus compañeros, para escolarizarlos en centros segregados, sin haber agotado todas y cada una de las medidas

ordinarias previas establecidas para garantizar su inclusión por lo que se excluye en demasiadas ocasiones, al alumno o alumna con discapacidad del disfrute de un derecho humano.

Es necesario que se deje de hablar de cambio de visión, de cambio de cultura y que las diferentes administraciones educativas competentes al respecto cumplan los plazos establecidos para la elaboración de la Estrategia de Educación Inclusiva Estatal³ y que esta Estrategia, obtenga dotación económica y suponga que las Comunidades Autónomas se comprometan a escalar o replicar esa Estrategia Estatal a sus respectivos ámbitos territoriales y competenciales.

Todos los agentes intervinientes en el sistema educativo deben ser conscientes, que la infancia con discapacidad y sus familias, tienen mucho que aportar y que enriquecer a la comunidad educativa en su conjunto. La diversidad enriquece, las diferencias siembran tolerancia y respeto y se contribuye a una escuela abierta: rica en valores, rica en diversidad y, por tanto, rica en igualdad de oportunidades para toda la ciudadanía.

Son demasiadas las barreras que siguen incidiendo en que no se materialice este derecho a la educación inclusiva, por citar algunas: pedagógicas, falta de recursos materiales, humanos, metodológicos, falta de flexibilidad en los currículos, inaccesibilidad a estos contenidos por parte del alumnado, etc. Para derribar estas barreras es necesario acometer toda una serie de reformas en el ámbito educativo, que pasan por no restringir los recursos económicos que se destinan a la educación, esta es la base del cambio. No sirve solo con estar presente, hay que participar y hay que progresar en el sistema educativo. La infancia con discapacidad y sus familias no pueden ser objeto de presiones, más o menos encubiertas, para que sus hijos o hijas con discapacidad terminen en colegios de educación especial, bajo la justificación de que allí cuentan con más medios y estarán mejor atendidos. Esto supone admitir que los alumnos de los colegios ordinarios tienen menos medios económicos y están peor atendidos.

Es necesario tener claro que la educación no finaliza en la llamada etapa obligatoria. La educación se extiende a lo largo de toda la vida de las personas, tengan o no discapacidad. En este punto es obligatorio dejar aquí constancia de que una gran ma-

³ SASTRE CAMPOS, ANA, «El abandono escolar temprano: un reto político con rostro de discapacidad». Artículo de opinión publicado en *diariocermi.es* el 12/09/2025.

yoría de personas con discapacidad, al abandonar el sistema educativo después de su paso por las etapas de primaria y secundaria, pasan a formar parte del colectivo de demandantes de formación para el empleo; bien sea a través de la posibilidad de cursar ciclos formativos, siempre adaptados a cada alumno; o a través de la universidad, donde el porcentaje de alumnos con discapacidad no se incrementa como sería deseable; o ya sea vía formación para el empleo, en un alto porcentaje esta formación, se imparte por entidades que pertenecen al tercer sector y que realizan la adaptación de los contenidos, recordando en este punto, la obligatoriedad de que sean realizadas en todo tipo de entidades que impartan formación. Todas estas modalidades deben ser inclusivas y accesibles para toda la ciudadanía, sin dejar fuera a nadie por su condición de persona con discapacidad.

En cuanto a la litigiosidad relacionada con la vulneración del derecho a la educación inclusiva, se centra en denuncias por parte de las familias de las derivaciones a los colegios de educación especial, las situaciones de discriminación que sufren sus hijos e hijas en los colegios, por ejemplo, prohibiéndoles acudir a excursiones fuera de los centros, así como situaciones de acoso escolar que sufren alumnos con discapacidad. Estas situaciones deben ser denunciadas en los servicios de inspección educativa, en los juzgados y llegado el caso, también en los medios de comunicación.

7. ARTÍCULOS 12 Y 13 CDPD, IGUAL CAPACIDAD JURÍDICA Y ACCESO A LA JUSTICIA. UNA REFORMA LEGISLATIVA ANHELADA, PERO CON EFECTOS INDESEADOS Y DESFAVORABLES

La Ley 8/2021, de 2 de junio (BOE de 3 de junio), por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, que entró en vigor en el año 2021, ha constituido durante muchos años la meta a la que llegar desde el tejido asociativo de la discapacidad, para transformar el antiguo sistema de sustitución que imperaba en nuestro ordenamiento jurídico, por el nuevo sistema de provisión de apoyos acorde con lo establecido en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁴.

⁴UNIDAD COORDINADORA DE ATENCIÓN A PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y MAYORES DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Información básica a las familias y allegados de personas con discapacidad sobre la Ley 8/2021, de 2 de junio, para el ejercicio de la capacidad jurídica*. Publicado en Madrid en 2021

www.fiscal.es/documents/20142/b71c7adf-b77b-c2f2-0243-4908c87850a1

Ha supuesto un cambio de mirada a través de los cristales de la dignidad y desde la perspectiva de la igualdad y del respeto a la persona, ya que una gran mayoría de personas con discapacidad, en el anterior sistema regido por la incapacitación civil, eran privados de todos sus derechos civiles, eran considerados ciudadanos de segunda y vivían en la llamada «muerte civil».

Al mencionar o analizar este cuerpo legislativo en concreto, o más bien analizar asuntos jurídicos prioritarios para las personas con discapacidad y sus familias, después del despliegue de esta Ley, se plantean multitud de aristas por pulir desde el punto de vista jurídico, pero también desde la vertiente de apoyo a las familias y a las propias personas con discapacidad.

Por este motivo, me voy a tomar una pequeña licencia jurídica, aportando nuestra visión como familia. Mi marido y yo somos padres de dos hijos, en el seno de la nuestra hay un joven que próximamente, cumple 18 años. Nuestro hijo tiene síndrome de Down y como familia que somos, como su círculo de apoyo familiar, seguro y más cercano, nos está suponiendo muchos meses de profunda reflexión. A qué figura o medida de apoyo de las reguladas en la Ley 8/2021, debemos acudir o ayudar a diseñar para que nuestro hijo, cuente con esas medidas de apoyo mencionadas para que pueda ejercer su capacidad jurídica en igualdad de condiciones que su hermana, que no tiene discapacidad. Están siendo meses complejos, de muchas visitas y consultas a profesionales del mundo del derecho: notarios, fiscales, abogados. Además, debo constatar, que no nos resultará posible contabilizar, ni poner en la balanza, todas las disquisiciones afectivas que como familia llevamos realizando y preparándonos en los 2 o 3 últimos años, en particular desde la entrada en vigor de esta Ley. El cumplimiento del marco normativo aporta rigor jurídico, pero a veces se aparta en exceso de la sensibilidad humana, lo que deshumaniza el derecho y lo distancia de su vertiente de protección hacia los más vulnerables.

⁵Esta ley, *«ha venido a intentar cambiar la sociedad cambiando primero el derecho»* (palabras que cito con literalidad y el máximo respeto hacia la figura de Fernando Santos Urbaneja, fiscal especializado en discapacidad y personas mayores de Cór-

⁵ De la intervención de Fernando Santos Urbaneja en el Webinar que sobre la Ley 8/2021, se celebró a lo largo del mes de junio, organizado por la Fundación ONCE, el CERMI Estatal, el Consejo General de la Abogacía Española, la Fundación Aequitas y la Alianza Apoyo y Autonomía.

doba). Queda mucho por hacer en cuanto a ese cambio de mirada de la sociedad en general hacia las personas con discapacidad. Asegurar el tráfico mercantil o la seguridad jurídica, no puede ser una barrera para tratar a la persona con discapacidad y a su familia como «problemas» o como «sospechosos de desproteger a sus hijos».

Después de la cita anterior, traigo a debate la figura estrella de la reforma propugnada por la Ley 8/2021, que no es otra que la guarda de hecho. Figura esta, totalmente desconocida por parte de operadores jurídicos y financieros, incluso por parte de la mayoría de las entidades bancarias, construyendo en muchos casos verdaderos muros infranqueables, para que las personas que ejercen la guarda de hecho o las propias personas con discapacidad, puedan hacer algo tan lícito como consultar su cuenta corriente, o solicitar una tarjeta de crédito o débito para sus gastos diarios.

La transición del sistema de incapacitación al modelo de provisión de apoyos está suponiendo desde su reciente entrada en vigor un retroceso en derechos consolidados para muchas personas con discapacidad. Debido a malas interpretaciones por parte de organismos públicos, como el Instituto Nacional de la Seguridad Social o como la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, así como por la ausencia de otros desarrollos legislativos que debían haber ido en paralelo a la entrada en vigor de la Ley 8/2021, hay personas que han perdido beneficios fiscales y prestaciones sociales, esto es algo injustificable. Resulta inaceptable que estas disfunciones sigan produciéndose en el tiempo, sin que los responsables de la Administración General del Estado hayan propuesto ninguna modificación normativa al respecto, después de su entrada en vigor.

La ansiada reforma tardó más de 10 años en materializarse, pero adolece como las grandes reformas legislativas, de falta de presupuesto para poder realizar todas y cada una de las propuestas y obligaciones que la propia administración se autoimpone a lo largo de su articulado. Si quiere que una ley no suponga el cambio real que debe propiciar, no la dote de memoria económica. No se ha dotado de más personal a los juzgados que deben tramitar los nuevos expedientes de provisión de medidas de apoyo. Tampoco se han realizado las acciones formativas necesarias entre todos los operadores jurídicos, que serían necesarias para que la Ley pudiese desplegar de verdad todos los efectos que implica para las personas con discapacidad y sus familias.

En cuanto al acceso a la justicia de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que el resto de la ciudadanía y en formatos accesibles y comprensibles para todos, cuatro años después de la entrada en vigor de la citada reforma legislativa,

progresar de manera demasiado lenta y muy diferente según los territorios. Debemos incidir en que el acceso a la justicia en igualdad de condiciones es un derecho fundamental, y no se está ejerciendo de manera igual por todas las personas con discapacidad en nuestro territorio. Siguen proliferando las barreras físicas, comunicativas y actitudinales, con especial incidencia en los prejuicios preestablecidos durante demasiado tiempo hacia las personas con discapacidad por parte de la Administración de Justicia. La falta de ajustes de procedimientos, en todos los procesos y fases judiciales, sigue impidiendo que las personas con discapacidad comprendan el proceso judicial. Esto provoca que no se puedan expresar adecuadamente, que su participación en el proceso no sea con las garantías debidas y en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos.

La implantación de la figura del facilitador procesal es irrenunciable, debe ser desplegada en todos los territorios del Estado con el mismo alcance. De no ser así, se estará produciendo una clara discriminación y una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, provocando esta situación aún mayor vulnerabilidad y desamparo de las personas con discapacidad y de sus familias.

8. ARTÍCULO 27, TRABAJO Y EMPLEO QUE DIGNIFICA A LA PERSONA Y LE PERMITE APORTAR SU TALENTO A LA SOCIEDAD

A continuación, se ahondará someramente en lo establecido en la CDPD, en su artículo 27, en la Ley 3/2023, de 28 de febrero de empleo, (BOE de 1 de marzo) y también en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre (BOE de 3 de diciembre), por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, considerados como los principales textos normativos encargados y elaborados para promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

En este marco normativo, se instauraron medidas como el establecimiento de la reserva de la cuota de empleo del 2% para personas con discapacidad en empresas que tengan más de 50 trabajadores; se diseñaron y fueron implantándose incentivos a la contratación, ayudas para los programas de empleo con apoyo con especial incidencia en la inserción laboral de personas con discapacidad intelectual, así como la regulación y promoción de trabajadores y trabajadoras con discapacidad en los centros especiales de empleo, conocido como «empleo protegido».

La realidad es que, a pesar de todo este marco general aprobado hace años, y de nuevas medidas de acción positiva o de fomento de la contratación laboral para la inserción laboral de personas con discapacidad, la brecha de empleabilidad entre trabajadores con discapacidad, y el resto, sigue siendo demasiado elevada. Esta distancia es aún más insalvable entre mujeres con discapacidad y que además vivan en el entorno rural, o personas con discapacidad intelectual y el colectivo de personas con grandes necesidades de apoyo.

A pesar de ser obligatorio el cumplimiento de la cuota de reserva del 2 %, se calcula en base a los datos de la inspección de trabajo, que el 80 % de las empresas incumplen esta obligación⁶. A lo largo del año 2025, se está debatiendo una propuesta en el Congreso de los Diputados presentada por el CERMI para endurecer las sanciones por este incumplimiento. El aumento de las sanciones deberá ir acompañado de mayores campañas de concienciación y puesta en valor del talento de personas con discapacidad, formándoles para el empleo en función de sus características y necesidades personales, realizando los ajustes razonables en los puestos de trabajo, para permitir que las personas con discapacidad que decidan seguir trabajando, lo puedan hacer con todas las garantías que les corresponden.

Junto a las medidas propugnadas y establecidas en las empresas privadas, se han ido conformando igualmente medidas que favorezcan el acceso al empleo público de las personas con discapacidad. Inicialmente se estableció una cuota de reserva del 7 % para personas con discapacidad, el 5 % para la discapacidad en general y el 2 % restante para las personas con discapacidad intelectual. Recientemente y también por iniciativa de CERMI, la Administración General del Estado ha ampliado esta cuota de acceso al empleo público para las personas con discapacidad hasta un 10 % de la oferta total de empleo público convocada en cada ocasión.

Se han dado pasos muy positivos para favorecer este acceso al empleo público de las personas con discapacidad, traducidos en adaptaciones de tiempos, medios y temarios en función de la discapacidad de las personas que optan a estas plazas de empleo público. Pero una vez que las personas con discapacidad han superado los

⁶ MARTINEZ MENAYO, DAVID; «El Congreso de acepta tramitar una reforma para elevar a muy grave la infracción por no cumplir la reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad»; Nota de prensa publicada por la agencia Servimedia el 09/09/2025.

diferentes procesos selectivos debidamente adaptados, se incorporarán a sus puestos de trabajo en la Administración Pública, siendo necesario y obligatorio por parte de esta, implantar un protocolo de acogida o de bienvenida. Para ello se establecieron las unidades de inclusión del personal con discapacidad en los Ministerios, para prestar apoyo especializado y asegurar su incorporación al puesto de trabajo con los apoyos adecuados, tanto para la persona con discapacidad, como para los empleados públicos que van a compartir con él, espacio y tareas de trabajo. Esta medida ha quedado recogida en el Real Decreto – Ley 6/2023, de 19 de diciembre (BOE de 21 de diciembre), por el que se aprueban las medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo.

Estas unidades de inclusión de personal con discapacidad en los Ministerios deben ser traspuestas normativamente e implantadas en las restantes Administraciones Públicas independientemente, de su ámbito territorial o competencial, así se trabajará por la inclusión real de estos empleados públicos. Dichas unidades realizarán, además del acompañamiento a los empleados públicos con discapacidad, el apoyo preciso para que tengan una carrera profesional en igualdad que el resto de empleados públicos sin discapacidad, podrán mediar y evaluar la idoneidad de las plazas ofertadas, así como elaborar estadísticas reales sobre ocupación de plazas en los diferentes departamentos de la Administración Pública.

La litigiosidad en el ámbito del empleo se centra en denuncias por falta de adaptación de puestos de trabajo, por discriminación laboral, por acoso laboral, por incumplimiento de la cuota de reserva, denuncias por negarse las empresas a realizar los ajustes razonables, citadas estas a modo de ejemplo.

Para reducir la elevada tasa de desempleo entre los trabajadores con discapacidad y hacer realidad el derecho a un trabajo digno, se debe comenzar por reforzar las políticas activas de empleo, promover una formación profesional adaptada a los trabajadores con discapacidad y a las demandas del mercado laboral. Es necesario seguir trabajando para que los entornos laborales sean accesibles e inclusivos, y por supuesto, garantizar el cumplimiento efectivo de la cuota de reserva tanto en la empresa privada como en las diferentes Administraciones Públicas.

9. ARTÍCULOS 25 Y 26 DE LA CDPD: SALUD Y ESPACIO SOCIOSANITARIO, OBLIGADOS A ENTENDERSE Y COMPLEMENTARSE PARA MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

En mi opinión, ambos artículos de la Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad deberían ser abordados en espacios comunes, compartidos y conocidos por profesionales sanitarios y también del ámbito social. En todas las Comunidades Autónomas, deberían existir unidades de coordinación entre estos dos ámbitos competenciales, no pertenecen a diferentes administraciones y no atienden a personas diferentes. En estos dos ámbitos, se prestan servicios y atención a personas en situación de vulnerabilidad, provocada por sus condiciones de pérdida de salud o motivadas por su condición de personas con discapacidad o en situación de dependencia. Esta reflexión compartida por todo el tejido asociativo de la discapacidad bien merece ser ejemplificada con el relato de una situación real que ha llegado al Servicio de Información y Orientación Jurídica del CERMI CLM.

Se trata de una mujer de 50 años, con dos hijos adolescentes y cuyo marido ha sufrido recientemente un ictus que ha provocado un terremoto en su familia. Un año después del ictus, aún está esperando la resolución de grado de discapacidad de su marido, la valoración de dependencia y su correspondiente programa individual de atención con la prestación o servicio del SAAD prescrito por la Administración Pública, además de estar preparando el proceso para que su marido pase por el equipo de valoración de incapacidad laboral del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Usando sus propias palabras, al salir del hospital con el alta médica, se sintió «desamparada», expulsada de los cuidados de salud o puramente sanitarios, sin poder acceder a ninguna prestación social o de dependencia para su marido.

Estas disfunciones e injusticias sociales no son otra cosa que consecuencia de la descoordinación entre el sistema de salud y el sistema social o de rehabilitación. Es necesario por ello, diseñar modelos de atención sociosanitaria integrados, interconectados y centrados en la persona, que garanticen una atención continuada en función de las necesidades individuales, para respetar y promover la autonomía personal y la calidad de vida de las personas.

Para empezar, el Sistema Nacional de Salud, debería legislar para hacer realidad la denominada «*sanidad distributiva*» (concepto extraído de un vídeo de la página web de Down España sobre salud), expresión del doctor Fernando Moldenhauer⁷, responsable de la unidad de atención a adultos con síndrome de Down del Hospital Universitario de la Princesa en Madrid, quien narra en el video que se trata de un derecho, y es pura obligación ética y moral, que a las personas con discapacidad que necesiten más atención sanitaria, se les facilite esta atención sanitaria integral, sin que ello suponga una mayor carga burocrática para las personas y para sus familias. Por ello, es de vital importancia seguir consolidando en lo posible el Sistema Nacional de Salud, a la vez que fortaleciendo los sistemas sanitarios de los territorios, para que todas las personas sean atendidas por los mejores especialistas allá donde estén y en las mismas condiciones. Se trata de garantizar acceso equitativo a un derecho humano como es la salud.

Ahondando en la necesaria interdependencia o interrelación entre salud y atención social, es necesario seguir trabajando para que tanto los datos sanitarios de los pacientes como los datos relativos a su expediente de servicios sociales, puedan ser interoperables en todo el territorio. Tan básico es para una persona que está fuera de su domicilio poder acceder a la historia clínica, como que pueda consultar su historia social única, y así saber qué prestaciones está recibiendo si se va a cambiar de domicilio.

El derecho a la salud de las personas con discapacidad precisa un enfoque integral que elimine todas las barreras estructurales y que garantice la igualdad de oportunidades. Las consultas, los centros de salud, los aparatos de diagnóstico, los hospitales, sus salas de espera, deben ser accesibles para todas las personas con y sin discapacidad. La información sobre los tratamientos y las intervenciones sanitarias deben facilitarse a las personas con discapacidad en lenguaje claro, así como proporcionar intérpretes en lengua de signos a las personas que lo necesiten.

Es esencial que se forme al personal sanitario en trato inclusivo hacia las personas con discapacidad, cuidando aún más esa formación en las discapacidades invisibles que levantan una barrera aún más inaccesible entre el paciente y el profesional. Vol-

⁷ Ciclo de conferencias sobre Salud en la web de Down España, en concreto se hace referencia a la entrevista realizada al Doctor Fernando Moldenhauer, responsable de la unidad de atención a adultos con síndrome de Down del hospital Universitario de la Princesa en Madrid.

vemos a insistir en este apartado sobre la reducción de carga burocrática, combatir la vulnerabilidad económica y reducir el sobrecoste de la discapacidad que ocasionan los tratamientos, transporte, tratamientos rehabilitadores y dispositivos de apoyo.

⁸ Apartado propio, requeriría toda una batería de medidas y actuaciones necesarias para el que Catálogo Nacional de Productos Ortoprotésicos se ajustase a las necesidades de las personas con discapacidad en la actualidad, tanto en términos de variedad y actualización de dicho catálogo, como en cuanto a coste económico para los pacientes.

La litigiosidad en el ámbito de la salud, de la habilitación y rehabilitación se centra sobre todo en la denuncia ante la discriminación sufrida por no haber accedido a algún tratamiento médico por razón de su discapacidad, la falta de información clara y concisa sobre tratamientos médicos, incluso la denuncia a los servicios sociales por no haber recibido las prestaciones sociales a tiempo para atender las necesidades de las personas, o la demora a la hora de solicitar la revisión por agravamiento de sus condiciones de autonomía, reclamando otros servicios diferentes a los deseados para la persona en cuestión.

10. MUJERES Y NIÑAS CON DISCAPACIDAD, ASIGNATURA PENDIENTE PARA COMBATIR SU SOBRE EXPOSICIÓN Y VULNERABILIDAD

Las mujeres y niñas con discapacidad siguen siendo, a todas luces, el colectivo de la discapacidad más invisible y objeto de múltiples discriminaciones. Se trata de la conocida como discriminación interseccional sufrida por ser mujer o niña, por tener discapacidad, por vivir en el ámbito rural, por tener una discapacidad invisible, por continuar llevando en muchos casos el peso de los cuidados del resto de familiares de su entorno. Esta interseccionalidad de factores de discriminación arriba mencionados las sitúa en una posición de mayor vulnerabilidad, lo que supone ser objeto de mayores riesgos de violencia, abusos, explotación sexual y por supuesto, de exclusión social.

⁸ Información extraída del Informe sombra elaborado por Cocemfe en el marco de la revisión periódica de la Convención de los Derechos de las Personas con discapacidad: «La brecha de derechos en salud de las personas con discapacidad física y orgánica» (Versión del resumen ejecutivo). Publicado el 24 de abril de 2025.

El marco normativo general para la promoción de la igualdad y la lucha contra la discriminación en España, lo conforman la Ley 15/2022, de 12 de julio (BOE de 13 de julio), integral para la igualdad de trato y la no discriminación, y la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo (BOE de 23 de marzo), para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Pero la aplicación de estas leyes a mujeres y niñas con discapacidad requiere de un enfoque muy particular que considere todas sus necesidades y experiencias únicas.

En la mayoría de casos, las políticas públicas de igualdad de género no incorporan la visión de la discapacidad, y a su vez las políticas de discapacidad no integran la perspectiva de género, lo que provoca situaciones en las que las mujeres y las niñas con discapacidad siguen estando desprotegidas. Es necesario implementar políticas y medidas de acción positiva en favor de este colectivo en todas las áreas competenciales o políticas por ámbitos de actuación, partiendo desde la infancia, pasando por todo su desarrollo evolutivo hasta llegar a la edad adulta, para finalizar con la etapa del envejecimiento activo y en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos y ciudadanas sin discapacidad.

Es esencial promover actuaciones en los ámbitos escolares desde edades tempranas, en las universidades y en el resto de espacios formativos, para conseguir un empoderamiento real de las mujeres y niñas con discapacidad en la defensa de sus derechos. Hay que promover más actuaciones positivas para lograr promover e incrementar su presencia en espacios participativos sociales y por supuesto también políticos. Para trabajar en favor de que esta situación no se perpetúe en el tiempo es necesario recopilar datos desagregados por sexo y discapacidad, incidir en la formación y sensibilización de los profesionales de todos los sectores, promocionar el empoderamiento de mujeres y niñas con discapacidad, así como garantizar su acceso a recursos especializados y accesibles.

Las mujeres y niñas con discapacidad se enfrentan a múltiples barreras específicas en el acceso a la educación, el empleo, la salud, la atención de programas de salud sexual y reproductiva, la participación política y la vida independiente. Se encuentran más expuestas a sufrir violencia de género, y muchas veces tienen muchas dificultades para poder formular la denuncia y por supuesto, para acceder a recursos de protección y apoyo plenamente accesibles. La falta de accesibilidad de estos recursos de atención a víctimas de violencia, la invisibilidad de sus necesidades y la persistencia en el sistema de estereotipos, contribuyen a perpetuar esta situación.

De una vez por todas, en los hospitales y centros de salud, los aparatos de exploración médica y para realizar pruebas diagnósticas tienen que ser plenamente accesibles para todas las mujeres y niñas con discapacidad, sea cual sea el origen de su discapacidad. Deben ser atendidas adecuadamente para mantener su salud física y mental con el menor deterioro posible. El sistema sanitario debe adaptarse a las mujeres, no las mujeres con discapacidad a las máquinas.

La litigiosidad en este ámbito surge de la denuncia de situaciones de discriminación interseccional, la reclamación de ajustes razonables para garantizar su acceso a recursos especializados y también para impugnar políticas públicas que no tienen en cuenta la perspectiva de género y discapacidad. Los tribunales en estos casos tienen por delante la obligatoriedad de aplicar enfoques interseccionales en el análisis de esas denuncias, reconociendo la complejidad de las discriminaciones que han sufrido y que siguen sufriendo las mujeres y niñas con discapacidad.

11. CONCLUSIONES Y ESPERANZA DE UN CAMBIO POSIBLE

A pesar de contar con innumerables normas que recogen los derechos que amparan a las personas con discapacidad, siguen existiendo déficits en el disfrute real de estos derechos. El acceso a los servicios, la demora en las valoraciones de grado de discapacidad y de dependencia siguen siendo un obstáculo para la inclusión real. Los avances normativos deben ir acompañados de dotación presupuestaria y de formación suficiente para operadores jurídicos y sociales. Es inaplazable que se trabaje por esa coordinación entre los sistemas sanitarios y sociales. Es necesario dar el protagonismo y la participación activa a las propias personas con discapacidad y a la sociedad civil. Se deben establecer los mecanismos de seguimiento y evaluación que garanticen el control efectivo del cumplimiento de nuestro marco normativo.

Para finalizar este análisis de los asuntos prioritarios de interés jurídico y litigiosidad de las personas con discapacidad y sus familias, quiero y debo decir que hay esperanza para el cambio.

La esperanza de un cambio es posible, pues a pesar de importantes huecos o vacíos en el disfrute real y efectivo de los derechos, todos los agentes implicados van tomando conciencia de ello. Esto supone no conformarse, levantar la voz y reclamar ante quien corresponda el cumplimiento de estos derechos.

La esperanza de un cambio es posible, pues las personas con discapacidad han tomado ya conciencia de sus derechos y también son conocedores de cuando son discriminados por su discapacidad. Se han convertido desde hace años en los mejores defensores de sus derechos pues son quienes viven, sufren y denuncian las barreras a las que se enfrentan.

La esperanza de un cambio es posible, pues las familias de las personas con discapacidad, que son los mejores actores en favor de la inclusión, hace tiempo que dieron un paso al frente. Esta actitud siempre ha sido proactiva en defensa de los derechos y de la igualdad de oportunidades para sus familiares, llegando a los juzgados cada vez en más ocasiones.

La esperanza de un cambio es posible, pues el tejido asociativo de la discapacidad articulado en España en torno al CERMI es activo, proactivo y siempre colaborativo. Siempre rico en propuestas de cambio y mejora, pero también contundente ante las vulneraciones de derechos.

La esperanza de un cambio es posible, pues por mandato constitucional recogido en la reforma del artículo 49 de la Constitución Española, se ha reforzado la protección de este tejido asociativo, estableciéndose la obligatoriedad de trabajar por la inclusión desde entornos plenamente accesibles.

Como propuesta, algo aventurada por mi parte, formularía la puesta en marcha de unidades de información, orientación y atención por parte de las diferentes Administraciones Públicas. Lo considero como una medida de acción positiva en favor de la mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad y sus familias y, por lo tanto, de toda la sociedad en su conjunto. Estas unidades les deberían apoyar, ayudar y facilitar el acceso a todos estos procedimientos administrativos analizados en apartados anteriores de este artículo. La Administración es quién debe reconocer esos derechos y prestaciones y hacer realidad la materialización de los mismos. Si toda la información estuviese en un mismo lugar y pudiese estar organizada por técnicos profesionales coordinados entre sí, todo sería menos costoso en tiempo y dinero, y menos gravoso en desgaste emocional para la persona con discapacidad y para sus familiares.

Tras las reflexiones anteriores no quiero dejar de citar una frase del magistrado José Antonio Seoane Rodríguez, que recoge el espíritu de lo expresado a lo largo de

este artículo⁹: «No está en manos de la sociedad «normal», ni en manos de nadie, el despojar a las personas con discapacidad de sus derechos, aunque sí lo está el facilitar su ejercicio».

BIBLIOGRAFÍA

COCEMFE, información extraída del Informe sombra elaborada en el marco de la revisión periódica de la Convención de los Derechos de las Personas con discapacidad: «La brecha de derechos en salud de las personas con discapacidad física y orgánica» (Versión del resumen ejecutivo). Publicado 29/04/2025.

MARTÍNEZ MENAYO, DAVID; «El Congreso de acepta una reforma para elevar a muy grave la infracción por no cumplir la reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad»; Nota de prensa publicada por la agencia Servimedia el 09/09/2025. <https://www.servimedia.es/noticias/congreso-acepta-tramitar-una-reforma-para-elevar-muy-grave-infraccion-no-cumplir-reserva-trabajos-para-personas-discapacidad/1412118235>

MOLDENHAUER, FERNANDO; Intervención del Doctor responsable de la unidad de atención a adultos con síndrome de Down del hospital Universitario de la Princesa de Madrid, en un ciclo de video conferencias sobre salud en la página web de la Federación Down España.

PÉREZ BUENO, L. C., «Llamado a un nuevo derecho para las personas con discapacidad», *diariocermi.es*, Madrid, publicado el 03/08/2025.

Real Patronato de Discapacidad, normativa sobre discapacidad. <https://www.rpdiscapacidad.gob.es/discapacidad-derechos-humanos/normativa-sobre-discapacidad.htm>

SANTOS URBANEJA, FERNANDO; Webinar Jurídico sobre la Ley 8/2021, organizado por Fundación ONCE, Cermi Estatal, Consejo General de la Abogacía de España, Fundación Aequitas y Alianza Apoyo y Autonomía; Intervención del día 12 de junio de 2025.

SASTRE CAMPOS, ANA, «El abandono escolar temprano: un reto político con rostro de discapacidad». Artículo de opinión publicado en *diariocermi.es* el 12/09/2025.

SEOANE RODRÍGUEZ, J. A.; ALVÁREZ, NATALIA; CARRIL, XOSE MANUEL y FARALDO, PATRICIA; *Derecho y Retraso Mental. Hacia un estatuto jurídico de la persona con retraso mental*, Editorial Fundación Paidea, La Coruña, 1999.

⁹ SEOANE RODRÍGUEZ, J. A.; ALVÁREZ, NATALIA; CARRIL, XOSE MANUEL y FARALDO, PATRICIA; *Derecho y Retraso Mental. Hacia un estatuto jurídico de la persona con retraso mental*, Editorial Fundación Paidea, La Coruña, 1999.

APLICACIÓN DE LA LEY 8/2021 SOBRE APOYOS A LA CAPACIDAD JURÍDICA, 4 AÑOS DESPUÉS

Torcuato Recover Balboa

Abogado. Asesor Jurídico de Plena Inclusión Andalucía.

Coordinador de la Red de Juristas Plena Inclusión.

Asesor de Liber.

SUMARIO: 1. Introducción. -2. Las cuestiones procesales planteadas con la aplicación de la ley; 2.1. La no necesaria intervención de abogado en los procedimientos relativos a la curatela; 2.2. Las dificultades de aplicación de la previsión del art. 42.bis.a.4 respecto del ejercicio del derecho de defensa por la persona con discapacidad en el procedimiento de provisión de apoyos; 2.3. El excesivo formalismo de la comparecencia en el procedimiento de jurisdicción voluntaria y el tratamiento de la entrevista judicial; 2.4. La oposición a los apoyos por cualquiera de los interesados en la adopción de estas medidas, como motivo para poner fin al expediente. -3. La disposición respecto de la aplicación prioritaria de las medidas no judiciales, y sus efectos. Los matices introducidos por la Jurisprudencia. -4. Buena y mala praxis. -5. Los efectos no deseados de la ley; 5.1. La modificación de la pasarela de acceso a la prestación de hijo a cargo prevista en la Ley General de la Seguridad Social; 5.2. La adecuación a la reforma operada mediante la Ley 8/2021, en el impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. -6. Las asignaturas pendientes, o las materias de la Ley aún pendientes de desarrollo. -Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Un poco apremiado, si se quiere emocionado, por el recuerdo personal, profesional y entrañable, de todos los espacios que he compartido con Oscar del Moral, y en la

convicción de que, sobre todo, hemos compartido principios y valores, abordo el presente trabajo con la modesta intención de realizar un breve y sencillo examen, un poco a pie de tierra, desde la experiencia práctica, cotidiana, no solo mía, sino compartida con los compañeros que integramos la Red de Juristas de Plena Inclusión y el Foro de Asesores de Liber, que me honra coordinar. Lo abordo, pues, desde el conocimiento directo, en muchos casos, en las trincheras del día a día, de lo que ha venido ocurriendo en tantos juzgados de primera instancia de todo, o de buena parte del territorio nacional, desde aquel 3 de septiembre de 2021, que ya parece tan lejano, en que entró en vigor la ansiada reforma de la legislación civil y procesal en materia de discapacidad, y desde la constancia de que entre todos, hemos alcanzado a vivir páginas históricas en la aplicación del derecho de la discapacidad, y, desde luego en el ejercicio de sus derechos por parte de las personas con discapacidad.

Lo abordo, pues, con la modestia de quien se sabe no erudito, no académico, pero de quien ha tenido la oportunidad de vivir, y compartir con mejores y estupendos profesionales de esta materia (y a todos ellos, mis amigos y compañeros de la Red y el Foro me remito y agradezco), el cambio de paradigma que ha supuesto la ansiada introducción en nuestro derecho ordinario, en nuestro Código Civil y en las leyes procesales, del nuevo modelo social de la discapacidad, y con este las sustanciales reformas operadas por la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad¹.

Desde esa modestia aviso que no encontrará el lector un análisis académico de la reforma y de su aplicación, sino un sencillo estudio, una aproximación, quizás, a lo que se ha revelado en estos años en la práctica cotidiana, de las incidencias, de las cuestiones que ha mostrado la experiencia procesal, las dudas, quizás los errores, las buenas y malas prácticas, y desde luego, sin renunciar al análisis crítico de aquello que se ha demostrado menos afortunado en la reforma, de lo que quienes andamos preocupados (y tengo que remitirme en esa compartida preocupación y reivindicación a todas las entidades que integran el CERMI, y a la singular Alianza Apoyo y Autonomía impulsada precisamente por compartir esa preocupación) por los que hemos llamado «efectos colaterales, o efectos no deseados» de la reforma.

¹ Por pura economía de texto, y como la voy a citar con frecuencia, en adelante la citaré solo como la Convención, entendiéndolo, por tanto, que cuando así se cita me estoy refiriendo ineludiblemente, a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad aprobada por NN. UU. en diciembre de 20026 y ratificada por España y en vigor, por tanto, en nuestro país el 3 de mayo de 2008 (BOE n.º 96, de 21/5/2008).

Estoy seguro de que Oscar, que tantas veces paseó juzgados con su silla de ruedas, compartiría también el interés por este enfoque fundado en lo cotidiano, en la experiencia forense, en la inquietud cuando se recibe cualquier nueva resolución judicial en esta materia, en la reivindicación, por la efectividad de los derechos, y dentro de estos, en la realidad y efectividad del derecho de acceso a la justicia, de las personas con discapacidad.

2. LAS CUESTIONES PROCESALES PLANTEADAS CON LA APLICACIÓN DE LA LEY

2.1. La no necesaria intervención de abogado en los procedimientos relativos a la curatela

La Ley 15/2015, de Jurisdicción Voluntaria, en su art. 43.2 deja establecido que no será precisa la intervención de abogado y procurador en los procedimientos a que se refiere este Capítulo IV que identifica como relativos a «curatela, tutela y guarda de hecho».

Ya cuando se aprobó el texto de la Ley, Plena Inclusión, la entonces Asociación Española de Fundaciones Tutelares (AEFT, hoy Lliber), y el Consejo General de la Abogacía Española mostraron su disconformidad con esta disposición, y ello porque, como entonces indicaron *«La interpretación estricta de esos textos puede situar a la persona con discapacidad en una posición de indefensión, pues, aunque la ley establezca la necesidad de que el juzgado adopte las medidas para garantizar su derecho de comprensión y de accesibilidad cognitiva, es obvio que las complicaciones del sistema, el propio lenguaje jurídico, etc. hacen que las personas con discapacidad intelectual y del desarrollo, o con limitaciones cognitivas, que puedan iniciar estos expedientes, precisen de ayuda profesional para defender sus intereses y garantizar que se respeten su voluntad y preferencias en lo que a los apoyos o salvaguardas se refiere. Por ello, con la finalidad de garantizar que el procedimiento de provisión de apoyo creado ex novo con la reforma, responda a los principios de necesidad y proporcionalidad, como establece la Exposición de Motivos de la Ley, debe garantizarse una asistencia profesional adecuada»*².

² El texto íntegro del comunicado conjunto está accesible en <https://www.plenainclusion.org/publicaciones/buscar/comunicado-del-consejo-general-de-la-abogacia-espanola-plena-inclusion-espana-y-la-asociacion-espanola-de-fundaciones-tutelares-aeft/>

La realidad es que, efectivamente, la ausencia de una orientación profesional adecuada para las personas a las que la ley atribuye legitimidad para instar procedimientos de provisión de apoyos supone acudir a los tribunales en una posición débil e insegura, que no parece adecuada cuando hablamos de cuestiones que afectan de forma clara al ejercicio de derechos personales, e incluso de derechos humanos. Durante estos años de aplicación he podido conocer como algunos juzgados, con poco más que buena voluntad, han generado modelos, formularios estándar que entregaban a las familias cuando preguntaban por estas materias en la oficina judicial. Pero justo esto evidencia la inadecuación de esa previsión legal, pues, la misma lleva, en tal supuesto, a originar el procedimiento judicial de jurisdicción voluntaria con una mera instancia estandarizada en la que apenas si constan datos de la vida, necesidades, niveles de autonomía, circunstancias personales, etc., de la persona sobre la que se insta así el procedimiento, y por tanto, se inicia la tramitación de este con una enorme ausencia de información, pese a que esta será tan precisa al juzgador para determinar los apoyos que la persona necesite y que aquel habrá de señalar en su resolución. Se podrá sostener que los requerimientos que la ley establece en el art. 42.bis b.1 podrán subsanar esa debilidad, pero convengamos en que, dada la importancia de las cuestiones que se suscitan, sin duda será mejor iniciar el procedimiento mediante un escrito realizado desde el conocimiento de la legalidad, y formulado con la responsabilidad de un profesional en la materia. En este sentido, convenimos con FERNÁNDEZ DE BUJÁN Y FERNÁNDEZ, en su análisis incluido en el Comentario articulado a la reforma civil y procesal en materia de discapacidad, en que sería deseable una reforma del texto legal para establecer el carácter preceptivo de la intervención de abogado y procurador en estos procedimientos «en atención a la vulnerabilidad de estas personas y a las garantías y beneficios que supone en todos los ámbitos la intervención de estos profesionales del derecho»³.

Se podrá objetar que la decisión del legislador puede haber sido fundada en evitar costes por la tramitación de estos procedimientos, pero este argumento se contesta, desde la solvencia y garantía que aseguran los servicios profesionales, pero, además, desde la aplicación de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia jurídica Gratuita que en su art. 5.2 asegura este derecho para quienes actúen en «procedimientos que

³ FERNÁNDEZ DE BUJÁN Y FERNÁNDEZ, A., en *Comentario articulado a la reforma civil y procesal en materia de discapacidad*. GARCÍA RUBIO, M. P. y MORO ALMARAZ, M.^a J. Directoras, p. 1092. Civitas, Thomson Reuters. 2022.

guarden relación con las circunstancias de salud o discapacidad», incluso con exención del requisito de rentas que la ley establece de forma general, por lo que el coste económico no es un argumento válido hoy.

2.2. Las dificultades de aplicación de la previsión del art. 42.bis.a.4 respecto del ejercicio del derecho de defensa por la persona con discapacidad en el procedimiento de provisión de apoyos

La redacción del texto del referido precepto de la LJV⁴ ha venido generando dificultades de aplicación en los juzgados, puesto que el mismo tiene una «redacción confusa» como ya valoraron los profesionales expertos, jueces y fiscales, integrados en el Grupo de Trabajo constituido en el CGPJ, «SOBRE EL NUEVO SISTEMA DE PROVISIÓN JUDICIAL DE APOYOS A PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SU APLICACIÓN TRANSITORIA», en 2022⁵.

Literalmente el texto de indicado apartado es el siguiente:

«4. La persona con discapacidad podrá actuar con su propia defensa y representación. Si no fuera previsible que proceda a realizar por sí misma tal designación, con la solicitud se pedirá que se le nombre un defensor judicial, quien actuará por medio de Abogado y Procurador.»

La redacción genera mucha incertidumbre puesto que no establece quien y como ha de valorarse si la persona puede realizar por sí misma su representación y defensa, cuando en la solicitud no consta esta previsión. Ya hemos visto que las solicitudes pueden limitarse a una mera instancia con escasa información, y esta puede no llegar hasta avanzada la tramitación, posiblemente cuando se realiza la entrevista judicial, momento en el que el juzgador, tras el contacto personal propio de ese trámite, podrá considerar que esta persona ha podido estar en una situación de indefensión, lo que podría generar incluso situaciones de nulidad de las actuaciones previas, si así se estimase.

⁴ Ley 15/2015, de Jurisdicción Voluntaria, en siglas LJV.

⁵ El texto íntegro del mismo, que sigue teniendo gran interés, está accesible en <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Foro-Justicia-y-Discapacidad/Documentos-de-interes/Otros-documentos/Conclusiones--Grupo-de-trabajo-sobre-el-nuevo-sistema-de-provision-judicial-de-apoyos-a-personas-con-discapacidad-y-su-aplicacion-transitoria>

Además, el precepto genera una elocuente contradicción, puesto que en el caso de que intervenga Defensor judicial, sí que la ley requiere de manera expresa que este actúe por medio de abogado y procurador.

Como señalaba el ya citado Grupo de Trabajo del CGPJ, la previsión legal citada «pretende que la participación de la persona con discapacidad en el expediente sea con plenas garantías», pero parece obvio que la redacción del precepto no lo facilita, e incluso genera una inseguridad jurídica que no es deseable (más diríamos que no es admisible).

Me consta que la interpretación de este precepto ha sido dispar, y en muchos casos incluso se ha ignorado. En buena parte de los casos se ha interpretado que cuando la solicitud de provisión de apoyos es instada por algunos de los familiares que ostentan legitimación, (que es el supuesto más habitual), se ha entendido que la representación y defensa de la persona con discapacidad es asumida por el Ministerio Fiscal, puesto que este ha de intervenir en aplicación de lo dispuesto en el artículo 3.7 de su Estatuto Orgánico; pero cuando es este quien insta el procedimiento, habría de garantizarse el desempeño del derecho de defensa designando a un Defensor Judicial, lo que no siempre se hace.

2.3. El excesivo formalismo de la comparecencia en el procedimiento de jurisdicción voluntaria y el tratamiento de la entrevista judicial

La reforma ha optado, en el ámbito procesal, por apostar por un procedimiento lo menos traumático posible, lo más amable posible, determinando que el cauce procesal para la provisión de apoyos judiciales sea la jurisdicción voluntaria. Su Preámbulo afirma que «el proceso debe alejarse del esquema tradicional para pasar a orientarse hacia un sistema de colaboración interprofesional o «de mesa redonda»». Sin embargo, los artículos ahora introducidos en la LJV, art. 42 bis, a, b y c, remiten a la celebración de una comparecencia, lo que a su vez nos conduce al artículo 18 del mismo texto legal que regula este acto que es común a los diversos expedientes que se tramitan por este cauce procesal. Y a su vez, el art. 18.2 nos remite a la Ley de Enjuiciamiento Civil, pues establece que «la comparecencia se sustanciará por los trámites previstos en la Ley de Enjuiciamiento Civil para la vista del juicio verbal» con las especialidades que a continuación regula, es decir, nos remite a los artículos 437 a 447 de esta sustancial ley procesal.

Y esto ha generado diversas consecuencias:

De un lado, que las comparecencias no son actos informales, en ese estilo de «mesa redonda» que apuntaba el Preámbulo de la ley, que faciliten una cierta flexibilidad que favorezca la intervención de la persona con discapacidad, así como la colaboración entre profesionales de diversos ámbitos, como también indica el citado Preámbulo. Por el contrario, ese marco procesal justifica que las comparecencias se celebren como vistas, en la Sala de Vistas del Juzgado; los actores jurídicos usarán la toga y se seguirán las formalidades propias del juicio verbal. En definitiva, por vía de hecho, para el ciudadano no profesional, en poco se diferencia esta «comparecencia», con el juicio anterior.

Por otro lado, el mismo art. 42.bis.b.3 determina que es en el ámbito de esa comparecencia, durante esta, en el que ha de realizarse la entrevista judicial, cuando precisa que: *«En la comparecencia se procederá a celebrar una entrevista entre la autoridad judicial y la persona con discapacidad»*.

Con esa regulación, obviamente, dependerá —y lo hemos comprobado durante estos años— de la voluntad y consideración del juzgador la forma de desarrollar esta entrevista, pero la redacción del precepto citado permite que este sustancial acto procesal se realice en el contexto y con todas las formalidades propias de un juicio, y, por tanto, en un espacio que escasamente permite un desarrollo espontáneo que sería tan necesario para que la persona con discapacidad se manifieste con libertad y el juzgador pueda, en una conversación informal, en el contexto de una relación humana, cercana, amable, obtener la información que precisa para realizar su labor⁶.

El artículo 18.4 LJV apunta en ese sentido, aunque no de forma decidida y resolutiva, cuando establece que el juzgador podrá acordar que la audiencia de la persona se practique en acto separado, y que la entrevista ha de facilitar que la persona pueda «ser oídas en condiciones idóneas, en términos que les sean accesibles, comprensibles y adaptados a su edad, madurez y circunstancias, recabando el auxilio de especialistas cuando ello fuera necesario», en términos similares a lo que previamente ha

⁶ Ese contexto parece aún menos adecuado si lo cotejamos con el acertado análisis y estudio realizado por SANCHEZ GARGALLO I. y ALIA ROBLES A., en «Guía para la entrevista Judicial a una persona con discapacidad», publicado por *Diario La Ley* de 17-3-2021.

establecido en art 7.bis de la misma norma. Pero lo establecido en esa regulación permite que la decisión de separar la comparecencia de la entrevista sea opcional, y, por tanto, que el juzgador pueda imponer la celebración de la misma en el propio contexto y formalidad de lo que se aprecia por los ciudadanos como un juicio, aunque la ley le denomine comparecencia.

De aquí que consideramos que la experiencia justifica la procedencia de una reforma legal que aleje, o al menos diferencie, la entrevista personal del ámbito de la comparecencia, y regule aquella, en los términos de esa justicia amable que debiera ser su naturaleza.

2.4. La oposición a los apoyos por cualquiera de los interesados en la adopción de estas medidas, como motivo para poner fin al expediente

El apartado 5 del nuevo artículo 42.bis.b de la LJV, introduce la posibilidad de que el procedimiento de jurisdicción voluntaria termine cuando se expresa oposición a la adopción de tales medidas de apoyo (no entraré aquí en la procedencia de esa previsión legal, que ha suscitado muy interesantes polémicas doctrinales; valga como referencia más que fundada la posición expresada por GARCÍA RUBIO, M. P. y TORRES ACOSTA, M. E.⁷). Pero lo extraño es que la ley atribuye la posibilidad de manifestar su oposición no solo a la propia persona con discapacidad a la que se refiere el procedimiento, sino que extiende este derecho «a cualquiera de los interesados en la adopción de las medidas de apoyo solicitadas».

Se produce así incluso una evidente paradoja puesto que, aun no manteniéndose rechazo u oposición por la propia persona con discapacidad, se aprecia esta oposición, y tiene todos los efectos legales para conseguir cerrar las actuaciones, cuando es ex-

⁷ GARCÍA RUBIO, M. P. y TORRES COSTAS, M. E., que señalan: «[...] motivos de oposición puede haber muchos y legitimados para oponerse a las medidas tantos como los previstos en la ley. Pero lo que no podemos compartir es la conclusión tajante y sin matices a la que llega el Supremo, en el sentido de «imponer» medidas «en contra de la voluntad de la persona» o, lo que es lo mismo, de privarla de su derecho a rechazar los apoyos. Baste señalar que tal decisión supone anular tácitamente la capacidad jurídica de la persona, que es precisamente lo contrario de lo que dice la ley y el propio artículo 12 CDPD», «Primeros pronunciamientos del Tribunal Supremo en aplicación de la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica», Anuario de Derecho Civil, tomo LXXV (2022), fasc. I (enero-marzo), p. 307.

presada por alguno de los familiares con legitimación para instar el procedimiento. Es decir, se impone una decisión de un tercero incluso sobre la voluntad y preferencia del propio interesado, pese a que, como hemos visto el respeto a estas constituye uno de los elementos axiales de la reforma, imponiendo así una dualidad, una peregrinación judicial, de un ámbito al otro de la jurisdicción, de forma que la persona con discapacidad, como ha señalado CALAZA LÓPEZ S., «no tendrán derecho a permanecer en la voluntaria, mucho más ágil, expeditiva, económica y humana, cuando alguien se oponga —¡¡¡cualquiera!!!—, debiendo asumir la dificultad añadida del «transbordo jurisdiccional», en lugar de permitírsele efectuar su trayecto directo hacia la provisión del apoyo, sin mayor trasiego»⁸.

Por esta vía hemos comprobado como, por ejemplo, cuando se insta la provisión de apoyos para personas mayores con deterioro cognitivo, bastaba con que alguno de los hijos o hermanos, se niega a estos, a veces por puros intereses personales, por dilatar el procedimiento, o por evitar que se designe curador a una persona que no sea de interés para este fin.

Como ha señalado FERNÁNDEZ DE BUJÁN Y FERNÁNDEZ, «se da, en definitiva, prioridad a la opinión de cualquiera de los interesados frente a la propia opinión de la persona con discapacidad y se establece una especie de derecho de veto entre los intervinientes en el expediente que, en la práctica se traduce en la necesidad de que exista unanimidad para que el expediente se concluya mediante un auto de provisión de medidas de apoyo»⁹.

Parece claro que la redacción del precepto expresado puede incluso entenderse como una desviación de los principios en que se funda la reforma, y, como dejo indicado, está permitiendo generar oposiciones ficticias o, al menos, no instadas por la propia persona con discapacidad.

⁸ CALA LÓPEZ, S., «Incógnitas procesales persistentes en el nuevo escenario sustantivo de la discapacidad». *Revista del Derecho Civil*. vol. IX, núm. 3 (julio-septiembre, 2022), p. 67.

⁹ FERNÁNDEZ DE BUJÁN Y FERNÁNDEZ, A., en *Comentario articulado a la reforma civil y procesal en materia de discapacidad*, dirigido por García Rubio, M. P. y Moro Alcaraz, M. J., Thomsom Reuter, 2022, p. 1103.

3. LA DISPOSICIÓN RESPECTO DE LA APLICACIÓN PRIORITARIA DE LAS MEDIDAS NO JUDICIALES, Y SUS EFECTOS. LOS Matices INTRODUCIDOS POR LA JURISPRUDENCIA

Me interesa destacar aquí la evolución en la posición de las decisiones judiciales en la aplicación de lo establecido en el último párrafo del art. 255 del C.C., que determina la prioridad de las medidas no judiciales, y esto porque, durante estos años de aplicación de la reforma hemos podido comprobar una aplicación quizás excesivamente rigurosa, hasta mecánica, de la expresada supremacía que aquel precepto establece a favor de las medidas no judiciales, y, singularmente, de la guarda de hecho, que ha motivado numerosas resoluciones que decidían rechazar la adopción de medidas judiciales de provisión de apoyos.

Es decir, en numerosas ocasiones, y en muy distintos órganos judiciales del país, y a menudo acogiendo la posición formulada en tal sentido por el Ministerio Fiscal, cuando los familiares, instaban del Juzgado la adopción de medidas de apoyo, interesando la determinación de una curatela, con los contenidos que en cada caso procediese, el juzgador ha resuelto desestimar la petición por considerar que lo procedente y aplicable era la figura de la guarda de hecho, negándose así la procedencia de lo interesado¹⁰.

No me resisto a señalar que en muchos casos esa decisión de desestimación de lo que solicita la familia que, recordemos, conoce de forma directa la necesidad de la persona que precisa los apoyos, supone una suerte de recuperación de aquel principio de que al juzgador correspondía identificar el «interés superior», para la persona incapaz, que, obviamente ha quedado superado por los principios establecidos en el artículo 12.4 de la Convención de Nueva York: el protagonismo de la propia persona con discapacidad, el respeto a su voluntad y preferencias y la necesaria proporcionalidad de los apoyos.

¹⁰ Una cuestión interesante, para valorar esas decisiones estaría en estudiar si estas han sido adoptadas teniendo en cuenta, valorando, o considerando, al menos, la opinión manifestada por la propia persona con discapacidad: me consta que no ha sido así en la mayoría de los casos, y ésta abierta ignorancia de lo que pudiesen manifestar los interesados, además de violentar el principio del respeto a la voluntad deseos y preferencias del protagonista del proceso, esconde algo más: la predisposición, el prejuicio, diríamos, de que la persona con discapacidad no puede tener criterio y, por ende, opinión que expresar sobre cuál es la figura de apoyo que mejor le corresponde, lo que va más allá del desprecio que denunció hacia los principios de la reforma y valores de la Convención, y podría ser valorado incluso como un supuesto incluso de discriminación por discapacidad.

El propio texto legal, en el apartado III de su Preámbulo, introduce los criterios que deberían constituir las herramientas de valoración a la hora de adoptar la decisión indicada, cuando determina que la guarda de hecho se ha de manifestar como SUFICIENTE y ADECUADA, lo que, en puridad, debería llevar al juzgador a determinar en cada caso, si esta figura de apoyo cubre de forma «adecuada y suficiente», la necesidad de apoyo de quien precisa estos. Y, en otro caso, deberá optar por diseñar una curatela que dé respuesta a necesidades más amplias, para las que la guarda de hecho no es suficiente.

Recordemos, que, durante estos primeros años de aplicación de la ley, las familias, las organizaciones sociales de apoyo a estas y los profesionales, han denunciado las dificultades, a veces insalvables y groseras, que entidades bancarias e incluso instancias públicas, han puesto para las actuaciones de quienes se presentaban ante ellos aduciendo el desempeño de la guarda de hecho de una persona que la precisaba, para realizar actos en su nombre y beneficio. Conozco multitud de situaciones de este tipo: bancos que congelan cuentas bancarias, o que no admiten movimientos, pagos o cobros, realizados por quien así se ha presentado, porque requieren acreditaciones formales de esta figura (es decir, requieren que la figura sea otra, dada la expresa naturaleza informal de la guarda de hecho que deja establecido el párrafo cuarto del art. 250 C.C.), o instituciones públicas que niegan a padres o hermanos legitimidad para instar el acceso a prestaciones o ayudas a las que la persona con discapacidad tiene acceso, porque requieren que quien actúa así les acredite documentalmente que ostenta legitimidad para ello. Es una muestra, que vienen padeciendo las familias, expresiva de lo que SANTOS URBANEJA ha llamado el «estado burocrático», que hace que se mantenga el posicionamiento «tanto entre el ciudadano medio como entre los funcionarios, de que sin papeles no se puede actuar»¹¹

Esta viciada actuación, tan generalizada y extendida, ha propiciado que se planteen formas alternativas de acreditar y documentar la guarda de hecho (actas de notoriedad, o documentos expedidos por administraciones públicas que así lo indican...), lo que curiosamente, supone admitir una evidente paradoja, que llevaría a desnaturalizar esta figura jurídica, puesto que, como también señala el Preámbulo de la Ley, esta ha optado de forma expresa por una figura INFORMAL DE APOYO, que, por tanto, conforme a su propia naturaleza, no precisa de una investidura formal.

¹¹ SANTOS URBANEJA, F. *Sistema de apoyo jurídico a las personas con discapacidad tras la Ley 8/2021*. Cuniel editorial. 2021.

Cierto es que, cuando los juzgados han dictado resoluciones cuya parte dispositiva comienza desestimando la petición de establecimiento de una curatela, corrigiendo así lo solicitado por los familiares que instan la determinación de apoyos, y determina que procede una guarda de hecho, los propios profesionales del derecho, los abogados que habíamos interesado la curatela en nombre de la familia, hemos aconsejado, por razones de puro pragmatismo, admitir tales resoluciones, evitando interponer recursos que dilatan y encarecen, puesto que, paradójicamente, con esa decisión se obtenía justo lo que piden aquellos interlocutores tan exigentes, esto es, un documento, incluso judicial, incontestable, en el que se acredita que la persona desempeña la guarda de hecho.

Pero habría sido necesario que, en muchas de estas ocasiones, el juzgador hubiese ponderado, en cada caso concreto, teniendo en cuenta todas las circunstancias personales, necesidades de salud, económicas, de gestión patrimonial, etc., si concurrían los citados requisitos de adecuación y suficiencia que son los adjetivos que la propia ley requiere para la aplicación de esta figura.

Afortunadamente el Tribunal Supremo ha venido a poner diríamos que sentido común en este tema, y en la sentencia de su Sala Civil, Pleno, de 20-10-2023, (n.º 1443/2023, rec. 7437/2022), enfatiza precisamente en que la prioridad establecida en el precepto legal citado no puede ser aplicada de forma rígida, automática, lo que, como antes denunciábamos, ha sido, sin embargo, una interpretación generalizada por parte de jueces y fiscales durante estos años. En este sentido se agradece la precisión de aquella sentencia cuando, por el contrario, determina por fin que:

«Si interpretáramos de forma rígida la norma (último párrafo del art. 255 CC), descontextualizada, negaríamos siempre la constitución de una curatela si en la práctica existe una guarda de hecho; lo que se traduciría en que al revisar las tutelas anteriores, se transformarían de forma automática todas ellas en guardas de hecho. Esta aplicación rígida y automática de la norma es tan perniciosa como lo fue en el pasado la aplicación de la incapacitación a toda persona que padeciera una enfermedad o deficiencia, de carácter físico o psíquico, que le impidiera gobernarse por sí mismo, al margen de si, de acuerdo con su concreta situación, era preciso hacerlo... Es necesario atender a las circunstancias concretas, para advertir si está justificado la constitución de la curatela (y en otro contexto de revisión de tutelas anteriores, la sustitución por una curatela) en vez de la guarda de hecho. Al respecto, es muy significativo que quien

ejerce la guarda de hecho ponga de manifiesto su insuficiencia y la conveniencia de la curatela, no en vano es quien de hecho presta los apoyos. Máxime cuando esta persona forma parte del núcleo familiar más íntimo, en nuestro caso es el hijo único. La interpretación de la norma no debe dar lugar a situaciones contraproducentes para la persona.»

Afortunadamente esa posición ha sido ratificada después por otras sentencias como la del T.S. de 18-06-2024, (n.º 875/2024, rec. 6466/2023), que, como la anterior, debiera conducir a excluir aquel posicionamiento inicial de no admitir la curatela interesada cuando las necesidades y apoyo de la persona han venido siendo atendidas en el ámbito familiar, para, en buena praxis, analizar la información que la familia facilita y ponderar los requerimientos que tales apoyos suponen, así como las necesidades que traslada la familia al solicitar la prestación de apoyos:

«Aunque para prestar esos apoyos existan formas alternativas a la curatela representativa, como es la guarda de hecho con autorizaciones judiciales, no cabe duda de que puede ser más engorroso para quien presta el apoyo. Una alternativa legal no tiene por qué convertirse en una imposición legal. En cada caso hay que analizar qué resulta más adecuado y conveniente para que los apoyos que precisa una persona con discapacidad se le puedan prestar mejor, atendidas todas las circunstancias concurrentes, y siempre en beneficio de la persona con discapacidad.»

Y este criterio viene ya siendo asumido por las audiencias provinciales como se evidencia en las sentencias de Lugo, de 22 de julio de 2025; Murcia, 28 de mayo de 2025; Cantabria, 23 de junio de 2025; Granada, 2 de abril de 2025; La Coruña, 16 de mayo de 2024; Alicante, 16 de mayo de 2024; Sevilla, 24 de mayo de 2024, y otras.

4. BUENA Y MALA PRAXIS

Con acierto el Preámbulo de la Ley se adelanta a dejar establecido que la sustancial reforma que la misma realiza en nuestro ordenamiento no es, ni puede simplificarse, como en algunas ocasiones se ha manifestado, como una suerte de mero cambio terminológico, sino que debe conducir a *«una transformación de la mentalidad social y, especialmente, de la de aquellos profesionales del Derecho —jueces y magistrados, personal al servicio de la Administración de Justicia, notarios, registradores— que han de prestar sus respectivas funciones, a requerimiento de las personas*

con discapacidad, partiendo de los nuevos principios y no de visiones paternalistas que hoy resultan periclitadas».

No es ocioso ni exagerado incidir en la magnitud del cambio, y en la necesidad de que este requiere una nueva forma de pensar, GARCÍA RUBIO, M. P. señala con acierto, que «el cambio es tan radical, transversal y profundo que necesita ser explicado para que se comprenda correctamente y que las normas nuevas no terminen siendo interpretadas con los viejos esquemas¹²». En el mismo sentido SEGARRA CRESPO, M. J., incide, de nuevo, en esta idea, cuando señala que «el ambicioso objetivo de la reforma es la voluntad transformadora de la mentalidad social¹³»

La magnitud de la modificación requiere, pues, una imprescindible transformación de la mentalidad social un nuevo modo de pensar, de acercarse a la discapacidad, distinto, positivo, habilitante, que no pretenda establecer, fundarse en la etiología, en la «deficiencia» (en los términos que establece el artículo 1 de la Convención), sino determinar y ofrecer los apoyos para facilitar el ejercicio de la igual capacidad jurídica (como preciosamente establece su artículo 12). Pero es evidente que ese profundo cambio de mentalidad no se produce *per se*, con la mera entrada en vigor de la Ley. Es obvio que los operadores jurídicos quedan obligados a aplicar el texto, los principios y criterios de la ley una vez esta es publicada en el Boletín Oficial. Pero, seamos sinceros, esta publicación no alcanza a generar ipso facto, por imperativo legal, la modificación que el sustancial cambio de rumbo de nuestra legislación por fin ha impuesto, en la senda de lo establecido en la Convención.

Por ese motivo, desde Plena Inclusión y Liber (entonces con la anterior denominación: Asociación Española de Fundaciones Tutelares, hoy Liber, Asociación de entidades de Apoyo a la toma de decisiones) se impulsó la creación de un Observatorio que,

¹² GARCÍA RUBIO, M. O. en VV. AA. (Perea González, Álvaro; García Rubio, María Paz; Segarra Crespo, María José; Cerrada Loranca, Carlos; Labrador Gimeno, Isabel; De Prada Rodríguez, Mercedes; Fuster Blay, María), «Diálogos para el futuro judicial XXXVI. La Ley 8/2021, de 2 de junio, y la reforma de la capacidad civil», *Diario La Ley* (2021), n.º 9977, Sección Plan de Choque de la Justicia / Encuesta, 23 de diciembre de 2021, p. 4.

¹³ SEGARRA CRESPO, M. J., en VV. AA. (Perea González, Álvaro; García Rubio, María Paz; Segarra Crespo, María José; Cerrada Loranca, Carlos; Labrador Gimeno, Isabel; De Prada Rodríguez, Mercedes; Fuster Blay, María), «Diálogos para el futuro judicial XXXVI. La Ley 8/2021, de 2 de junio, y la reforma de la capacidad civil», *Diario La Ley* (2021), n.º 9977, Sección Plan de Choque de la Justicia / Encuesta, 23 de diciembre de 2021, p. 5.

con el excelente trabajo del Instituto de Derechos Humanos ‘Gregorio Peces-Barba’ (Universidad Carlos III de Madrid), examinase el contenido de las resoluciones judiciales que se dictaban en esta materia desde el 3 de septiembre de 2021 en que entró en vigor la reforma.

Queríamos, sobre todo, especialmente en aquel momento inicial, conocer cuál era la interpretación en los órganos judiciales más cercanos a la persona, los de «trincheras», los juzgados de primera instancia, puesto que aún tardarían en llegar estos pronunciamientos ante las audiencias provinciales, y ello, como se indica en el texto del primer informe del Observatorio, de 2022 *«con el objetivo de contribuir a que el contenido de la ley 8/2021, y de la normativa por ella afectada, se aplique por todos los operadores jurídicos y, principalmente, los tribunales, en conformidad con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y desde un enfoque de derechos humanos»*¹⁴.

Quedaría fuera del ámbito de este trabajo insertar el espléndido y muy ilustrativo contenido que resulta de los informes anuales elaborados hasta la fecha, 2022, 2023 y 2024, pero he de remitirme de forma expresa a sus textos íntegros e invitar a su consulta, pues ofrecen datos de enorme relevancia.

El equipo de trabajo ha procurado identificar en las resoluciones aquellos hitos que entendemos debieran reflejar estas, por ejemplo, la consideración en su texto de la voluntad, deseos y preferencias de la persona, el cumplimiento de los requisitos procesales, la entrevista judicial, la inclusión de la Convención en los razonamientos jurídicos, la constancia de ajustes de procedimiento, etc., y de su análisis se obtienen datos que resultan del mayor interés.

Por ejemplo, en el primer informe, de 2022, que incluye las resoluciones más cercanas a la entrada en vigor de la reforma, se puede apreciar como el concepto de apoyos, aún queda un poco difuso, y se comprueba como existen resoluciones que los determinan de forma muy expresa (atenciones en actividades básicas de la vida diaria: comida, aseo, medicación, limpieza, telefonar...) y otras que los remiten de forma más genérica a ámbitos jurídicos, patrimoniales o administrativos.

¹⁴ El observatorio se financia con la ayuda del Ministerio de Asuntos Sociales. Sus tres informes anuales están accesibles en <https://www.plenainclusion.org/observatorio-jurisprudencia/publicaciones/>

Resulta ilustrativa la indicación de ejemplos precisos de buena y mala praxis, identificadas de forma concreta con resoluciones judiciales muy elocuentes que, en unos casos, evidencian como el juzgador ha asumido e integrado los principios de la reforma, y en otros este parece ignorar completamente tales principios y resuelve con los criterios que estudió en la Facultad y que se regulaban en el anterior texto del Código Civil pese a estar hoy derogados.

En el primer caso resaltaría, aquellas resoluciones en que el juzgado, a menudo tras la preceptiva entrevista personal (que no «examen o exploración» como aún muchos se empeñan en designar este preciso acto procesal) ha informado a la persona con discapacidad acerca de la posibilidad de hacer uso de medidas de provisión voluntaria y, encaminado así, ha archivado las actuaciones judiciales, haciendo efectiva la prioridad de las decisiones personales sobre la intervención judicial (como establece la aplicación de lo dispuesto en el art. 42.bis b.3), en una actuación coherente con los principios de la reforma y la prioridad de las decisiones adoptadas por la persona que trata de reivindicar el protagonismo de su vida, y ha sido considerada por CALAZA LÓPEZ, S., como una forma de «expulsar la pretensión procesal extramuros de la Jurisdicción: en definitiva, de desjudicializar el asunto»¹⁵.

Y como clara evidencia de malas praxis, burda y escandalosa ya, resaltaría aquellas resoluciones que, pese a la prohibición legal, acordaron la «incapacitación total»; las que se fundan o citan jurisprudencia dictada en aplicación de preceptos legales ya derogados, e incluso algunas que, con claro incumplimiento de la ley, aún privaban de derechos, como los de realizar disposiciones testamentarias, capitulaciones matrimoniales o conducción de vehículos.

En el informe de 2023 se evidencia el incremento de resoluciones dictadas en los procedimientos de revisión tramitadas en aplicación de la Disp. Transitoria 5ª de la Ley, aunque aún es expresiva la cantidad de resoluciones dictadas en procedimientos iniciados como contenciosos al amparo del anterior marco procesal, lo que, también, por cierto, es un dato elocuente de la lentitud del funcionamiento judicial que no debemos ignorar y dar por asumido y aceptado, porque, pese a que lo normalicemos, evidencia un funcionamiento de la administración de justicia que no es adecuado, máxime

¹⁵ CALAZA LÓPEZ S., «Incógnitas procesales persistentes en el nuevo escenario sustantivo de la discapacidad». *Revista de Derecho Civil*, vol. IX, núm. 3 (julio-septiembre, 2022) Estudios, pp. 53-85.

cuando en estas actuaciones se ventila la necesidad de adoptar medidas que son precisas para la vida cotidiana de las personas a las que se refiere.

Es expresivo que ya un 41 % de las resoluciones analizadas opten por establecer una curatela con funciones representativas, y en las conclusiones se significa que en un 28 % de los casos analizados la persona con discapacidad no ha participado en el proceso y —este dato me parece de gran elocuencia— en muy pocos casos se realizan ajustes de procedimiento pese a la importancia que estos tendrían, en aplicación de lo establecido en el art. 13 de la Convención, y de que la reforma también ha introducido esta exigencia en los importantes y nuevos artículos 7 bis tanto en la Ley de Enjuiciamiento Civil como en la Ley de Jurisdicción Voluntaria.

Es también relevante que, en sus conclusiones, los investigadores, tras el análisis de 439 resoluciones judiciales, tanto de primera como de segunda instancia e incluso del Tribunal Supremo, se ven en la necesidad de significar la necesidad de incidir en la necesaria formación de los operadores jurídicos, pues «aprecian necesidades formativas que se refieren principalmente a la CDPD y a la nueva ley, cuya interpretación no siempre es coherente con el modelo que inspira la reforma».

En el tercer informe, de 2024, se han analizado 651 resoluciones judiciales, y todavía un 42,4 % de ellas son sentencias, es decir, provienen de procedimiento iniciado con el anterior marco procesal (lo que nuevamente denuncia la excesiva lentitud judicial), si bien ya un 53,8 % son ya Autos dictados por tanto en el marco de la jurisdicción voluntaria que, tras la reforma, debe ser el ámbito procesal prioritario o normalizado.

Es también significativo que el 40,2 % son ya resoluciones dictadas en el procedimiento que podríamos llamar extraordinario, de revisión de las resoluciones anteriores, impuesto por la Disp. Transitoria 5.^a de la Ley.

También lo es la cita de la Convención, en la fundamentación jurídica de la resolución, que solo aparece en el 33 % de los casos. Es expresivo que el Tribunal Supremo sí que la cita en el 66,7 % de sus resoluciones examinadas.

En cuanto a la figura de apoyos establecida, en el 43,4 % el juzgador opta por una curatela con facultades de representación; en un 15,3 % establece una curatela meramente asistencial, y en el 15,6 % se opta por que el curador desempeña ambas facultades, asistencial y representativa. En los procedimientos de revisión se opta mayoritariamente por una curatela representativa, en el 77,5 % de los casos examinados.

AL identificar determinados hitos que se consideraron fundamentales, por su evidente implicación en los principios de la reforma, se ha determinado como aparecen estos en las resoluciones analizadas. Así en el 41,7 % de los casos no se tiene en cuenta, o no se hace constar, cual es la voluntad deseos o preferencias de la persona (es curioso que ese porcentaje se eleva al 57,75 % en las resoluciones dictadas por las Audiencias Provinciales).

Y, como resaltaba en los informes anteriores es desgraciadamente significativo que en la resolución no se deja constancia de que se hayan realizado los ajustes de procedimiento que, sin embargo, como ya vimos, las propias normas procesales ya requieren, pues sólo en el 1,7 % de las resoluciones examinadas se hace referencia a la adopción de ajustes de procedimiento. Ciertamente es que la ausencia de la referencia expresa no impide que estos se hayan producido, pero, como se indica en el informe, dada la importancia de esta cuestión —no olvidemos que, en definitiva, constituye aplicación incluso del derecho de tutela judicial efectiva— «podría entenderse como una mala práctica que no aparezca en el relato de la actuación dentro de la resolución».

Me parece especialmente relevante el incumplimiento de la incompatibilidad entre prestación de apoyos y prestación de servicio que incluye, de forma expresa y terminante, el último inciso del art. 250 CC, puesto que el informe refleja que «la prohibición de nombrar persona que apoya a quien posee una relación contractual con la persona con discapacidad, es incumplida en 12 resoluciones». Se destaca también en el informe, al valorar la constancia de aquellos hitos, que solo en el 44,6 % de los casos se informa «a quien va a ejercer los apoyos sobre dichas exigencias, que hemos agrupado como la obligación de respetar la voluntad y preferencias». Y también que en el 75 % de los casos no consta que se haya solicitado «informe a una entidad del tercer sector sobre las eventuales alternativas de apoyo y sobre las posibilidades de prestarlo sin requerir la adopción de medida alguna por la autoridad judicial», como establece el art. 42.bis b de la LJV.

En el 49,9 % de las resoluciones en las que se constituye una curatela no se establece ninguna medida de control (aunque este dato no es determinante porque la medida puede constituirse más adelante).

En suma, de los análisis realizados en el Observatorio hay una conclusión meridiana, y es que se ha incumplido la obligación establecida tanto en el art. 13.2 de la

Convención, que obligaba a nuestro país, desde su firma y ratificación, es decir, desde 2008, a realizar un esfuerzo de formación y capacitación en esta materia para todos los operadores jurídicos. Me consta que el Consejo General del Poder Judicial ha procurado incluir esta materia en sus actividades de formación anuales, pero, siendo positivos y valorados esos esfuerzos, es obvio que son insuficientes para lo que aquella norma establece. Especialmente teniendo en cuenta el compromiso expreso que nuestro país asumía con el texto de aquel precepto:

«A fin de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a la justicia, los Estados Partes promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario.»

Y, al mismo tiempo, se incumple lo establecido en el propio texto de la Ley 8/2021, cuya Disposición Final Segunda establece la obligación de todas las estructuras del estado, de ofrecer una «formación general y específica, en medidas de apoyo a las personas con discapacidad para el ejercicio de su capacidad jurídica».

En definitiva, el Observatorio ofrece un análisis fundado, realizado sobre un número significativo de resoluciones, que permite apreciar la efectividad de la aplicación de la reforma y sus trabajos pueden ser de gran ayuda incluso para efectuar correcciones y modificaciones precisas. Queda por ver, y será interesante comprobarlo, cuándo y en qué medida empiezan a aparecer resoluciones en que la oposición al procedimiento de jurisdicción voluntaria trasforma este en procedimiento contradictorio en el marco procesal de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

5. LOS EFECTOS NO DESEADOS DE LA LEY

Ya incluso desde el periodo pre legislativo se evidenció que la sustancial modificación operada en nuestro ordenamiento en esta materia tenía el carácter de transversal, puesto que son muy numerosas las disposiciones legales, que, no solo en el ámbito propio del derecho civil, sino en el administrativo, de salud, de Seguridad Social, fiscal, laboral, etc., habría de realizarse para adecuar todas ellas y proceder a su necesario ajuste, en la precisión de acomodar toda nuestra legislación al nuevo modelo que se deriva de la Convención y se implanta con la Ley 8/2021.

Han sido varias las modificaciones legales que se han realizado desde la ratificación de la Convención¹⁶, pero es evidente que el tema no se ha agotado, y, es más, la aplicación de la reforma ha demostrado en unos casos, la urgencia de las nuevas modificaciones, y en otros incluso la realización de modificaciones reformadas con este motivo, que contienen textos o disposiciones abiertamente contrarias a los intereses que pretenderían asegurar, es decir, los de las personas con discapacidad, o imponen criterios tan restrictivos que son incluso opuestos a los propios principios de la reforma que consideramos.

Las organizaciones del sector han venido denunciando este tema prácticamente desde la entrada en vigor de la Ley 8/2021. Expresión de ello es, por un lado, las denuncias e incidencia que ha venido haciendo el CERMI en esta materia, pero también la unión de organizaciones comprometidas con los derechos de las personas con discapacidad que, en el marco de la Alianza Apoyo y Autonomía¹⁷, vienen denunciando esas contradicciones legales y los efectos negativos que las mismas suponen para las personas con discapacidad. Conviene resaltar, en este sentido el trabajo realizado también por Plena Inclusión con el exhaustivo trabajo efectuado en su Informe sobre efectos colaterales de la Ley 8/2021¹⁸, que subtitula elocuentemente: «Líneas de argumentación y vías de acción ante interpretaciones restrictivas que afectan negativamente a los derechos de las personas con discapacidad y sus familias».

Resumiendo, dos son las principales dificultades que denunciarnos como mayores inconvenientes derivados de la reforma:

5.1. La modificación de la pasarela de acceso a la prestación de hijo a cargo prevista en la Ley General de la Seguridad Social

El Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, establecía, en su Disposición Adi-

¹⁶ Entre las más relevantes la Ley 26/2011, de adaptación normativa a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, y el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

¹⁷ Para comprobar su composición fines y actividad visitar la web: <https://www.alianzaapoyoyautonomia.org/>

¹⁸ Invito a consultar su texto, que, como digo es muy completo, en la web: <https://www.plenainclusion.org/publicaciones/buscador/informe-efectos-colaterales-de-la-ley-8-2021/>

cional Vigésimoquinta, la equivalencia de consideración del 65 % de discapacidad, de los efectos que a ese grado establece aquella ley *«a aquellas personas que, judicialmente hayan sido declaradas incapaces»*.

Esta equivalencia resultaba de enorme importancia para muchas personas, porque permitía que, en caso de que el juzgado hubiese dictado una sentencia reconociendo su situación de incapacidad, conforme a lo establecido en el sistema legal anterior a la reforma, incluso aunque se tratase de incapacitación parcial, podían tener acceso a una prestación económica básica, que, en muchos casos supone el único ingreso con que la persona y su familia podría hacer frente a las necesidades económicas que — hoy está comprobado— son de mayor importancia en el caso de personas con discapacidad.

Es obvio, dado el indicado texto de la norma, que la disposición quedaba sin sentido cuando, por imperativo legal, ya no se pueden dictar sentencias de incapacidad. Confiábamos todos en que en que se abordase la precisa reforma, y, obviamente, que lo fuera estableciendo la equivalencia, es decir, sustituyendo la periclitada figura de la incapacidad, por las diversas figuras de apoyo que ahora felizmente la ley establece.

El legislador, o, mejor dicho, dada la procedencia de su iniciativa y forma legal, el gobierno, efectivamente afrontó esta cuestión, y en el RDL 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones¹⁹, se apresuró a incluir, con el uso de una suerte de calizador legislativo, un artículo, el 31, con el que reformar aquella disposición de la Ley General de la Seguridad Social, que ahora, en lo que aquí interesa, tiene el siguiente texto legal:

«se entenderá que están afectadas por una discapacidad, en un grado igual o superior al 65 por ciento, aquellas personas para las que, como medida de apoyo a su capacidad jurídica y mediante resolución judicial, se haya nombrado un curador con facultades de representación plenas para todos los actos jurídicos».

¹⁹ BOE 65/2023, de 17 de Marzo de 2023

Por tanto, la imposición de esa norma legal supone despreciar o ignorar la reforma realizada, y el hecho de que esta deriva de un tratado de Derechos Humanos como la tan citada Convención, que, frente al sistema de respuesta única anterior, que no consideraba más que el proceso judicial de incapacidad, ahora establece una panoplia, una variedad de medidas, pero que integra un conjunto coherente, de figuras de apoyo diferenciadas (sin perjuicio de que se puedan sistematizar entre medidas formales e informales), pero de forma que es la conjunción de todas ellas, el kit, de las figuras de apoyo que hoy proclama el artículo 250 del Código Civil, lo que sustituye a aquella anterior respuesta única de nuestro ordenamiento.

La reforma operada así en la Disp. Adicional 25, incluso contradice la expresada y supuesta voluntad de la propia norma que en su exposición de motivos declara que realiza esta y otras puntuales modificaciones similares *«con el objetivo de adecuar el precepto a las modificaciones introducidas por la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, que ha suprimido la incapacitación judicial, sustituyéndola por diversas medidas de apoyo a la capacidad jurídica»* (¿?).

No es, por tanto, admisible, que, al realizar en la legislación de la Seguridad Social lo que había de ser como la transposición a esta de los efectos de la reforma operada en el Código Civil, se haga una aplicación tan restrictiva, y, permítanme, tan obtusa, que, por serlo, vaya en contra de los principios básicos de la reforma puesto que esta, como decimos, partiendo de que la persona con discapacidad —es decir, la misma persona que era incapacitada en el marco legal anterior— necesita apoyos para ejercer su capacidad jurídica, ha arbitrado distintas opciones de estos que se aplican en función de la naturaleza de la decisión o de las necesidades de la persona, y que, despreciando ese enfoque plural —como es plural y diversa la propia discapacidad—, evita hacer uso de las diferentes modelos de apoyo, de las distintas figuras.

Es decir, la incapacitación ha desaparecido para dar paso a *«las medidas de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas que lo precisen»*, como establece de forma expresa y no sometida interpretaciones, el art. 250 del Código Civil, y no le es dado, o no debería serlo, al legislador o al ejecutivo, apartarse de esa fórmula legal, y ser incoherente con su propio ordenamiento.

Porque, además, la supuesta transposición o adecuación ha sido tan restrictiva, tan estricta que, no solo se queda con una sola de las figuras de apoyo, la curatela,

sino que requiere que la pasarela en cuestión ahora será solo aplicable para una figura que hoy el Código Civil reiteradamente establece como excepcional. Recordemos que el Preámbulo de la Ley 8/20221, afirma que esta busca pasar de un sistema *«en el que predomina la sustitución en la toma de las decisiones que afectan a las personas con discapacidad, por otro basado en el respeto a la voluntad y las preferencias de la persona quien, como regla general, será la encargada de tomar sus propias decisiones»*, y, por tanto, reitera que la curatela solo tendrá efectos de representación en casos excepcionales, y tan claro es que es esta la voluntad del legislador, que se cuida de reiterarla, para que no haya duda, en varias ocasiones, en los art. 249, 264, y 269 del Código Civil.

Por tanto, cuando en el nuevo texto introducido en la citada Disp. Adic. 25 por voluntad del ejecutivo, mediante el R.D.L. 2/2023, establece que el acceso a la equivalencia al 65 % de discapacidad corresponde ahora, solo al curador *«con facultades de representación plenas para todos los actos jurídicos»*, está, no solo quedándose con la excepción de la norma, sino requiriendo de esta lo que no le puede dar, lo que no ha querido establecer el legislador, una situación de sustitución total *«para todos los actos jurídicos»*. Es decir, está, por vía de Real Decreto, reinstaurando una tutela plena.

5.2. La adecuación a la reforma operada mediante la Ley 8/2021, en el impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

Similar a lo expuesto para la Seguridad Social, y, por tanto, tan restrictiva y obtusa como aquella, ha sido la interpretación que adopta Hacienda y la Agencia Tributaria al sustituir todas las previsiones legales, realizadas en la Ley o el Reglamento del IRPF, que establecían deducciones o tratos diferenciados a quienes desempeñaban la tutela o incluían en su ámbito familiar a personas incapacitadas judicialmente.

También en este ámbito existía, y aún está vigente (el texto legal no se ha modificado, sino que la Agencia tributaria lo interpreta como veremos) un precepto, el artículo 60 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (LIRPF), similar al anterior, que establece que *«se considerará acreditado un grado de discapacidad igual o superior al 65 por ciento, cuando se trate de personas cuya incapacidad sea declarada judicialmente, aunque no alcance dicho grado»*.

Esta equivalencia permitía a la persona respecto de la que se había dictado una sentencia de incapacidad, y a la familia en la que se integra, acceder a distintos be-

neficios fiscales en la aplicación y determinación del impuesto. Son hasta cinco los beneficios fiscales, pero el más relevante sería la aplicación del mínimo por discapacidad²⁰.

Pero ahora, nuevamente como en el caso anterior, «no pudiendo exigir la existencia de una sentencia de incapacitación, la Agencia Tributaria ha optado por un criterio restrictivo, limitando el ámbito subjetivo de tales beneficios a las personas para las que se han establecido las excepcionales medidas de curatela con carácter representativo. El resultado es la imposibilidad de acceso a dichas deducciones, reducciones, ventajas fiscales y bonificaciones por las personas con discapacidad que estén sometidas a medidas de apoyo de carácter voluntario, guarda de hecho (sea o no representativa) o curatela asistencial. Esta interpretación restrictiva evidencia que la legislación fiscal no asume los principios en que se fundamenta la Ley 8/2021, que ha cambiado el sistema genérico de incapacitación, tutela y curatela anterior, por un sistema más versátil que integra diferentes figuras de apoyos.»²¹.

De esta forma, la Agencia Tributaria, es decir, de nuevo el Ejecutivo, burla el contenido de la disposición legal, y, a la hora de que su aplicación suponga efectos económicos, en coste o en posible disminución de recaudación fiscal, no duda en hacer uso de instrumentos agresivos, cortantes, e impide que los principios de la reforma sean reales, asumidos por la propia administración y benefician económicamente a las familias. Por el contrario, esa interpretación tan restrictiva supone para muchas familias, un coste económico cierto, real.

Tan cierto es que, en estos años de aplicación de la reforma, quienes prestamos asesoramiento a familias y entidades del sector nos hemos visto obligados a reconocer que, en estos ámbitos, fiscal y de Seguridad Social, la reforma ha causado efectos negativos, aunque ello, siendo rigurosos, no es tanto por su texto, sino, denunciemos, por esa pretendida adecuación a la norma que el ejecutivo ha utilizado con groseros criterios de caja.

²⁰ Para el análisis detallado remito al Informe de efectos colaterales de Plena Inclusión ya citado

²¹ Informe sobre efectos colaterales, Plena Inclusión, p. 18. Puntos 49 y 50.

6. LAS ASIGNATURAS PENDIENTES, O LAS MATERIAS DE LA LEY AÚN PENDIENTES DE DESARROLLO

Aunque sea brevemente no quiero dejar de señalar, y de denunciar incluso, que, pasados casi cinco años de la entrada en vigor de la reforma, varios de sus previsiones no han tenido aún el desarrollo necesario, y, por tanto, han quedado como meras y vacías manifestaciones legales, ayunas de contenido y de efectividad real.

Es el caso de lo dispuesto en su dos disposiciones Adicionales, que comprometían al gobierno, tanto central como el de las comunidades autónomas con competencias plenas en materia de justicia, a su desarrollo y aplicación.

Así la Disposición Adicional Primera introdujo un compromiso legal que fue saludado por el sector social y asociativo de la discapacidad con gran ilusión, puesto que permitiría el reconocimiento de las entidades del Tercer Sector de Acción Social como colaboradoras de la Administración de Justicia a aquellas organizaciones o entidades que cumpliesen los requisitos que la propia disposición establece. Y este reconocimiento les posibilitaría realizar funciones de información, interlocución y colaboración²² que habría permitido que organizaciones que, por la atención y servicios que prestan a las personas con discapacidad, conocen bien sus necesidades y áreas en que precisan apoyos, contasen con un cauce efectivo con el que transmitir informaciones que, sin duda, serían muy valiosas para el juzgador, o estableciesen actuaciones de colaboración o información de incidencias o nuevas circunstancias que, en definitiva, permitirían el mejor desempeño posible de los apoyos, en la forma en que estos han de prestarse.

Pero el recibimiento ilusionado de aquella disposición legal ha dado paso a la frustración, pues, tras estos años, nada se ha desarrollado al respecto, ni por el Ministerio

²² Las funciones previstas son ambiciosas, y están indicadas en el texto de la Disposición: Informar, auxiliar, asistir, aportar conocimiento experto y, en general, cooperar con la Administración de Justicia en las materias propias de su ámbito, en los términos que se determine reglamentariamente. b) Actuar como interlocutores ante el departamento ministerial o autonómico responsable de la Justicia a través de sus órganos de participación y consulta, en los términos previstos en la normativa que resulte de aplicación) Colaborar con la Administración de Justicia en el diseño, desarrollo y aplicación de todo tipo de iniciativas, programas, medidas y acciones que redunden en la mejora del servicio público de la Justicia y de la percepción que la ciudadanía tiene del mismo. d) Cualquier otra que se determine reglamentariamente.

de Justicia (que entendemos habría sido el primer llamado a regularlo, porque establecería un modelo a nivel nacional, sin perjuicio de las regulaciones autonómicas), ni por las Comunidades con competencia en esta materia.

Igual ocurre, como ya he adelantado, con el compromiso, que se quiso preciso y detallado, de formación y capacitación de los profesionales en materia de medidas de apoyo a las personas con discapacidad para el ejercicio de su capacidad jurídica, que se compromete en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 8/2021. En este caso, el legislador, como digo, tuvo voluntad de ser preciso y extender este compromiso de formación «general y específica, en medidas de apoyo a las personas con discapacidad para el ejercicio de su capacidad jurídica», tanto a la administración central, citando de forma expresa al Ministerio de Justicia, Ministerio de Interior, Consejo General del Poder Judicial, y Fiscalía General Estado, como a las Comunidades autónoma e incluso a los Colegios profesionales.

Y la realidad es que, si bien ha sido significativo y valioso lo que se ha realizado al respecto en este ámbito, si lo comparamos con la magnitud de lo comprometido en esa norma, y, con los efectos reales, habríamos de reconocer, si somos sinceros, que ha sido más que insuficiente.

Y, con ello, lo cierto es que, como ya hemos visto, aún a muchos actores jurídicos no ha llegado el cambio de mentalidad que buscaba conseguir la reforma legal, y en muchos casos, aún cuesta explicar y que sea asumido el modelo de apoyos que, desde la Convención, por fin ha llegado a nuestro derecho.

Nos queda seguir insistiendo. Comprometidos y convencidos de que es una causa justa. De que el derecho alcanza su más alto valor cuando sirve para defender los derechos de quienes no pueden ejercerlo por sí mismos, cuando las estructuras administrativas, sociales, y hasta judiciales, se convierten en barreras sociales que aumentan la discapacidad.

BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA RUBIO, M. P. y MORENO ALMARAZ M. J. Directoras. VARELA CASTRO, I. Coordinador. *Comentario articulado a la reforma civil y procesal en materia de discapacidad*. Thomsom Reuter. 2022.

- GARCÍA RUBIO, M. P. Contenido y significado general de la reforma civil y procesal en materia de discapacidad. Artículo monográfico. Sepin, 2021.
- SANTOS URBANEJA, F., *Sistema de apoyo jurídico a las personas con discapacidad tras la Ley 8/2021, de 2 de junio*. Cuniep Editorial, 2021.
- GUILARTE MARTÍN-CALERO, C. La guarda de hecho: una alternativa legal a las medidas judiciales de apoyo. Comentario a la STS de 18 de junio de 2024 (JUR 2024, 206237). *Cuadernos Civitas de jurisprudencia civil*, ISSN 0212-6206, n.º 127, 2025.
- BERROCAL LANZAROT, A. I. *La guarda de hecho de las personas con discapacidad*. Tirant lo Blanch, 2022.
- LÓPEZ SAN LUIS, R. *La guardia de hecho como medida de apoyo a las personas con discapacidad*. Aranzadi. 2022.
- DE LUCCHI LÓPEZ-TAPIA, Yolanda, «Ajustes procedimentales para garantizar el acceso a la justicia de las personas en situación de discapacidad: el nuevo artículo 7 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil», *Práctica de Tribunales* (julio-agosto, 2021), n.º 151: Modificaciones procesales del Anteproyecto de Ley de Medidas de Eficiencia Procesal.
- PALACIOS GONZÁLEZ, D., *Guarda de hecho, curatela o defensor judicial: buscando el mejor apoyo para las personas con discapacidad psíquica* en Un nuevo orden jurídico para las personas con discapacidad, coordinada por Cerdeira Bravo de Mansilla, Guillermo y García Mayo, Manuel, Ed. Bosh, 2021, p. 417.
- FERNÁNDEZ DE BUJÁN Y FERNÁNDEZ, A., *Régimen jurídico de la oposición en el marco de la Jurisdicción Voluntaria*, Diario La Ley (2015), n.º 8496, 9 de marzo; «Previsión de la oposición en el art. 17.3 de la Ley 15/2015, de Jurisdicción Voluntaria», Aranzadi Doctrinal (2016), n. 5; «Jurisdicción Voluntaria: tramitación y resolución de la oposición en el procedimiento judicial», Món Jurídic. Revista del Ilustre Colegio de la Abogacía de Barcelona (2015), N. 302. Noviembre; «Comentario a los artículos 1 y 17.3 de la Ley de Jurisdicción Voluntaria», en Comentarios a la Ley 15/2015, de la Jurisdicción Voluntaria. Dirección Fernández de Buján, Antonio, coordinación Serrano De Nicolás, Ángel, TR Aranzadi, 2016.
- DE SALAS MURILLO, S., «¿Existe un derecho a no recibir apoyos en el ejercicio de la capacidad?», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* (2020), núm. 780.

UN CASO DE ÉXITO DE LITIGACIÓN ESTRATÉGICA: LA OBLIGACIÓN DEL GOBIERNO DE ACOMETER LOS DESARROLLOS REGLAMENTARIOS ORDENADOS POR EL PODER LEGISLATIVO

Luis Cayo Pérez Bueno

Presidente del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI Estatal) y de la Fundación Derecho y Discapacidad

In Memoriam Óscar Moral Ortega, justo entre los justos

SUMARIO: 1. La acción de defensa de los derechos humanos de las organizaciones cívicas de la discapacidad. -2. La litigación estratégica como instrumento de defensa de los derechos de las personas con discapacidad. -3. Uso por el CERMI Estatal de la litigación estratégica. -4. Un caso de éxito: la sentencia 384/2019 del Tribunal Supremo de España; a. Antecedentes; b. Planteamiento; c. Nudo; d. Desenlace. -5. Conclusiones. -Bibliografía citada.

1. LA ACCIÓN DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS ORGANIZACIONES CÍVICAS DE LA DISCAPACIDAD

La inteligencia —y la práctica— de la discapacidad como una cuestión de derechos humanos, enfoque que se ha implantado y desplegado en las últimas décadas¹ y que ha tenido su cristalización normativa, a escala internacional, en la Convención Inter-

¹ Para entender el enfoque exigente de derechos humanos a propósito de la discapacidad, puede consultarse el capítulo I de la obra *Iniciación a los derechos y a la defensa legal de las personas con discapacidad*. Curso básico, páginas 11 y siguientes.

nacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas de 13 de diciembre de 2006, ha acentuado, cobrando creciente protagonismo, el rol de las organizaciones cívicas de la discapacidad como agentes preferentes de defensa de los derechos humanos. Esto ha sido así en España, de modo ostensible, de mano en gran medida del surgimiento en 1997 del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), que ha asentado este modelo de actuación, transfiriéndolo a otros actores del sector ciudadano de la discapacidad, que ha sido adoptado casi como cultura organizativa de este movimiento social.

Es sabido que las organizaciones cívicas de defensa de derechos actúan en distintos planos. Enunciemos algunos de los más descollantes, a saber:

- Toma de conciencia, por medio de la generación de conocimiento y sentimiento, y extensión de estos.
- Denuncia pública —también jurídica— de vulneraciones e incumplimientos.
- Incidencia política. Llegar allí donde se toman las decisiones —singularmente en la esfera institucional de los poderes públicos, las autoridades y la Administración— para provocar cambios en el marco normativo o en las políticas oficiales, favorables al grupo humano defendido.
- Defensa activa —incluida la jurisdiccional— contra violaciones de derechos.

En este plano postrero se inscribe la litigación estratégica, dentro de la defensa activa de derechos. El propósito es maximizar, sacar todo el provecho posible de las herramientas que proporciona el Estado de Derecho, en concreto la de la Justicia, como instancia de poder que tutela y ampara los derechos de las personas, también los de las personas con discapacidad.

Corresponde ahora aproximarse a una noción de la litigación estratégica, siquiera sea desde la concepción y entendimiento de las organizaciones cívicas de la discapacidad.

Valga esta definición provisional:

La provocación/generación de un pleito (ante una instancia judicial) por una organización social con el fin de lograr un pronunciamiento favorable que cese una vulneración o reconozca o materialice un derecho discutido, incumplido o no realizado, que, superando el caso concreto, surta efecto y se proyecte a una generalidad o grupo de personas (con discapacidad), beneficiándolas.

Las notas definitorias comprendidas en esta noción serían:

- Acción judicial (por extensión o asimilación, también las ejercidas ante instancias no estrictamente jurisdiccionales como podrían ser los órganos de seguimiento de tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado parte, como en el caso de España, gozarían de esta homologación práctica el Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas (que vela por el cumplimiento de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad) o el Comité de Derechos Sociales del Consejo de Europa (que vela por la observancia de la Carta Social Europea Revisada).
- El asunto de la litigación estratégica no poder ser cualquier incumplimiento o violación de derechos —ahí operaría la litigación a secas, sin el carácter de estratégica—. Para hacerse acreedora de esta naturaleza, el objeto en discusión ha de ser elegido cuidadosamente, seleccionado, resultado de un proceso de análisis cuidadoso.
- La litigación estratégica no procede siempre, ha de estar vinculada u orientada a objetivos de especial trascendencia. He aquí algunos:
 - o Cuando el resto de los planos no han funcionado o se demoran mucho.
 - o Extensiva, de amplio efecto (más allá del caso concreto, usa un supuesto concreto, pero beneficia a una colectividad).
 - o Encierra otras virtualidades dignas de considerar como positivas para el movimiento social actor: visibilidad en medios y llegada a la opinión pública, verbigracia.

2. LA LITIGACIÓN ESTRATÉGICA COMO INSTRUMENTO DE DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La litigación estratégica, así esbozada, cuadra a la perfección con la actividad de defensa de derechos de las personas con discapacidad promovida por las entidades cívicas que las integran y representan, el sector social de la discapacidad organizada.

No hay motivos para que este tipo de organizaciones no asuman con convicción y desplieguen con vigor esta herramienta a fin de utilizarla selectivamente y siempre conectada con objetivos de especial relevancia de su agenda política de cambio.

Para que estén disposición de accionar el litigio estratégico, las entidades sociales de la discapacidad ha de reunir una serie de condiciones de partida, a fin de que sea viable y responda a las expectativas en él depositado. Se citarían aquí, sin ir más lejos, el contar con una estructura apropiada y preparada para acometer el litigio como una asesoría jurídica o personal con un elevado conocimiento de los de los asuntos legales. También, el acumular un acervo de conocimiento y práctica propicios, tales como experiencia previa en clínicas jurídicas con instituciones académicas acreditadas, que hayan estudiado asuntos controversiales atinentes a derechos y hayan formado y fijado posiciones sólidas, esgrimibles ante los tribunales; la realización con bufetes legales de análisis de casos por medio de pro bonos, que aligeren las cargas económicas que lleva consigo toda acción jurisdiccional, así como otras alianzas conexas de interés mutuo con operadores jurídicos. La dimensión financiera no se detiene ahí, es deseable llevar a término un estudio de costes en que puede incurrir la litigación y determinar si es asumible por la entidad social, aprovechando todas las ventajas y alivios disponibles como es el beneficio de justicia gratuita que la Ley reconoce a las organizaciones de la discapacidad, en ciertos supuestos y con arreglo a unos determinados requisitos.

3. USO POR EL CERMI ESTATAL DE LA LITIGACIÓN ESTRATÉGICA

El CERMI Estatal como institución nacional de derechos humanos de las personas con discapacidad y como mecanismo independiente de seguimiento en España del cumplimiento de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, designado oficialmente a este efecto por el Estado español², ha hecho uso de la litigación estratégica³ en despliegue de su misión de promover, proteger y asegurar los derechos de este grupo ciudadano. Varias y distintas han sido las situaciones en que la expresión unitaria del movimiento social español de la discapacidad para la incidencia política ha acudido a los tribunales o instancias asimiladas –incluidas las internacionales– para que estos, previa prueba de acreditación, declararan la vulneración de un derecho por motivos asociados a discapacidad y emitieran pronun-

² Para una conceptualización más exacta del papel del CERMI Estatal como instancia de defensa de los derechos humanos de las personas con discapacidad, véase el capítulo segundo de la obra *Derechos Humanos y Discapacidad, Informe España 2024*, páginas 13 y 14.

³ Animado por el propósito de extender el conocimiento sobre la litigación estratégica, el CERMI Estatal ha elaborado y publicado en 2024 la *Guía del CERMI sobre litigación estratégica para entidades sociales*, a disposición de todos los grupos de interés de la defensa de los derechos humanos desde las organizaciones cívicas.

ciamiento de reposición del bien jurídico protegido objeto de lesión, cuyos efectos favorables sobrepasaran las víctimas directas y alcanzaran a una generalidad de personas con discapacidad.

Entre los casos de litigio estratégico llevado a término se citarán algunos de los más notables, bien por su contribución al cambio de una disposición normativa, a la subsanación y consiguiente reorientación de una política pública, a la prohibición o cesación de una conducta lesiva para los derechos o intereses de las personas con discapacidad o de su sector cívico o a su aporte a la toma de conciencia sobre un enfoque exigente de derechos aplicado la discapacidad.

Un litigio temprano, ganado finalmente por el CERMI Estatal, es de mencionar el pleito entablado contra la compañía de transporte Iberia, Líneas Aéreas de España, por el trato discriminatorio irrogado a tres pasajeros con sordera, a quienes se les denegó el embarque en un vuelo, invocando el transportista improcedentes razones de seguridad consistentes en que los citados pasajeros, por su discapacidad auditiva, no podían entender las indicaciones de seguridad que se emitían por la tripulación de la aeronave por medio de mensajes sonoros. Luego de un proceloso itinerario procesal, con conflicto de competencia entre jurisdicciones incluido (la civil o la mercantil), la Justicia terminó dando la razón al CERMI Estatal, declarando la conducta del operador de transporte como discriminatoria, obligando a cesar en lo sucesivo en la misma y condenándolo a una pena de multa pecuniaria simbólica. Más allá de resarcir en su derecho a un trato igual a esas tres personas sordas, finalidad lograda, se consiguió asimismo que la línea aérea —la de mayor cuota de mercado de España— modificara sus pautas de atención y trato hacia un tipo concreto de personas con discapacidad. El resto del sector aeronáutico tomó nota también de la decisión judicial, desencadenado con el pleito un beneficio colectivo, que se extendió a un grupo amplio de personas.

Otra litigación estratégica notable acometida por el CERMI Estatal, esta vez en la jurisdicción contenciosa-administrativa, versó sobre la impugnación de un acuerdo administrativo adoptado en el seno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, órgano interinstitucional en el que están presentes la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas Acuerdo sobre criterios de capacidad económica y participación en el coste de las personas beneficiarias del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, creado por la Ley 39/200 de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia. En esta ocasión, el CERMI Estatal acudía a la Justicia solicitando la declaración de nulidad del acuerdo del órgano

citado habida cuenta de que no se había observado el requisito de aprobación mediante norma reglamentaria (real decreto adoptado en el Consejo de Ministros), como ordenaba la Ley, sino que se degradó a simple acuerdo de órgano interinstitucional administrativo. El *petitum* de la demanda del CERMI Estatal fue acogido por el tribunal sentenciador, y el pronunciamiento judicial emitido por la Audiencia Nacional consideró nulo consecuentemente el acuerdo menoscabo de la debida jerarquía normativa. El beneficio generalizado para las personas con discapacidad fue ostensible, en el sentido de que un mero acuerdo administrativo no era instrumento apropiado para fijar las condiciones de participación en el coste y de determinación de la capacidad económica de las prestaciones y servicios recibidos de las Administraciones sociales en la esfera de la Ley 39/2006. Era preciso una regulación reglamentaria, pues así lo prescribía la Norma legal y el acuerdo no se atenía a esos parámetros.

Otro asunto de índole criminal fue asimismo objeto de litigación estratégica. Se trataba de la muerte violenta de una persona con una discapacidad del desarrollo (asperger) que falleció como consecuencia de una agresión con arma blanca a manos de un componente de una pandilla juvenil de delincuentes. El hecho criminal suscitaba dudas en cuanto a si la condición de discapacidad de la víctima fue o no factor desencadenante —posibilidad de que revistiera las características de un delito de odio, que llevaría consigo el agravamiento de la pena—. El CERMI Estatal intervino en el proceso penal ejerciendo la acción popular, al tratarse la víctima de una persona con discapacidad y existiendo debate sobre si ese elemento —la discapacidad— fue relevante en la acción criminal con resultado de muerte. El tribunal admitió la personación de la entidad cívica en la posición de ejerciente de la acción popular —en representación colectiva de la comunidad—, participación que cabe estimar como una suerte de litigación estratégica por cuanto se pretendía elevar al máximo de severidad la respuesta penal y que la sociedad toda cobrara conciencia de que los delitos de odio se ceban más intensamente con las personas con discapacidad y precisan por tanto una protección reforzada. Culminado el procedimiento criminal, que se alargó durante algunos años, el reo fue condenado por homicidio, pero sin agravantes, pues quedó descartado, entre otros más, el componente de odio hacia las personas con discapacidad.

El CERMI Estatal acudió también al litigio estratégico en defensa del principio de diálogo civil⁴ aplicado a la acción pública en materia de discapacidad. El pleito se dirigió

⁴ El artículo 4 de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión social, ofrece la siguiente noción de diálogo civil: «Es el principio en virtud del cual las organiza-

contra el ministerio de Sanidad, que había aprobado una orden sobre la composición, atribuciones y funcionamiento del Comité Asesor de la Prestación Ortoprotésica, órgano administrativo de ese Departamento ministerial encargado de informar y proponer en relación con esta prestación —de primera importancia para las personas con discapacidad— del Sistema Nacional de Salud. La plataforma unitaria de la discapacidad sostenía que, en la composición de ese Comité, en aplicación del principio de diálogo civil que preside las políticas públicas en esta área, debía haber un representante del movimiento social de la discapacidad, propuesta por la organización más representativa de ese sector cívico (el propio CERMI Estatal). Dada la negativa ministerial a incluir a un vocal de extracción asociativa, que trasladara las demandas y abogara por los intereses de las personas con discapacidad, se entabló demanda contenciosa, en este caso, ante la Audiencia Nacional. El pleito se falló en contra de la parte actora, no acogiendo el tribunal los argumentos del CERMI Estatal. Desde esa óptica, fue un fracaso, pero la litigación y todo lo que llevó consigo (repercusión en medios especializados, ocasión para la presión política persistente y percutiente antes las autoridades ministeriales, etc.), indujo al Departamento competente, pasados unos meses, a modificar la orden ministerial y a incluir a un vocal en representación del movimiento social de la discapacidad articulada. El litigio estratégico, por sí mismo, no fue dirimente, pero sí coadyuvante.

En la esfera internacional, es de reseñar una litigación estratégica ejercida por el CERMI Estatal ante el Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, órgano de seguimiento de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, del que España es Estado signatario. Acogiéndose a lo dispuesto en el artículo 6 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, sobre violaciones graves y sistemáticas de un derecho de los consagrados en ese tratado internacional, el CERMI Estatal presentó un informe denuncia contra el Reino de España por incumplimiento del artículo 24 de la Convención de la Discapacidad, referido a la garantía del derecho a una educación inclusiva. La información de la parte denunciante española desena-

ciones representativas de las personas con discapacidad y de sus familias participan, en los términos que establecen las leyes y demás disposiciones normativas, en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas oficiales que se desarrollan en la esfera de las personas con discapacidad (...)). Este derecho a ser parte de las políticas públicas se ha visto reforzado luego de la modificación del artículo 49 de la Constitución Española producida en 2024, que habla expresamente de «participación de las organizaciones».

denó la apertura de una investigación oficial del Comité, que trajo consigo una declaración formal de condena a España por violación grave y sistemática del artículo 24 sobre educación inclusiva, siendo uno de los primeros pronunciamientos del órgano de seguimiento desde su creación en 2008. Merced a la acción de litigio estratégico del CERMI Estatal, España está condenada por el sistema de Naciones Unidas de Derechos Humanos en una materia crítica como es la educación.

El CERMI Estatal utilizó la litigación estratégica, muy recientemente, para forzar a las Corporaciones Locales (Ayuntamientos) a cumplir la legislación nacional que obliga a separar las vías ciclistas (coloquialmente, carriles bici) de las aceras para viandantes, llevándolos segregadamente a las calzadas dispuestas para los vehículos. Por su relevancia y proyección, se eligió la ciudad de Madrid, planteando un contencioso-administrativo contra su Ayuntamiento, que arrojaba evidencias de incumplimiento de la norma nacional, manteniendo muchas vías ciclistas en aceras y espacios públicos reservados a peatones, con el consiguiente peligro, sobre todo, para los considerados vulnerables (personas con discapacidad, personas mayores, menores de edad, etc.). En esta ocasión, la Justicia solo acogió parcialmente la demanda del CERMI Estatal, pero el litigio desencadenó que el poder político municipal acusara la censura cívica por su inobservancia y se comprometiera a actuar para acelerar el proceso de separación de las vías ciclistas, extrayéndolas de las aceras.

En el momento de escribir este artículo, el CERMI Estatal tiene vivas dos litigaciones estratégicas de varia índole. Un contencioso-administrativo contra el ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes por la regulación de las becas y ayudas al estudio del alumnado con discapacidad, por excluir a parte del mismo con la aplicación de criterios inconsistentes y contrarios a Derecho. Y también uno de alcance internacional, a saber, una reclamación colectiva ante el Comité de Derechos Sociales del Consejo de Europa dirigida contra el Reino de España por inobservancia de los deberes consagrados en la Carta Social Europea Revisada en cuanto a asegurar el derecho a una vivienda digna y adecuada —que incluye la accesibilidad universal— para las personas con discapacidad.

Más acciones de litigación estratégica acopia el CERMI Estatal, y otras en curso de preparación, pero no es cuestión de pormenorizar todas y cada una. En lo que sigue, se abordará la que justifica este artículo, por estimarla la de mayor entidad e impacto, incluso más allá de la discapacidad, la sentencia 384/2019 del Tribunal Supremo.

4. UN CASO DE ÉXITO: LA SENTENCIA 384/2019 DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ESPAÑA

El 20 de marzo de 2019 la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de España dictaba la sentencia 384/2019 en virtud de la cual se estimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del CERMI Estatal y se declaraba la obligación del Gobierno del Estado de elaborar, aprobar y promulgar la norma reglamentaria que regule las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad, ordenada en la Disposición final tercera, punto 2, del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Este pronunciamiento judicial era resultado de la acción de litigación estratégica del CERMI Estatal ante la inacción del Gobierno del Estado que ignoraba contumazmente un mandato legal expreso encaminado a la aprobación de un desarrollo reglamentario sobre condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad. A continuación, se esboza la historia de este caso de éxito de litigio estratégico emprendido por una organización cívica de la discapacidad.

a. Antecedentes

La Disposición final tercera, relativa al desarrollo reglamentario, en su apartado 2, del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social establece⁵:

⁵ En realidad, el mandato de que el Gobierno aprobara unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación en el acceso y utilización de bienes y servicios a disposición de público para personas con discapacidad es muy anterior a 2013. Ya en 2003, la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad ordenaba esto mismo en su disposición final sexta, otorgando también un plazo de dos años, que expiró el 4 de diciembre de 2005. Esta Ley 51/2003, de 2 de diciembre, estuvo en vigor hasta la aprobación de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, de 2013, que la derogó (fue una de las tres leyes refundidas en la Ley

En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta ley, el Gobierno aprobará unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación, según lo previsto en el artículo 29, para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad.

La citada Ley entró en vigor el 4 de diciembre de 2013, un día después de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, por lo que el plazo de dos años para aprobar unas condiciones de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los bienes y servicios a disposición del público vencía el 4 de diciembre de 2015. En esa fecha de vencimiento, el Gobierno no atendió lo ordenado por la Ley General en este concreto desarrollo reglamentario, incurriendo el Ejecutivo en retraso en materializar el mandato legal.

El incumplimiento fue denunciado reiteradamente por el CERMI Estatal en distintas ocasiones, pero el Gobierno hizo caso omiso a esta demanda sostenida de la sociedad civil durante varios años más, por lo que se entendió preciso activar otros mecanismos de presión sobre el Ejecutivo, en este caso, el judicial, a través de la litigación estratégica.

b. Planteamiento

Comprobada la inacción del Gobierno ante un mandato legal que ordenaba efectuar un concreto desarrollo reglamentario, el CERMI Estatal entendió que se abría paso la litigación estratégica para vencer una resistencia contumaz que perjudicaba los intereses de las personas con discapacidad.

General vigente), sin que en su tiempo de vigencia se vieran aprobadas esas condiciones básicas de accesibilidad. La Ley General reedita el mandato incumplido de la Ley 51/2003 y concede otros dos años. El retraso, como se aprecia, fue harto más dilatado, si se suman ambos periodos de demora bajo distintas disposiciones normativas legales. La Ley 51/2003 ordenaba asimismo la aprobación de otros cinco reglamentos de accesibilidad universal y no discriminación en distintos ámbitos que aún con demora respecto del mandato legal si fueron materializados: acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones (2007); medios de transporte (2007); tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social (2007); relaciones con la Administración General del Estado (2007) y procesos electorales y participación política (2011). Solo el reglamento de bienes y servicios a disposición del público permaneció sin aprobar.

La cuestión que habría de sustanciar la Justicia era la de si los mandatos al Ejecutivo contenidos en disposiciones con rango de Ley de desarrollar en un plazo temporal dado a través de reglamentos una norma legal revestían el carácter de deber, si constituían una obligación jurídica genuina y de ser así si el incumplimiento de este imperativo podía ser fiscalizado por la Justicia, forzando a actuar a quien no estaba observando —y dilatadamente en el tiempo— la disposición legal. Si el mandato del Poder Legislativo incluido en la Ley pertenecía al orden de lo político, de orientación de la acción de Ejecutivo, pero sin carácter de orden terminante, o si era un estricto deber jurídico cuya infracción es susceptible de ser fiscalizada por la Justicia, más precisamente por la jurisdicción contencioso-administrativa, que supervisa la acción (o la omisión) del Gobierno y de la Administración.

El CERMI Estatal sostenía la imperatividad del mandato legal, es decir, el carácter de deber jurídico de lo dispuesto en la Ley, y el incumplimiento fehaciente del Gobierno en ejecutarlo, en cuanto al objeto y también en cuanto al plazo, extremos todos que la Justicia podía y debía revisar y sobre los cuales pronunciarse jurisdiccionalmente. Estos fueron las tesis y los fundamentos de la demanda contenciosa del CERMI Estatal, presentada en el año 2017 ante el Tribunal Supremo como órgano judicial competente por razón de la materia (aprobación de una norma de desarrollo de rango reglamentario ordenada por una Ley).

c. Nudo

La controversia jurídica entre el demandante —el CERMI Estatal— y el demandado —el Gobierno, la Administración del Estado— quedó nitidamente delineada en el proceso judicial entablado. De un lado, el sector social de la discapacidad organizada que reclamaba que se condenara al Ejecutivo a hacer aquello —y a hacer ya, con celeridad suma— que la Ley ordenaba, y en un plazo temporal medido, por lo demás ampliamente sobrepasado. De otro, el poder gubernamental que entendía a su favor que el mandato legal, sin negarlo, era tan solo una directriz del Legislador, una indicación de acción —más que una recomendación, pero menos que un dictado— que el Ejecutivo, dentro de su margen de decisión política, acometería cuando las circunstancias fueran propicias (declarando tácitamente que no lo habían sido hasta ese momento). Y porfiaba que lo ordenado por la Ley, en este punto de acometer un concreto desarrollo reglamentario, carecía de la compulsión alegada por la parte actora, quedando tan solo en pauta, que sí se terminaría llevando a término, pero según y cómo. El argumento de la Administración, para oponerse a las tesis de la demanda, acentuaba la cierta dis-

crecionalidad que asistía a esta para materializar los mandatos legales, que no eran apodícticos, ni siquiera terminantes y exactos. La potestad reglamentaria, conferida por la Constitución y las Leyes al Gobierno, llevaba anejo el disfrute de unos márgenes elásticos —no arbitrarios, pero sí prudentemente discrecionales— para administrar lo que las leyes ordenan en lo referido a desarrollos reglamentarios.

e. Desenlace

El nudo fue desentrañado. El litigio estratégico activado por el CERMI Estatal tuvo un desenlace feliz para las pretensiones de la entidad social que lo promovió, la sentencia 384/2019 del Tribunal Supremo de España, que, por tratarse de la superior instancia judicial de la Nación, era firme. Pero incluso con una sentencia inatacable a favor, la materialización de la aprobación mediante reglamento de unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación en el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por parte de las personas con discapacidad aún se hizo esperar unos años, hasta el 2024. En el ínterin, ante la ausencia de respuesta del Ejecutivo, la parte actora hubo de plantear incidente de ejecución de sentencia, que se concedió y cuya sustanciación se prolongó por varios años más. Hasta se llegó a pedir imposición de multa pecuniaria por la demora en hacer efectivos los términos del pronunciamiento judicial, al que el Tribunal, en exceso deferente con el Gobierno, no accedió, aunque en algún momento amagó, a modo de aviso para contrarrestar la reeditada inactividad, esta vez, con una sentencia condenatoria por medio.

Todo este largo y prolijo proceso, terminó tras considerables vicisitudes con la aprobación por el Gobierno del Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público. Dieciocho años de retraso, si se cuenta desde el fin del primer mandato legal, ignorancia e incuria gubernamental, reticencias y resistencias que fueron conjuradas y vencidas finalmente merced a la actividad de litigio estratégico emprendida por una organización cívica de la discapacidad —el CERMI Estatal— que utilizó los instrumentos del Estado de Derecho, maximizándolos, para ponerlos al servicio de los derechos, la inclusión y un mayor bienestar las personas con discapacidad.

5. CONCLUSIONES

La litigación estratégica activada por una entidad cívica de la discapacidad organizada, en este caso, se reveló exitosa para los propósitos sociales perseguidos. El máximo órgano judicial de España, el Tribunal Supremo, acogió en su integridad la demanda del CERMI Estatal, declaró el incumplimiento de un mandato legal condenó por parte del Gobierno de España y lo condenó a aprobar un reglamento de condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación en el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público de las personas con discapacidad. De paso, sentó criterio sobre una cuestión dudosa hasta ese momento, aprovechable más allá de la discapacidad, a saber, que los mandatos del Legislativo al Ejecutivo, contenidos en una Ley, de proceder a la aprobación de un desarrollo reglamentario (objeto y plazo), son deberes jurídicos precisos, no pertenecen a la esfera de la discrecionalidad política, cuya inobservancia es susceptible de fiscalización (y sanción) judicial.

A través del litigio estratégico, la discapacidad articulada reparó un déficit normativo, cuya ausencia —y más si era, como lo fue, prolongada— mermaba y desprotegía sus derechos; obtuvo un beneficio generalizado para su base social —las personas con discapacidad y sus familias— y, además, permitió aclarar una cuestión jurídica que no permanecía pacífica, limitando el margen de lo que se considera acción política gubernativa, intensificando el deber del Ejecutivo de someterse más plenamente al imperio de la Ley y ampliando el control judicial sobre la actividad del Gobierno y de la Administración.

Este logro jurídico con rostro social fue obra de una persona, de Óscar Moral Ortega, abogado del CERMI Estatal, que llevó con sínderesis y acierto sumo la dirección letrada del litigio en todas sus fases, defendiendo con argumentos sólidos —y siempre con la persuasión y brillantez que caracterizaban su actuar judicial— unas pretensiones animadas por un genuino interés en mejorar las condiciones de vida y de ciudadanía de las personas con discapacidad y de sus familias. Una realización más que debe añadirse al dilatado haber de bienestar jurídico atraído por él para su grupo cívico de pertenencia que quienes también somos parte del mismo nunca podremos agradecer bastante.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2023): *Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público*, «Boletín Oficial de Estado» número 69, de 22/03/2023. Recurso en línea: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-7417>
- CERMI (2025): *Derechos Humanos y Discapacidad, Informe España 2024*, CERMI/Ediciones Cinca, Madrid, 2025.
- CERMI (2024): *Guía del CERMI sobre litigación estratégica para entidades sociales*, CERMI/Ediciones Cinca, Madrid, 2024.
- PÉREZ BUENO, L. C. (2022): *Iniciación a los derechos y a la defensa legal de las personas con discapacidad*. Curso básico, CERMI/Ediciones Cinca, Madrid, 2022.
- SARAVIA MÉNDEZ, G. (2025): *Discursos y delitos de odio hacia las personas con discapacidad*, CERMI/Ediciones Cinca, Madrid, 2024.
- TRIBUNAL SUPREMO DE ESPAÑA (2019): Sentencia número 384/2019, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo. Recurso en línea: <https://vlex.es/vid/774818705>

VÍAS DE ACCIÓN JURÍDICA FRENTE A INCUMPLIMIENTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

José Luis Quintana Cortés

Abogado

SUMARIO: I. Introducción. -II. De la reacción frente al acto contrario a derecho a la exigencia del deber omitido: la omisión administrativa como forma estructural de incumplimiento. -III. La exigibilidad judicial de la accesibilidad universal: una respuesta frente a la inactividad normativa del Estado. -IV. La inactividad administrativa como omisión lesiva de derechos: el artículo 29 LJCA como cauce de reacción y garantía en el ámbito de la discapacidad. -V. El control judicial de la normativa sin enfoque inclusivo: la omisión del informe de impacto en discapacidad como vicio de nulidad. -VI. La queja ante el Defensor del Pueblo como vía extrajudicial de garantía de los derechos de las personas con discapacidad. -VII. Peticiones y denuncias ante el Comité de la ONU. -VIII. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN¹

En las últimas décadas se ha consolidado un sólido marco jurídico para la garantía y protección de los derechos de las personas con discapacidad a nivel internacional, europeo y, también, nacional.

¹ En homenaje a Óscar Moral Ortega (1965-2025), jurista brillante y activista incansable, cuya vida entera estuvo consagrada a la dignidad, los derechos y la justicia para las personas con dis-

La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2006 y ratificada por España en 2008, constituye el gran punto de inflexión normativo, no solo por el reconocimiento internacional de derechos, sino por el giro conceptual que introduce: la discapacidad pasa a entenderse desde un modelo social y de derechos humanos, y las personas con discapacidad dejan de situarse en un plano pasivo para ser reconocidas como titulares de derechos exigibles en condiciones de igualdad.

La CDPD se marca como propósito promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, promoviendo el respeto de su dignidad inherente (artículo 1).

En este contexto, todas las políticas públicas deben orientarse al modelo social de la discapacidad, promoviendo la autonomía, la igualdad de oportunidades, la accesibilidad universal y la inclusión plena en la sociedad.

En España, la influencia de la CDPD de la ONU ha sido decisiva. El ordenamiento jurídico español ha experimentado importantes reformas para adaptarse a sus mandatos, destacando Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social (Real Decreto Legislativo 1/2013), la reforma de la legislación civil sobre capacidad jurídica mediante la Ley 8/2021², y la reciente reforma³ del artículo 49⁴ de la Constitución Española. El avance en la materia ha sido indudable.

capacidad. Su mirada jurídica, lúcida y comprometida, supo ver más allá de las normas. Fue pionero en llevar la causa de la discapacidad al corazón del Derecho público, convirtiendo las garantías legales en herramientas reales de transformación social.

Su legado no solo se escribe en leyes o sentencias, sino en el despertar de una conciencia jurídica inclusiva que él ayudó a sembrar.

Este trabajo quiere ser también una prolongación de su palabra, de su causa y de su esperanza.

² Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.

³ Reforma del artículo 49 de la Constitución Española, de 15 de febrero de 2024.

⁴ El artículo 49 CE se encuadra dentro de los principios rectores de la política social y económica, cuya naturaleza jurídica viene delimitada por el artículo 53.3 CE. Conforme a este precepto, dichos principios solo son alegables ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con las leyes que los desarrollen y únicamente vinculan a los poderes públicos como mandatos de acción, careciendo de eficacia directa e inmediata, sin perjuicio de su función interpretativa del ordenamiento jurídico.

Destáquese por su importancia la reforma constitucional, que además de sustituir el lenguaje arcaico que contenía el texto original de 1978⁵, y consagra expresamente que *«las personas con discapacidad ejercen sus derechos en condiciones de libertad e igualdad reales y efectivas»* y obliga a los poderes públicos a fomentar la inclusión social en entornos universalmente accesibles. Se trata de un hito legal de enorme simbolismo, fruto en gran medida de la presión del movimiento asociativo y de juristas comprometidos como Óscar Moral Ortega, quienes señalaron la necesidad de alinear la Constitución con los valores de la Convención.

Pese a la solidez del complejo normativo que tiene por objeto la garantía y la protección de los derechos de las personas con discapacidad, persisten incumplimientos por parte de las Administraciones Públicas. Esto dificulta su completa eficacia, ya sea por inactividad administrativa, por la omisión de ajustes razonables, por la demora injustificada en el desarrollo reglamentario de leyes que imponen obligaciones concretas o por la aprobación de disposiciones generales sin integrar la perspectiva de discapacidad, vulnerándose no solo la legalidad vigente, sino también los compromisos internacionales asumidos por el Estado español, en particular los derivados de la CDPD de la ONU. Además, estas actuaciones administrativas erosionan la efectividad de los derechos reconocidos y perpetúan desigualdades materiales contrarias al artículo 9.2 CE.

Frente a estas situaciones, el ordenamiento jurídico español ofrece un conjunto de vías de reacción y exigencia de responsabilidad, articuladas en las esferas administrativa, contencioso-administrativa y extrajudicial. Este artículo adopta un enfoque teórico-práctico para examinar, con rigor jurídico y vocación divulgativa, algunas de esas herramientas legales que permiten a las personas con discapacidad y a sus organizaciones representativas exigir el cumplimiento efectivo de los derechos reconocidos.

Si bien se parte del examen de las vías más habituales de impugnación frente a actuaciones administrativas contrarias a Derecho —resoluciones, expresas o presuntas, denegatorias, actos discriminatorios, decisiones arbitrarias—, el foco principal se sitúa en aquellas situaciones más silenciadas pero igualmente lesivas en las que lo

⁵ La redacción del artículo 49 de la CE era: Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.

que se impugna no es una acción, sino precisamente la omisión de actuar conforme a los mandatos normativos: las inactividades regladas y las omisiones de deber jurídico. Supone esto un importante cambio, no se litiga frente a una actuación de la administración, sino para exigir una determinada actividad o prestación que propicie la efectividad de los derechos reconocidos.

Posteriormente, se continúa con el análisis de estas vías. Se destaca la exposición inicial de un caso paradigmático que ilustra con claridad la posibilidad real de activar mecanismos jurídicos eficaces frente a la pasividad de los poderes públicos cuando esta compromete el ejercicio de derechos fundamentales de las personas con discapacidad. No se trata de una simple referencia ejemplificativa, sino de un auténtico hito jurídico y estratégico que marca un punto de inflexión en la litigación en defensa de la accesibilidad universal en España. El recurso contencioso-administrativo interpuesto por el CERMI ante el Tribunal Supremo, impulsado decisivamente por Luis Cayo Pérez Bueno y Óscar Moral Ortega —por lo que su exposición cobra aún más sentido— y, evidencia que la inactividad normativa —cuando resulta de un incumplimiento legal y es incompatible con el disfrute efectivo de derechos fundamentales— puede y debe ser combatida a través del Derecho, reafirmando el papel de la jurisdicción como garante último del cumplimiento de los mandatos legales en materia de inclusión, igualdad y no discriminación.

En suma, la tesis que sostiene este trabajo es que la omisión administrativa, cuando contraviene un mandato jurídico expreso, constituye una vulneración autónoma del ordenamiento y debe ser plenamente exigible en sede jurisdiccional. La efectividad de los derechos de las personas con discapacidad exige, por tanto, una reacción activa frente a la inactividad institucional.

II. DE LA REACCIÓN FRENTE AL ACTO CONTRARIO A DERECHO A LA EXIGENCIA DEL DEBER OMITIDO: LA OMISIÓN ADMINISTRATIVA COMO FORMA ESTRUCTURAL DE INCUMPLIMIENTO

En el esquema clásico del Derecho administrativo, la garantía de los derechos frente a la actuación de los poderes públicos se construye en torno a la posibilidad de impugnar actos administrativos ante los jueces y tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo cuando estos lesionan derechos o intereses legítimos.

Esta arquitectura defensiva se compone tanto de recursos en vía administrativa como del recurso contencioso-administrativo previsto en los artículos 25 y siguientes

de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA).

Se parte así del supuesto más representativo: la existencia de una actuación formalizada (expresa o presunta) por parte de la Administración que produce efectos jurídicos y que puede, por tanto, ser objeto de revisión. Frente a un acto administrativo lesivo —por ejemplo, una resolución que deniega injustificadamente un ajuste razonable, una ayuda o una prestación— el sistema proporciona medios eficaces de reacción, orientados a la protección del derecho individual afectado y al restablecimiento de la legalidad infringida.

Sin embargo, el problema que se trata de abordar en este artículo es que este esquema no resulta plenamente funcional cuando el incumplimiento administrativo no se expresa en una actuación formal, sino en su ausencia. En numerosos ámbitos —y de manera especialmente intensa en las políticas públicas dirigidas a las personas con discapacidad— los déficits no derivan de actos ilícitos, sino de omisiones persistentes: la Administración no actúa, no resuelve, no aprueba, no adapta, no planifica. No es que emita actos contrarios al Derecho, sino que no cumple mandatos jurídicos positivos que exigen un hacer. Esta forma de incumplimiento, menos visible desde el punto de vista procedimental pero igual o más lesiva desde la perspectiva sustantiva, plantea una problemática jurídica específica, la de cómo exigir la efectividad de deberes normativos ante su inobservancia prolongada.

El marco normativo es claro en cuanto al carácter obligatorio de numerosas actuaciones administrativas en el ámbito de la discapacidad: aprobación de reglamentos de desarrollo legal, implementación de medidas de accesibilidad universal (art. 9 CDPD de la ONU), provisión de apoyos educativos o asistenciales, entre otras. La falta de ejecución de estos deberes constituye una omisión antijurídica que frustra el mandato constitucional de igualdad real y efectiva (arts. 9.2 y 49 CE) y vacía de contenido normativo los derechos reconocidos por el legislador ordinario o por los tratados internacionales.

Desde el punto de vista jurídico-procesal, el ordenamiento ha previsto mecanismos específicos para reaccionar frente a estas omisiones. La LJCA, en su artículo 29, regula el recurso contencioso-administrativo por inactividad, que permite a una persona física o jurídica —incluidas las entidades representativas de intereses colectivos— requerir a la Administración incumplidora y, transcurrido el plazo de tres meses sin actuación, acudir a la jurisdicción contenciosa para obtener una declaración judicial de la inactivi-

dad contraria a Derecho. Este cauce exige acreditar la existencia de un deber legal claro y su incumplimiento, pero no requiere un perjuicio concreto o individualizado. Así, se adapta a situaciones estructurales en las que la omisión administrativa afecta a colectivos enteros, como sucede con la no aprobación de un reglamento de accesibilidad o con la falta de ejecución de planes previstos por ley.

La doctrina y la jurisprudencia han comenzado a reconocer que estas omisiones constituyen verdaderos actos jurídicos en negativo —es decir, decisiones implícitas de no hacer— que pueden y deben ser objeto de control judicial. Esta línea interpretativa se refuerza en el contexto del Estado social y democrático de Derecho, donde la pasividad institucional no puede considerarse neutral, sino que contribuye activamente a la perpetuación de desigualdades materiales. La omisión, cuando vulnera un deber legal, tiene efectos jurídicos relevantes: priva de eficacia a normas que garantizan derechos, impide el acceso a servicios o prestaciones, o debilita la posición jurídica de colectivos que requieren protección reforzada.

En definitiva, aunque el Derecho administrativo se ha construido históricamente sobre la impugnación de actos, el contexto actual —marcado por una creciente sofisticación normativa y por el reconocimiento de derechos de carácter prestacional— exige una ampliación de esta lógica hacia el control de la omisión. En el ámbito de la discapacidad, donde el reconocimiento formal de derechos ha avanzado notablemente, la principal barrera ya no es tanto normativa como ejecutiva: que lo reconocido se aplique, que lo mandado se cumpla, que lo prometido se concrete. Por ello, la lucha contra la inactividad administrativa no es solo una cuestión de técnica jurídica, sino una exigencia ética y constitucional de efectividad de los derechos fundamentales.

III. LA EXIGIBILIDAD JUDICIAL DE LA ACCESIBILIDAD UNIVERSAL: UNA RESPUESTA FRENTE A LA INACTIVIDAD NORMATIVA DEL ESTADO

La acción promovida por el CERMI contra el Gobierno de España por inactividad reglamentaria en materia de accesibilidad —culminada en la STS 384/2019, de 20 de marzo (rec. 691/2017)⁶— constituye un caso emblemático de litigio estratégico⁷ orientado a exigir la efectividad del principio de accesibilidad universal.

⁶Para un análisis más detallado de la sentencia y de su relación con la accesibilidad, véase: MORCILLO MORENO, J. (2019). «El reto de la accesibilidad y su incumplimiento por los poderes públicos: consecuencias de la inactividad reglamentaria». *Revista de Administración Pública*, 210, 287-318. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.210.10>

Este procedimiento, que no hubiera sido posible sin el impulso decidido de, entre otros, Óscar Moral Ortega, ha puesto de manifiesto que la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) también puede activarse frente a omisiones normativas prolongadas por parte de los poderes públicos, como ya se exponía *ut supra*.

El recurso se dirigió contra la inactividad del Gobierno por el incumplimiento de la obligación de aprobar una norma reglamentaria que regulara las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad, recogida en el 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, en concreto, en su Disposición final tercera, punto 2.

Ante el incumplimiento prolongado de esta obligación —que impedía la efectividad de derechos reconocidos legal e internacionalmente, especialmente en la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 9)—, el CERMI interpuso recurso contencioso-administrativo por inactividad de la Administración General del Estado al amparo del artículo 29 de la LJCA.

El Tribunal Supremo estimó el recurso y declaró que la omisión de la potestad reglamentaria constituía una inactividad antijurídica, conculcando principios constitucionales como el de legalidad (art. 103 CE), el derecho a la igualdad (art. 14 CE) y el mandato de actuación positiva en favor de las personas con discapacidad (art. 49 CE en su redacción vigente en ese momento).

La sentencia afirmó que la Administración no puede ampararse en la discrecionalidad normativa para sustraerse indefinidamente al cumplimiento de mandatos legales expresos, especialmente cuando de su cumplimiento depende el ejercicio efectivo de derechos fundamentales. Esta sentencia da forma a una línea jurisprudencial que re-

⁷ Por «*litigio estratégico*» o «*litigación estratégica*» se entiende aquella actuación de defensa deliberadamente diseñada no solo para resolver un caso concreto, sino para generar un impacto jurídico y social más amplio: clarificar la interpretación de un derecho, promover su cumplimiento efectivo, impulsar reformas normativas o abrir la puerta a futuras impugnaciones similares. Se trata de un concepto que empleo con frecuencia para identificar aquellos litigios que, más allá de su resultado inmediato, contribuyen a transformar la práctica administrativa y a consolidar garantías estructurales para colectivos vulnerables, como las personas con discapacidad.

conoce el carácter justiciable de las omisiones reglamentarias que obstaculizan el ejercicio de derechos por colectivos especialmente protegidos.

Gracias a la STS 384/2019, de 20 de marzo (rec. 691/2017), se consolidó un precedente de enorme calado en el sistema jurídico español: el reconocimiento del carácter justiciable de la inactividad reglamentaria cuando esta priva de efectividad a derechos fundamentales, especialmente en el contexto de la accesibilidad universal.

El Tribunal Supremo, interpretando sistemáticamente el artículo 49 CE, el Real Decreto Legislativo 1/2013 y la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 9), afirmó que el mandato legal de dictar una norma reglamentaria sobre condiciones básicas de accesibilidad no es una potestad discrecional del Ejecutivo, sino una verdadera obligación jurídica exigible judicialmente.

Desde una perspectiva jurídica sustantiva, el fallo articula una doctrina que impide a la Administración refugiarse en su discrecionalidad para esquivar los mandatos del legislador, sobre todo cuando están directamente conectados con la efectividad de derechos subjetivos.

Pero, además, desde el punto de vista procedimental, confirma que el cauce del artículo 29 de la LJCA puede ser activado con éxito por entidades representativas como el CERMI, sin necesidad de que medie un perjuicio concreto individualizado, al operar el principio de interés legítimo colectivo, para accionar frente a una inactividad formal de la Administración, yendo más a allá de la propia inactividad prestacional.

Asimismo, como se detalla en el siguiente epígrafe *ut infra*, el artículo 29 de la LJCA ampara la reclamación de inactividades prestacionales y formales.

IV. LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA COMO OMISIÓN LESIVA DE DERECHOS: EL ARTÍCULO 29 LJCA COMO CAUCE DE REACCIÓN Y GARANTÍA EN EL ÁMBITO DE LA DISCAPACIDAD

La inactividad administrativa, en tanto que omisión del deber de actuar por parte de los poderes públicos ante un mandato legal claro y vinculante, constituye una forma particularmente insidiosa de vulneración del ordenamiento jurídico y, en consecuencia, de los derechos de la ciudadanía. Cuando dicha omisión afecta a derechos o a prestaciones esenciales para la inclusión social de colectivos protegidos, como el de las

personas con discapacidad, su gravedad se intensifica. Lejos de ser una mera disfunción técnica o un retraso administrativo, esta inacción tiene relevancia jurídica directa, y puede ser objeto de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa a través del cauce específico previsto en el artículo 29 de la LJCA.

Este precepto permite que cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que ostente legitimación activa, exija judicialmente el cumplimiento de obligaciones legales de hacer que la Administración haya omitido en plazo. La acción se articula sobre un presupuesto central: la existencia de una norma jurídica que imponga a la Administración una obligación concreta y exigible, bien de aprobar una disposición, resolver un procedimiento, prestar un servicio público o ejecutar una obra material, entre otros supuestos. En el caso de las personas con discapacidad, la inactividad administrativa reviste formas especialmente lesivas: la no aprobación en plazo de reglamentos sobre accesibilidad previstos por ley; la falta de aplicación de ajustes razonables en el entorno educativo, laboral o sanitario; o la paralización de planes de accesibilidad urbana o de transporte.

El procedimiento exige, como requisito previo a la interposición del recurso, la formulación de un requerimiento formal ante la Administración incumplidora, conforme al artículo 29.1 LJCA. Si transcurren tres meses sin respuesta ni actuación, se entiende abierta la vía judicial. Una vez admitido el recurso, el órgano jurisdiccional valorará si existe efectivamente una obligación jurídica incumplida y, en caso afirmativo, declarará la inactividad contraria a Derecho. La sentencia, en tal supuesto, puede fijar un plazo específico para que la Administración actúe y puede incluso ordenar, ex artículo 108 LJCA, la imposición de multas coercitivas o astreintes para garantizar la ejecución. Esta posibilidad convierte el recurso por inactividad en una herramienta transformadora: el silencio institucional deviene jurídicamente reprochable y obliga a una respuesta activa de los poderes públicos.

Ejemplos prácticos permiten ilustrar el alcance de esta figura. Así, se plantea como viable en supuestos en los que una comunidad autónoma omite sistemáticamente los apoyos específicos para escolarización inclusiva de menores con discapacidad, o cuando un ayuntamiento no aprueba en plazo su plan municipal de accesibilidad exigido por ley autonómica. También resulta aplicable a obligaciones normativas de ámbito estatal, como la adecuación de flotas de transporte público (autobuses, taxis) a personas con movilidad reducida dentro de los plazos que fije la legislación sectorial. En todos estos casos, el elemento nuclear reside en la existencia de un deber legal incumplido cuya persistencia en el tiempo redunde en una vulneración real y medible de derechos.

Asimismo, debe destacarse, volviendo a citar la STS 384/2019, de 20 de marzo (rec. 691/2017) que el Tribunal Supremo recalca la posibilidad de aplicar la inactividad prestacional del artículo 29.1 de la LJCA a supuestos de inactividad formal, citando, además, entre otras la STS de 3 de septiembre de 2008 (recurso de casación 5550/2006), donde se condenó a la Administración a proceder a la recuperación de oficio de una vía pecuaria.

Un ejemplo especialmente significativo de inactividad administrativa con incidencia directa en los derechos de las personas con discapacidad es el incumplimiento sistemático por parte de numerosas Administraciones Públicas del deber de establecer reservas de contratos para centros especiales de empleo de iniciativa social y empresas de inserción, conforme a lo previsto en la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Esta norma obliga a los órganos de contratación a fijar anualmente un porcentaje mínimo de reserva en sus planes de contratación, con el fin de promover la integración laboral de personas con discapacidad o en situación de exclusión social. Sin embargo, en la práctica, muchos entes del sector público omiten año tras año la fijación de dicho porcentaje y la publicación de los contratos reservados, incumpliendo así una obligación legal concreta, clara y no discrecional. Esta omisión priva a los centros especiales de empleo y a sus trabajadores de oportunidades efectivas de acceso al mercado público, neutralizando el efecto integrador que el legislador pretendía garantizar. La falta de ejecución de esta medida, lejos de ser una mera desatención administrativa, constituye una inactividad reglada que afecta a derechos económicos y sociales, y frente a la cual cabría plantear la activación del recurso contencioso por inactividad para exigir el cumplimiento del deber omitido. Y, es que, de otra forma, las medidas contempladas, si no exigen por esta vía, su cumplimiento quedará al albur de la Administraciones, lo que no parece que deba ser aceptado, al menos desde el estricto punto de vista del Derecho administrativo, y la máxima del sometimiento de las administraciones públicas a la Ley y al derecho.

Todo ello, porque la inactividad, en este contexto, tiene un claro componente estructural: reproduce desigualdades, desvirtúa el mandato legal y frustra el acceso de las personas con discapacidad a un empleo digno mediante la contratación pública⁸.

⁸ Sobre este punto, véase: QUINTANA CORTÉS, J. L. & RODRÍGUEZ CASTAÑO, A. R. (2019). «La reserva de contratos para centros especiales de empleo». *Anales de Derecho y Discapacidad*, (4), 139-157.

V. EL CONTROL JUDICIAL DE LA NORMATIVA SIN ENFOQUE INCLUSIVO: LA OMISIÓN DEL INFORME DE IMPACTO EN DISCAPACIDAD COMO VICIO DE NULIDAD

Una vía jurídica poderosa para asegurar la incorporación efectiva de la perspectiva de discapacidad en la producción normativa es la impugnación de reglamentos y otras disposiciones generales que hayan sido aprobadas sin el preceptivo informe de impacto en materia de discapacidad.

Desde el año 2009⁹, el ordenamiento jurídico español impone a las Administraciones Públicas la obligación de evaluar ex ante cómo incidirán las normas que elaboran sobre la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Este deber se traduce en la obligación de incluir, dentro de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN), un apartado específico dedicado al análisis de impacto por razón de discapacidad, junto a otros como el de género, infancia, salud o pobreza.

La base legal de esta obligación se encuentra en una triple fuente normativa: el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, del Gobierno; la disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de adaptación al ordenamiento jurídico español a la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, que regula la elaboración y contenido de las MAIN. Adicionalmente, cuando la norma proyectada pueda tener una especial incidencia en el ámbito de la discapacidad, la legislación exige recabar informe del Consejo Nacional de la Discapacidad o del órgano consultivo equivalente en la Administración competente. No se trata, por tanto, de una opción política o técnica, sino de un trámite legalmente preceptivo que opera como garantía esencial del procedimiento normativo.

⁹ Con la aprobación del Real Decreto 1855/2009, de 4 de diciembre, por el que se regula el Consejo Nacional de la Discapacidad y en concreto con lo dispuesto en el artículo 2.1 de este que fija que el Consejo Nacional de la Discapacidad desarrolla, entre otras, la función de emitir dictámenes e informes, de carácter preceptivo y no vinculante, sobre aquellos proyectos normativos y otras iniciativas relacionadas con el objeto del Consejo que se sometan a su consideración y, en especial, en el desarrollo de la normativa de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal.

La omisión de este informe —o su sustitución por fórmulas genéricas o meramente retóricas— constituye un vicio procedimental esencial, generador de nulidad de pleno derecho, conforme al artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sentado un precedente muy relevante. En su Sentencia de 15 de marzo de 2019 (rec. 618/2017), anuló el Real Decreto 848/2017 —relativo al régimen de destinos en la Guardia Civil— por no haberse incorporado a su tramitación el informe de impacto en discapacidad. El alto tribunal afirmó de forma tajante que *«la exigencia del trámite que se dice omitido no puede ponerse en cuestión»*, y que la normativa vigente no permite prescindir de este análisis sin vulnerar las garantías legales del procedimiento¹⁰.

¹⁰ Razona el Tribunal Supremo en su Sentencia de 15 de marzo de 2019 (rec. 618/2017): *«La exigencia del trámite que se dice omitido no puede ponerse en cuestión. Efectivamente, el conjunto normativo citado en la demanda hace patente la necesidad de incorporar al procedimiento de elaboración de una disposición general el trámite de informe de impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Formalmente, esa necesidad deriva de que el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, incorpora al procedimiento de elaboración de reglamentos la necesidad de que “El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo”, siendo el artículo 2.2 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, que era la norma vigente al momento de la elaboración del Reglamento impugnado, el que dispone que “La memoria del análisis de impacto normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental y al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad”. Finalmente, de manera totalmente precisa, la disposición adicional 5.ª de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, establece que “Las memorias de análisis de impacto normativo, que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento, incluirán el impacto de la norma en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, cuando dicho impacto sea relevante”. Materialmente, en razón a que el impacto de la norma sea relevante, la exigencia del trámite tampoco puede cuestionarse desde el momento en que los preceptos reglamentarios citados en la demanda tienen incidencia directa en los derechos profesionales de los miembros de la Guardia Civil afectados por aspectos referidos a la discapacidad. Así, el propio Preámbulo, después de hacer referencia a la trascendencia de la asignación y ocupación de los puestos de trabajo, viene a reconocer que Cabe señalar que este nuevo marco legal recoge ciertas novedades respecto a determinadas ocupaciones temporales de puestos de trabajo, como las referidas a circunstancias excepcionales basadas en motivos de salud, discapacidad o rehabilitación, a través de las adscripciones temporales, o de comisiones de servicio, en su caso. Asi-*

Lo anterior resulta extraordinariamente significativo porque el razonamiento no se basa en un defecto de fondo del reglamento impugnado, ni en la demostración de un perjuicio concreto para una persona o colectivo. Basta la omisión del informe preceptivo, como infracción autónoma y sustantiva, para anular el reglamento entero. Ello refuerza el carácter estructural de esta garantía: no se trata de una mera formalidad, sino de un instrumento imprescindible para asegurar que el enfoque inclusivo esté presente desde el diseño normativo, evitando así decisiones que perpetúen barreras o que invisibilicen las necesidades de las personas con discapacidad.

La activación de esta vía puede ejercerse tanto por personas físicas afectadas como por entidades legitimadas, especialmente las organizaciones representativas del sector. Así, por ejemplo, si un ayuntamiento aprueba una ordenanza urbanística, de movilidad o de espectáculos públicos sin incorporar el análisis de impacto en discapacidad o sin recabar el dictamen de su consejo municipal de discapacidad, dicha norma puede ser recurrida por una asociación local ante el tribunal competente. Lo mismo sucede con normas de ámbito autonómico o estatal: los planes estratégicos, los reglamentos técnicos o las disposiciones en materia de servicios sociales, educación, vivienda o empleo deben incorporar dicho análisis, so pena de nulidad.

El movimiento asociativo dispone así de un recurso jurídico poderoso para ejercer vigilancia normativa y, llegado el caso, promover litigios anulatorios no solo cuando una norma discrimina de forma expresa, sino también cuando no ha sido elaborada conforme al principio de participación inclusiva. Esta dimensión procedimental adquiere todo su sentido a la luz del lema «nada sobre nosotros sin nosotros», que sintetiza el mandato ético y jurídico de contar con las personas con discapacidad en los procesos de toma de decisiones que les afectan. La omisión del informe equivale a hurtar su voz institucional, y por eso el ordenamiento sanciona esa falta con la máxima severidad jurídica.

En conclusión, el control judicial de la normativa por ausencia del informe de impacto en discapacidad es una vía imprescindible para consolidar un modelo normativo

mismo, se prevén circunstancias novedosas en torno a la solicitud y asignación de destinos».

Y, finalmente, concluye la Sentencia:

«En definitiva, formal y materialmente el informe de impacto de la norma en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, era preceptivo por relevante».

respetuoso con los derechos de este colectivo. Permite corregir desviaciones normativas desde su raíz y evita que las políticas públicas se construyan al margen de quienes más pueden resultar afectados por ellas. No basta con garantizar la accesibilidad en la ejecución o en la aplicación de las normas: es necesario garantizarla también en su concepción, redacción y aprobación. Y para ello, esta vía contencioso-normativa es una herramienta indispensable al servicio de un Derecho más justo, más inclusivo y más democrático.

VI. LA QUEJA ANTE EL DEFENSOR DEL PUEBLO COMO VÍA EXTRAJUDICIAL DE GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El Defensor del Pueblo es un órgano de relevancia constitucional que tiene como función principal la supervisión de las Administraciones Públicas (art. 54 CE) y se concibe como garante de los derechos fundamentales y libertades públicas frente a eventuales abusos, desviaciones o negligencias de los poderes públicos.

El Defensor del Pueblo tiene, así, como función esencial la de investigar, alertar y recomendar cuando una administración —ya sea estatal, autonómica o local— actúa al margen de la legalidad o en detrimento de los derechos de la ciudadanía. La Ley Orgánica 3/1981, reguladora del Defensor del Pueblo, establece que cualquier persona física o jurídica, española o extranjera, residente o no en España, puede presentar una queja sin coste alguno, sin necesidad de asistencia letrada ni de cumplir formalidades procesales.

En el ámbito de la discapacidad, esta institución ha desplegado históricamente un papel especialmente activo, no solo tramitando quejas individuales, sino también impulsando investigaciones de oficio, informes especiales y recomendaciones normativas. La intervención del Defensor del Pueblo es particularmente valiosa frente a situaciones de inactividad administrativa o de funcionamiento anómalo de los servicios públicos que afectan a personas con discapacidad, tales como demoras indebidas, falta de accesibilidad, ausencia de ajustes razonables o discriminaciones sistemáticas. Ante la presentación de una queja, el Defensor puede requerir información, examinar expedientes, visitar instalaciones públicas sin necesidad de autorización previa y formular recomendaciones o sugerencias que, aunque no vinculantes, gozan de un alto grado de cumplimiento por su autoridad institucional y su proyección pública.

El Informe Anual de 2023¹¹ constituye un ejemplo reciente y elocuente del valor de esta vía. En él, el Defensor del Pueblo denunció las «demoras injustificadas» detectadas en los procedimientos de valoración del grado de discapacidad en diversas comunidades autónomas. Estas demoras —a veces de más de seis meses— retrasaban la expedición del certificado de discapacidad, con la consiguiente merma en el acceso a derechos, prestaciones y medidas de apoyo. A raíz de esta intervención, el Defensor instó a las administraciones autonómicas afectadas a reforzar sus equipos técnicos y establecer plazos máximos, recibiendo respuestas positivas de algunas de ellas.

Junto a estas actuaciones ordinarias, el Defensor del Pueblo dispone de una facultad singular de carácter procesal: está legitimado para interponer recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (art. 162.1.a CE) y para promover recursos de amparo constitucional en defensa de derechos fundamentales (art. 53.2 CE). Si aprecia que una ley —estatal o autonómica— vulnera derechos fundamentales de las personas con discapacidad o contraviene la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, puede acudir al Tribunal Constitucional.

Adicionalmente, y de manera complementaria, existe en el ámbito estatal la Oficina de Atención a la Discapacidad (OADIS), dependiente del Ministerio de Derechos Sociales, consumo y Agenda 2030. Esta oficina canaliza denuncias por discriminación por razón de discapacidad, coordina a las Administraciones Públicas afectadas para buscar soluciones extrajudiciales y puede emitir informes declarativos. La OADIS colabora frecuentemente con el Defensor del Pueblo, especialmente en asuntos que afectan a varias comunidades autónomas o a operadores estatales. Así, por ejemplo, en un caso de inaccesibilidad en los servicios de trenes de RENFE que afecte a usuarios en distintas regiones, ambos organismos pueden actuar conjuntamente para exigir mejoras.

En suma, la queja ante el Defensor del Pueblo constituye una vía extrajudicial, ágil y gratuita, de defensa de los derechos de las personas con discapacidad. Su accesibilidad —por carecer de tasas, requisitos de forma o necesidad de abogado— y su capacidad de investigación dotan a esta figura de un valor estratégico para quienes carecen de recursos o desean una solución menos confrontativa que el litigio.

¹¹ <https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2023/>

A menudo, las actuaciones del Defensor logran desbloquear situaciones enquistadas y forzar respuestas administrativas que el cauce ordinario no consigue. Y aun cuando no se obtenga un resultado inmediato, sus resoluciones pueden servir como prueba o elemento de respaldo en procesos judiciales posteriores. En definitiva, el Defensor del Pueblo actúa como una especie de «abogado institucional» de quienes ven vulnerados sus derechos ante la pasividad, el retraso o la arbitrariedad de la Administración.

Para el colectivo de personas con discapacidad, contar con esta institución sensible, vigilante y proactiva ha sido —y debe seguir siendo— un pilar de garantía democrática frente a las inercias y déficits del sistema.

VII. PETICIONES Y DENUNCIAS ANTE EL COMITÉ DE LA ONU

Cuando las vías nacionales se agotan sin lograr restablecer un derecho vulnerado, las personas con discapacidad y sus organizaciones pueden acudir a instancias internacionales en busca de amparo. Aquí, existen varias opciones: los procedimientos ante el Comité de la ONU de Discapacidad (CDPD), las peticiones y quejas en el ámbito de la Unión Europea, e incluso las reclamaciones en el sistema del Consejo de Europa. Estas vías no son excluyentes entre sí ni sustituyen a la justicia española, sino que actúan como un nivel complementario de protección que puede ejercer presión e incluso conducir a una reapertura del caso a nivel interno.

Por su importancia, se van a analizar las comunicaciones individuales ante el Comité de la ONU (CDPD).

España ha reconocido la competencia del Comité de la CDPD de la ONU para examinar comunicaciones individuales, al ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención. Esto significa que cualquier persona o grupo de personas con discapacidad que considere que España ha violado sus derechos reconocidos en la Convención puede presentar una comunicación (denuncia) ante el Comité, siempre que haya agotado previamente los recursos internos disponibles (por ejemplo, haber litigado hasta el Tribunal Constitucional o que no exista recurso efectivo). El Comité analiza el caso, pide información al Estado y emite un Dictamen con sus conclusiones, determinando si hubo violación de la Convención y recomendando medidas de reparación.

En los últimos años, ha habido varios casos españoles ante el Comité CDPD.

Así, puede destacarse el caso de la reclamación de educación inclusiva que afectó a un menor con discapacidad, de tal forma que La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo estimó en su Sentencia de 29 de mayo de 2025 el recurso presentado por una familia con un hijo con síndrome de Down a quien el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU, en un dictamen de 2020, dio la razón al establecer que los tribunales españoles habían vulnerado su derecho a una educación inclusiva.

Sus padres reclamaban el derecho del menor a permanecer en escuela ordinaria con apoyos, frente a la decisión administrativa de trasladarlo a un centro de educación especial. Tras perder en los tribunales españoles, llevaron el caso al Comité CDPD. En septiembre de 2020, el Comité emitió un dictamen concluyendo que España violó el derecho a la educación inclusiva del niño (art. 24 CDPD), señalando que la administración y los tribunales no habían considerado adecuadamente los ajustes razonables necesarios para su inclusión ni realizaron una evaluación individual seria. Asimismo, criticó la falta en España de una legislación y políticas efectivas para garantizar la educación inclusiva, citando ese caso como ejemplo de prácticas segregadoras.

El impacto de este dictamen fue notable: por un lado, supuso un tirón de orejas internacional para España, que se vio instada a adoptar medidas generales (desde entonces se ha tramitado una reforma legislativa educativa reforzando la inclusividad, aunque persiste el debate). Por otro lado, los padres del menor utilizaron el dictamen para volver a la jurisdicción interna en vía de responsabilidad patrimonial del Estado. Reclamaron una indemnización por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia al haber obtenido una sentencia interna contraria a derechos luego reconocidos como vulnerados por el Comité. Tras un periplo judicial, el asunto llegó al Tribunal Supremo, que reconoció la validez de dicho dictamen de la ONU como fundamento para reparar la violación: anuló la sentencia nacional previa y condenó al Estado a indemnizar a la familia en 25.000€ por los gastos ocasionados (aunque no otorgó la suma mayor por daños morales). El Supremo enfatizó que los informes de los Comités de tratados, si bien no son ejecutivos automáticamente, «no son irrelevantes jurídicamente» y pueden dar lugar a revisar situaciones injustas mediante figuras como la responsabilidad patrimonial. Este criterio supone un avance jurisprudencial importante: se está otorgando eficacia interna a las decisiones del Comité de la CDPD, equiparándolas en la práctica a un reconocimiento de violación de derechos que el Estado debe reparar. Incluso puede afirmarse que el nuevo art. 49 CE, orientado a la inclusión, refuerza la obligación de atender estos dictámenes internacionales.

En definitiva, la vía del Comité de la ONU, aunque no produce «sentencias» ejecutivas por sí mismas, tiene fuerza moral y jurídica. Para la persona afectada, obtener un pronunciamiento favorable del Comité es a menudo una reivindicación de sus derechos y una herramienta para presionar a las autoridades nacionales. Y cada vez más, como hemos visto, los tribunales españoles están tomando en consideración estos dictámenes: bien reabriendo casos (vía recurso de revisión o figura análoga), bien para fundar reclamaciones de daños, o bien citándolos como autoridad interpretativa. Esto responde al mandato del art. 10.2 CE y a una progresiva apertura del sistema judicial español a la «dimensión global» de los derechos humanos.

VIII. CONCLUSIÓN

La garantía efectiva de los derechos de las personas con discapacidad exige superar definitivamente la vieja cultura administrativa de la pasividad y del incumplimiento estructural. El marco jurídico existe, pero su plena vigencia depende de que la ciudadanía —y, con especial legitimidad, el movimiento asociativo— utilice sin complejos todas las vías de reacción disponibles: la impugnación de actos, la exigencia judicial de la omisión reglada, el control de la producción normativa y la activación de los mecanismos extrajudiciales e internacionales. La Administración ya no puede refugiarse en el silencio, en la inercia ni en la discrecionalidad para dilatar derechos que el legislador ha reconocido y que la Constitución, la Convención de la ONU y la Ley garantizan.

La accesibilidad, los ajustes razonables, la igualdad real y la inclusión no son promesas programáticas, sino mandatos jurídicos exigibles. Allí donde la Administración no actúa, debe operar el Derecho; allí donde el reglamento no llega, debe llegar el juez; y allí donde el sistema interno fracasa, debe proyectarse el control internacional. Solo desde esta concepción activa de la juridicidad puede cumplirse el mandato constitucional de remover obstáculos y hacer efectivos los derechos.

La tutela de las personas con discapacidad no admite demoras, porque cada omisión o demora administrativa prolonga una desigualdad y cada inactividad institucional es, en sí misma, una forma de exclusión. Porque en Derecho administrativo —y muy especialmente en materia de discapacidad— la inactividad no es neutral: vulnera derechos. Y un derecho que no es exigible, no es un derecho.

REVISIÓN DE LA INIMPUTABILIDAD PENAL A LA LUZ DE LOS MANDATOS DE LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Antonio-Luis Martínez-Pujalte

Catedrático de Filosofía del Derecho. Universidad Miguel Hernández de Elche

SUMARIO: 1. Introducción. -2. El sentido de la inimputabilidad. -3. La regulación de la inimputabilidad en el Código penal. -4. Conclusiones. -Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Desde la aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, la Convención), se han planteado serias dudas acerca de la compatibilidad de la institución de la inimputabilidad penal (*insanity defence* en los países anglosajones), es decir, de la exclusión de la responsabilidad penal de las personas con discapacidad —particularmente, con discapacidad intelectual y psicosocial—, con los principios y mandatos de la Convención. Las reservas se suscitan sobre todo a propósito del artículo 12, que reconoce el derecho de todas las personas con discapacidad al ejercicio de su capacidad jurídica, y por lo tanto a realizar actos con efectos jurídicos; del artículo 5, que prohíbe la discriminación por motivos de discapacidad, y exigiría en consecuencia *prima facie* que la respuesta jurídica a la comisión de actos ilícitos sea igual para las personas con discapacidad y para las demás personas; y del artículo 14, que exige que las personas con discapacidad cuenten con las mismas garantías que las demás frente a la privación arbitraria de su libertad. Por todas estas razones, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la

Organización de las Naciones Unidas ha solicitado la retirada de las «declaraciones de incapacidad para comparecer en los tribunales y de inimputabilidad en los sistemas de justicia penal»¹, petición a la que se ha sumado el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, recomendando la revisión de los procedimientos penales para derogar el concepto de inimputabilidad².

En este contexto, el propósito de estas páginas es analizar la regulación de la inimputabilidad penal en el ordenamiento jurídico español, para determinar su compatibilidad con la Convención. Para ello, un paso previo será examinar el sentido de la figura de la inimputabilidad. A partir de este examen, y del contraste de la legislación española con la Convención, se plantearán propuestas de reforma normativa. Se trata de una cuestión sobre la que ya tuve la oportunidad de expresar mi posición en un Seminario organizado por el CERMI y la Fundación Derecho y Discapacidad, en el que participé también —pronunciando las palabras de clausura— el añorado Óscar Moral, a quien se dedica este volumen³.

2. EL SENTIDO DE LA INIMPUTABILIDAD⁴

Un elemento esencial de la definición del delito y, en consecuencia, condición necesaria para la exigencia de responsabilidad penal y para la imposición de una pena,

¹ COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, *Directrices sobre el derecho a la libertad y la seguridad de las personas con discapacidad*, Anexo al Informe del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a la Asamblea General, 2016 (A/72/55), n. 16. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2F72%2F55&Lang=en

² OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Derecho de acceso a la justicia en virtud del artículo 13 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, 27 de diciembre de 2017, n. 36. Disponible en: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g17/368/76/pdf/g1736876.pdf>

³ Seminario «¿Protección o discriminación? La inimputabilidad penal a la luz de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad», 27 de octubre de 2023. Puede consultarse la grabación en: <https://www.youtube.com/watch?v=9sB-o3OWaCw>

⁴ En torno a las cuestiones que se examinan en este epígrafe, en particular las instituciones de la culpabilidad y la imputabilidad, ha existido un profundo debate en la doctrina penal, que no es posible abordar en los límites de este artículo; un extenso tratamiento puede verse en MARTÍNEZ GARAY, L., *La imputabilidad penal: concepto, fundamento, naturaleza jurídica y elementos*, prólogo de J. C. Carbonell, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, que me ha resultado de suma utilidad. En la argumentación que se recoge en el texto procuro basarme en los principios sobre los que existe un amplio consenso.

es la culpabilidad⁵, que puede ser definida como la atribución individualizada de la acción antijurídica realizada a su autor. Para la exigencia de responsabilidad penal no basta, pues, que se haya cometido una acción antijurídica que reúna las características objetivas del hecho tipificado por la Ley como delito; sino que es necesario que ésta pueda ser atribuida, imputada, a la persona concreta que la ha realizado.

En este sentido, una de las razones que excluyen la culpabilidad es que la persona no «pueda comprender la licitud del hecho o actuar conforme a esa comprensión», expresión que utiliza textualmente el artículo 20.1 del Código penal español. Esta *imposibilidad de comprender* es el núcleo del concepto de inimputabilidad.

No obstante, durante largo tiempo la inimputabilidad se ha entendido como una cualidad subjetiva, que se ha predicado de determinadas categorías de personas, de las que se asumía que carecían de esa capacidad de comprensión, tales como los «imbéciles» y los «locos», expresiones utilizadas por el artículo 8 del Código penal de 1870. Aunque hoy esa concepción de la inimputabilidad como una categoría meramente subjetiva ha quedado superada, pues toda la doctrina comparte —en coherencia con la actual regulación legal— que la inimputabilidad ha de referirse a un hecho concreto cometido por el sujeto, la realidad es que, para la práctica totalidad de la doctrina —y también para el Código penal—, la inimputabilidad encierra un esencial elemento subjetivo, aplicándose a personas pertenecientes a determinados colectivos. En este sentido, la mayor parte de la doctrina concibe la imputabilidad como «capacidad de culpabilidad», lo que lleva consigo que habría personas que son capaces de ser culpables de sus acciones antijurídicas y otras no⁶; en coherencia con ello, algunos auto-

⁵ En este sentido, el Tribunal Constitucional ha afirmado que la Constitución «consagra sin duda el principio de culpabilidad como principio estructural básico del derecho penal, de manera que no sería constitucionalmente legítimo un derecho penal de autor que determinara las penas en atención a la personalidad del reo y no según la culpabilidad de éste en la comisión de los hechos» (STC 150/1991, de 4 de julio, fundamento jurídico 4.º), si bien cabe dudar de si el Tribunal alude a la culpabilidad como elemento concreto de la teoría del delito o al conjunto de garantías del Derecho Penal (culpabilidad en sentido amplio): cfr. MARTÍNEZ GARAY, *La imputabilidad penal...*, cit., pp. 372-376.

⁶ Cfr. en este sentido *vg.*, entre muchos otros, MUÑOZ CONDE, F., *Teoría general del delito*, Valencia, Tirant lo Blanch, 5.ª ed., 2022, p. 157: «La culpabilidad se basa en que el autor de la infracción penal, del hecho típico y antijurídico, tenga las facultades psíquicas y el grado de madurez suficiente para poder ser motivado en sus actos por los mandatos normativos. Al conjunto de estas cualidades mínimas requeridas para considerar a un sujeto culpable por haber hecho algo típico y antijurídico se le denomina *imputabilidad* o, más modernamente, *capacidad de culpabilidad*» (subrayados del autor). Una posición semejante —pero relacionando la imputabilidad no

res definen la imputabilidad como capacidad general de actuar de acuerdo con las exigencias del orden jurídico, una capacidad que existe o no con independencia de si el autor llega a actuar. Concebida así la imputabilidad, ésta no sería tanto un elemento de la culpabilidad como un presupuesto de la misma. Todas estas posiciones suponen, de un modo u otro, concebir la imputabilidad o inimputabilidad como un estatus personal: como señala Martínez Garay, desde estas concepciones «la inimputabilidad, más que reflejar una concreta relación entre el sujeto y el hecho cometido, es ante todo una característica personal del sujeto, un estado del mismo, la descripción de un modo de ser o de un tipo de persona, previo a e independiente de la comisión de cualquier delito, si bien cuando se comete un hecho típico se refleja también en el mismo»⁷. Así pues, el estatus personal de ciertos individuos —concretamente, los que tengan anomalías o alteraciones psíquicas relevantes— sería el de inimputables: carecerían, en consecuencia, de la capacidad de ser considerados culpables, de que se les atribuyan los hechos delictivos que cometen, y por tanto de ser declarados responsables de los mismos. Incluso aquellos autores que tratan de apartarse al máximo de esta concepción de la imputabilidad como estatus personal y como capacidad de culpabilidad acaban definiendo la misma a partir de una condición de la persona: así, por ejemplo, Martínez Garay la definirá como «la inexigibilidad de conducta adecuada a derecho, *por alteración patológica suficientemente relevante*, de la estructura de los procesos psíquicos cognitivos y/o afectivos de la decisión de voluntad que dio lugar a la conducta delictiva»⁸.

Tras este breve resumen del *status questionis*, ha llegado el momento de plantearse la cuestión central: ¿tiene sentido mantener la figura de la inimputabilidad? En mi opinión, este interrogante exige una respuesta matizada. Por un lado, pienso que exis-

con la capacidad de motivación sino de autodeterminación— en ZAMBRANO PASQUEL, A., *Derecho Penal. Parte General. Teoría del Delito*, vol. II, Quito, CEP, 2019, pp. 302 y ss.

⁷ MARTÍNEZ GARAY, *La imputabilidad penal...*, cit., p. 81. Entre los autores que definen la imputabilidad como «capacidad de culpabilidad» los hay también que la conciben como elemento —y no como presupuesto— de la culpabilidad; para MARTÍNEZ GARAY, entre ambas proposiciones existe una cierta contradicción (cfr. pp. 77-95).

⁸ MARTÍNEZ GARAY, *La imputabilidad penal...*, cit., p. 365; énfasis añadido. Como se ha señalado también con referencia a la jurisprudencia, concretamente en Colombia, «la aproximación a la determinación de la inimputabilidad es de carácter primariamente diagnóstico. Así, la falta de entendimiento de la antijuridicidad de un hecho se deriva de una característica biológica, una condición de la persona que contradice el concepto de normalidad» (PROGRAMA DE ACCIÓN POR LA IGUALDAD Y LA INCLUSIÓN SOCIAL, «Inimputabilidad, medidas de seguridad y discapacidad en Colombia», en VV. AA., *Inimputabilidad y medidas de seguridad a debate*, México, Ubijús, 2017, p. 64; énfasis del texto).

ten razones sólidas para excluir la culpabilidad de aquella persona que, en el momento de cometer la infracción penal, «no pueda comprender la ilicitud del hecho o actuar conforme a esa comprensión»: en este sentido, pues, la categoría de la inimputabilidad puede, y en mi opinión debe, ser mantenida. Por otro lado, sin embargo, es preciso despojar la categoría de la inimputabilidad de cualquier elemento subjetivo y de cualquier referencia a una cualidad de la persona. Trataré de justificar a continuación ambas afirmaciones, deteniéndome con mayor atención en la segunda, pues es la que supone un cambio respecto de la concepción actualmente vigente.

Para fundamentar la primera proposición, me referiré al caso que dio lugar a la STS (Sala de lo Penal) 627/2007, de 4 de junio. El empleado de una empresa, que había tenido en el pasado algunos enfrentamientos con su jefe inmediato, tras una discusión es agredido por este último con un cuchillo, asestándole varias puñaladas superficiales en el muslo, a consecuencia de lo cual el empleado entra en un estado de ansiedad, que le lleva a hacerse a su vez con un cuchillo y clavarlo a su jefe en el pecho, provocándole la muerte. En este caso, el acusado no tenía discapacidad ni enfermedad mental alguna, pero se aplica la circunstancia eximente de trastorno mental transitorio a que se refiere el segundo párrafo del artículo 20.1 del Código penal como eximente incompleta, entendiendo el Tribunal, para razonar la no aplicación de la eximente completa, que el acusado no tuvo un impulso irrefrenable de acabar con su agresor; lo cual significa, *a sensu contrario*, que si hubiese existido ese impulso irrefrenable, la persona habría sido eximida de responsabilidad penal. Utilicemos esta reconstrucción del caso como ejemplo; nos encontraríamos ante un supuesto en el que la persona, aunque comprendiera la ilicitud del hecho, no pudo actuar conforme a esa comprensión por estar dominada por un impulso irresistible consecuencia de la agresión de que ha sido objeto y de su estado de ansiedad. Es razonable que, en tales circunstancias, se le exima de responsabilidad penal, al menos por dos razones:

- En primer lugar, porque no parece razonable atribuir a una persona el acto anti-jurídico realizado si ésta no ha podido dominar el curso de la acción y el acto no procede de su autodeterminación, por ejemplo, como en el caso, por haber sido impulsado a hacerlo de una forma que no ha podido resistir. Para algunos autores, la culpabilidad puede entenderse como un juicio de reproche a la conducta de una persona; pues bien, no cabe el reproche a quien no conocía o comprendía la ilicitud de su conducta o a quien no le fue posible obrar conforme a este conocimiento y comprensión⁹. En

⁹ Cfr. SÁNCHEZ OSTIZ, P., *Imputación y teoría del delito*, Buenos Aires, IB de F, 2008, pp. 414-430.

consecuencia, no es posible el reproche y no puede entenderse que existe culpabilidad ni, por ende, responsabilidad penal si no hay autodeterminación en la conducta ilícita¹⁰. Como señalara con otras palabras Bacigalupo —sobre la base del artículo 17 de la Constitución, que reconoce el derecho a la libertad y seguridad—, «nadie es libre ni goza de seguridad si el Estado puede aplicarle penas por hechos u omisiones inevitables, es decir, que no sean consecuencia de la acción voluntaria evitable»¹¹. Por ello, y como afirma Rodríguez Vásquez, habrá imputabilidad «donde la persona cometió un hecho delictivo en un estado en el que tenía la capacidad de controlar su comportamiento»¹².

- En segundo lugar, excluir la responsabilidad penal en supuestos como el que se ha examinado es una exigencia del principio de igualdad, que exige tratar desigualmente las situaciones diferentes¹³. Desde este punto de vista, no parece razonable tratar de igual modo —declarando culpable y exigiendo responsabilidad penal— a quien ha cometido un hecho antijurídico en circunstancias en las que ha podido actuar comprendiendo la ilicitud del mismo que a aquel que, por las razones que sean, por ejemplo por encontrarse dominado por un impulso irresistible, no ha podido obrar conforme a esa comprensión.

Estas razones justifican, pues, que se excluya la imputación del hecho delictivo a aquella persona que lo ha cometido sin poder comprender la ilicitud del hecho o actuar conforme a esa comprensión. Entendida en este sentido, la pregunta por la imputabilidad constituye un elemento del enjuiciamiento penal que es razonable mantener.

Ahora bien, como se ha señalado anteriormente, en la actual concepción de la inimputabilidad ésta encierra un esencial componente subjetivo: la inimputabilidad se predica principalmente de ciertos sujetos que presentan deficiencias psíquicas o sen-

¹⁰ En este sentido, fundamenta la imputabilidad en la autodeterminación DIAZ ARANA, A. F., «Culpabilidad sin posibilidad de obrar en contrario: ¿una necesaria revisión de la ubicación de la (in)imputabilidad?», en *Derecho Penal y Criminología*, 45 (2024), pp. 57-97.

¹¹ BACIGALUPO, E., *Principios constitucionales de derecho penal*, Buenos Aires, Hammurabi, 1999, p. 148.

¹² RODRÍGUEZ VÁSQUEZ, J. A., «Internamiento e imputabilidad en derecho penal peruano: statu quo y crítica», en *Revista del Ministerio Público de la Defensa*, 11 (2016), p.150.

¹³ Sitúan el principio de igualdad como fundamento de la inimputabilidad ESCUDERO GARCÍA-CALDERÓN, B., «La culpabilidad», en Pedreira González, F. y Escudero García-Calderón, B., *La teoría jurídica del delito en un Estado de Derecho*, Barcelona, Bosch, 2023, pp. 261 y ss.; MARTÍNEZ GARAY, *La imputabilidad penal...*, cit., pp. 392-411.

soriales¹⁴, y que normalmente pueden ser calificados como personas con discapacidad a la luz de la definición recogida en el artículo 1 de la Convención. Es esta categorización subjetiva de la inimputabilidad la que resulta precisamente vedada por la Convención. Como se ha adelantado al inicio de estas páginas, es contraria en primer lugar al artículo 12, que reconoce a todas las personas con discapacidad el derecho a la capacidad jurídica, es decir, a realizar actos jurídicos y tomar decisiones por sí mismas, en igualdad de condiciones con las demás y en todos los aspectos de la vida¹⁵, capacidad que se extiende a los actos jurídicos ilícitos; como es obvio, no existe el derecho a realizar actos jurídicos ilícitos, pero sí a que esos actos tengan, para las personas con discapacidad, idénticos efectos que para todas las demás personas. Como señala Minkowitz, «una persona a la que se le reconoce la capacidad jurídica para crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas, realizar transacciones, otorgar o rechazar su consentimiento y, en general, tomar decisiones acerca de su persona y bienes incurre en responsabilidad como consecuencia de tales decisiones... Si las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás, esta capacidad se extiende a todos los aspectos de la vida en que las decisiones tienen consecuencias, e implica como corolario la responsabilidad jurídica por esas decisiones en igualdad de condiciones con todas las demás personas»¹⁶.

En segundo lugar, la inimputabilidad, en la medida en que se entiende asociada a determinados elementos subjetivos, constituye una discriminación por motivos de discapacidad, prohibida por el artículo 5 de la Convención, entre otros preceptos. En efecto, si la inimputabilidad se define, al menos parcialmente, a partir de cualidades subjetivas de la persona (alteraciones psíquicas o sensoriales) que dan lugar a una discapacidad, nos encontramos ante una diferencia de trato basada en la discapacidad, que no supera el escrutinio estricto exigido para que las diferencias de trato basadas en motivos de discriminación prohibidos no sean propiamente discriminatorias¹⁷. Ante

¹⁴ De hecho, incluso en el caso que se ha tomado anteriormente como ejemplo, en que se aplica la eximente incompleta de trastorno mental transitorio, una de las razones por las que no se aplica la eximente completa es que «el acusado no presenta enfermedad mental ni trastorno de personalidad» (STS 627/2007, de 4 de junio, fundamento jurídico 3.º).

¹⁵ Sobre la interpretación del artículo 12, cfr. MARTÍNEZ-PUJALTE, A.-L., «Legal Capacity and Supported Decision-Making: Lessons from Some Recent Legal Reforms», en *Laws*, 8(1), 2019, 4.

¹⁶ MINKOWITZ, T., «Rethinking criminal responsibility from a critical disability perspective: The abolition of insanity/incapacity acquittals and unfitness to plead, and beyond», en *Griffith Law Review*, 23 (2014), pp. 443-444. En la misma línea, RODRÍGUEZ VÁSQUEZ, J. A., «Internamiento e imputabilidad...», cit., pp. 149-162.

¹⁷ Sobre el escrutinio estricto cfr. vg. FERNÁNDEZ RUIZ GÁLVEZ, E., *Igualdad y derechos humanos*, Madrid, Tecnos, 2003, pp. 82-85.

todo, no parece fácil identificar cuál es la finalidad constitucional que se satisface con esta diferencia de trato, juicio de finalidad que constituye el primer elemento del escrutinio estricto. Podría argumentarse que la finalidad es el cumplimiento del principio de culpabilidad implícito en el artículo 25.1 de la Constitución, pero, como se ha señalado, este principio queda plenamente salvaguardado si la inimputabilidad se refiere exclusivamente a las circunstancias de la comisión del acto antijurídico, sin necesidad de relacionarla con cualidades de la persona. Asimismo, podría argumentarse que la imposición a las personas con discapacidad de una medida de seguridad en lugar de una pena cumple mejor con la finalidad reeducadora a que también alude el artículo 25 en su párrafo segundo, pero este argumento no resulta aceptable, pues un sistema penitenciario adecuado a las necesidades de las personas con discapacidad y que contase con los ajustes razonables necesarios podría cumplir también perfectamente una función reeducadora para las personas con discapacidad que hayan cometido delitos. Por lo demás, el segundo elemento del escrutinio estricto exige asegurar que la diferencia de trato no genere costes mayores que los estrictamente necesarios para la realización de esa finalidad constitucional: si en este caso identificar esa finalidad resulta problemático, parece evidente, en cambio, que la exclusión de la inimputabilidad causa un mayor daño a la persona con discapacidad, pues implica normalmente la imposición de una medida de seguridad, que resulta más gravosa que la pena, entre otras razones porque se extiende en la práctica durante un período de tiempo mayor, como se comentará más adelante. Además, la consideración de las personas con discapacidad intelectual o psicosocial como inimputables refuerza la estigmatización que sufren, al dar a entender que son potencialmente capaces de cometer hechos jurídicos que no comprenden y por lo tanto peligrosos para la sociedad¹⁸.

¹⁸ Este argumento por ejemplo en ARSTEIN KERSLAKE, A., *Restoring Voice to People with Cognitive Disabilities*, Cambridge University Press, 2017, p. 164; PROGRAMA DE ACCIÓN POR LA IGUALDAD Y LA INCLUSIÓN SOCIAL, «Inimputabilidad, medidas de seguridad y discapacidad en Colombia», cit., p. 65. Sostienen, por el contrario, que la actual regulación de la inimputabilidad —concretamente en el artículo 20.1 del Código penal— no es discriminatoria PANTALEÓN DÍAZ, M. y PUENTE RODRÍGUEZ, L., «Derecho penal y discapacidad a partir del nuevo paradigma de la Convención», en Munar, P. (ed.), *Principios y preceptos de la reforma legal de la discapacidad*, Barcelona, Marcial Pons, 2021: el precepto citado, señalan, «no contempla una suerte de exclusión de responsabilidad por estatus. No es la condición de sujeto que sufre una anomalía o alteración psíquica la que, por sí sola, excluye la responsabilidad de éste» (p. 123). Ciertamente, no es la condición de sujeto que sufre una anomalía o alteración psíquica la que, *por sí sola*, excluye la responsabilidad; pero la condición de sujeto que sufre una anomalía o alteración psíquica es *requisito necesario* —aunque no suficiente— para la exclusión de responsabilidad, con las consecuencias que se examinan en el texto.

Que la inimputabilidad resulta gravosa para las personas con discapacidad se refleja además en el hecho de que, en ocasiones, se les impone una medida de seguridad en supuestos en que, de no haber tenido discapacidad, habrían quedado exentos de responsabilidad penal y, en consecuencia, de cualquier tipo de sanción. Se aprecia muy particularmente este efecto perverso en la STS 339/2023, de 10 de mayo. Se trata de un caso en el que dos varones realizan prácticas sexuales con un tercero, al parecer consentidas por éste, pero, al ser la víctima una persona con discapacidad intelectual, y prevalerse los autores de esta condición, se incurre en el delito de abusos sexuales tipificado entonces por el artículo 181.2 del Código penal. Se da sin embargo la circunstancia de que uno de los autores del delito es una persona sorda sin formación alguna, pues no ha sido escolarizado, carece de lectoescritura y no conoce la lengua de signos, por lo que es eximido de responsabilidad criminal en virtud de la causa de inimputabilidad contemplada por el artículo 20.3 del Código penal (alteración en la percepción). La defensa alega que, en realidad, este último autor no conocía la discapacidad intelectual de la víctima y no pudo en consecuencia prevalerse de ella, por lo que su acción resulta atípica por faltarle uno de los elementos esenciales del injusto castigado por el artículo 181.2 del Código penal; en consecuencia, no le puede ser impuesta una medida de seguridad, pues para la imposición de éstas se exige, como indica el artículo 95, que el sujeto haya cometido un hecho previsto como delito. Pues bien, el Tribunal Supremo admite que, «no teniendo el acusado conocimiento cabal de la existencia y la dimensión de la discapacidad padecida por la víctima, no pudo advertir que el aparente consentimiento de éste (único e indiferenciado respecto de los actos que realizó con los dos acusados) no podía considerarse tal, en la medida en que había sido obtenido con abuso. No es muy distinto del supuesto en el cual el acusado no hubiera podido conocer que la víctima se encontraba dormida cuando se realizaron con ella actos de contenido sexual». Sin embargo, a continuación, da un giro en su argumentación al señalar que «es precisamente la existencia en el acusado de una causa de inimputabilidad lo que determina, en exclusiva, la presencia de ese error». Para concluir afirmando que «si la responsabilidad penal derivada de estos hechos no les resulta exigible (a los inimputables) es debido no a que la conducta por ellos realizada esté autorizada por el Derecho; sino a que éste les reconoce su falta de capacidad de culpa».

Pienso que este caso muestra de forma plenamente transparente el impacto discriminatorio de la actual concepción legal y doctrinal de la inimputabilidad. Si, en el supuesto comentado, el autor del acto hubiese sido una persona sin discapacidad que, por las razones que sean —entre otros motivos, porque muchas veces la discapacidad

intelectual no es perceptible a primera vista—, no hubiese conocido la discapacidad intelectual de la víctima, su conducta habría sido considerada atípica y, en consecuencia, no merecedora de reproche penal alguno. Porque se trata de una persona sorda, se sitúa en primer lugar esta cualidad personal y se atribuye a ésta el error cometido, considerando en consecuencia su conducta como típica, aunque no imputable, y sometiéndole por tanto a una medida de seguridad. Resulta evidente que nos encontramos ante una flagrante discriminación por razón de discapacidad, que vulnera el artículo 5 de la Convención.

Ha quedado, pues, suficientemente argumentada la segunda de las proposiciones que integraban el juicio sobre la figura de la inimputabilidad que adelanté en páginas anteriores: la necesidad de desvincular la inimputabilidad de cualquier referencia a una cualidad de la persona. La propuesta que se hace en estas páginas es, pues, la que apuntara hace algunos años Patricia Cuenca: «parece conveniente redefinir en términos no estigmatizantes y más neutrales las causas de inimputabilidad eliminando las referencias a las anomalías y los trastornos y centrando la regulación en las dificultades para comprender la ilicitud del hecho y actuar conforme a esa comprensión»¹⁹. En el siguiente apartado trataré de aplicar esta propuesta a la regulación de la inimputabilidad en el Código penal español.

3. LA REGULACIÓN DE LA INIMPUTABILIDAD EN EL CÓDIGO PENAL

El Código penal español no emplea textualmente los términos «imputabilidad» e «inimputabilidad». Sin embargo, la práctica totalidad de la doctrina considera que pueden incluirse en la categoría de causas de inimputabilidad las tres primeras circunstancias eximentes de la responsabilidad criminal enumeradas por el artículo 20²⁰, que aparecen redactadas del modo siguiente:

¹⁹ CUENCA GÓMEZ, P., *La adaptación de la normativa penitenciaria española a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Madrid, Cinca, 2019, p. 92; en la misma línea, MERCURIO, E., «¿Hacia dónde va la inimputabilidad? Entre las neurociencias y el modelo social de la discapacidad», en *Revista de Derecho de Valdivia*, 36 (2023), pp. 285-306.

²⁰ Cfr. vg. MUÑOZ CONDE, *Teoría general del delito*, cit., pp. 159 y ss. Algunos autores, como el propio Muñoz Conde, incluyen también entre las causas de inimputabilidad la minoría de edad, pero en esta cuestión no me voy a detener, pues excede claramente del propósito de estas páginas.

«1.º El que al tiempo de cometer la infracción penal, a causa de cualquier anomalía o alteración psíquica, no pueda comprender la ilicitud del hecho o actuar conforme a esa comprensión.

El trastorno mental transitorio no eximirá de pena cuando hubiese sido provocado por el sujeto con el propósito de cometer el delito o hubiera previsto o debido prever su comisión.

2.º El que al tiempo de cometer la infracción penal se halle en estado de intoxicación plena por el consumo de bebidas alcohólicas, drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas u otras que produzcan efectos análogos, siempre que no haya sido buscado con el propósito de cometerla o no se hubiese previsto o debido prever su comisión, o se halle bajo la influencia de un síndrome de abstinencia, a causa de su dependencia de tales sustancias, que le impida comprender la ilicitud del hecho o actuar conforme a esa comprensión.

3.º El que, por sufrir alteraciones en la percepción desde el nacimiento o desde la infancia, tenga alterada gravemente la conciencia de la realidad».

De estas tres causas de inimputabilidad, afectan de modo principal a personas con discapacidad la primera y la tercera²¹. Concretamente, la primera es aplicada en numerosos casos para eximir parcial o totalmente de responsabilidad criminal a personas con discapacidad intelectual y psicosocial. La segunda se refiere principalmente a personas con discapacidad sensorial, concretamente a personas sordas, y trae causa del artículo 8.3 del Código penal de 1973, que, en continuidad con Códigos penales anteriores, eximía de responsabilidad criminal a «el sordomudo de nacimiento o desde la infancia que carezca en absoluto de instrucción»; en la actualidad se aplica en muy escasas ocasiones —aunque, como se ha comentado más arriba, fue aplicada recientemente por la STS 339/2023—, habiendo quedado en buena medida obsoleta, dado que hoy la inmensa mayoría de las personas sordas cuentan con una formación adecuada, en condiciones similares a las de las demás personas.

De acuerdo con la argumentación desarrollada en el apartado anterior, para despojar la inimputabilidad de cualquier referencia subjetiva, basta con eliminar en el pri-

²¹ Cfr. PANTALEÓN DÍAZ, M. y PUENTE RODRÍGUEZ, L., «Derecho penal y discapacidad...», cit., pp. 120 y ss.

mer apartado la referencia a la anomalía o trastorno psíquico, de tal forma que la causa de inimputabilidad regulada en el artículo 20.1 del Código penal haría referencia únicamente al que al tiempo de cometer la infracción penal «no pueda comprender la ilicitud del hecho o actuar conforme a esa comprensión». Ello permitiría, por lo demás, suprimir la causa de inimputabilidad recogida ahora en el apartado tercero: al margen de que, como se ha dicho, su formulación resulta obsoleta, podría quedar perfectamente englobada en el supuesto del apartado primero, pues, si la alteración en la percepción resulta relevante, es porque la persona no puede comprender la ilicitud del hecho o actuar conforme a esa comprensión²².

Por su parte, la causa de inimputabilidad recogida en el apartado segundo del artículo 20 no contempla como cualidad subjetiva la discapacidad, pues se refiere a aquellos supuestos en que la imposibilidad de comprender la norma o de actuar conforme a esa comprensión se encuentra motivada por una intoxicación como consecuencia del consumo de alcohol o drogas o por el síndrome de abstinencia derivado de la dependencia de estas sustancias. No obstante, y dado que para la exención de responsabilidad penal se exige también que el consumo o abstinencia produzca el efecto de la imposibilidad de comprensión mencionado en idénticos términos en el apartado primero del precepto, la causa mencionada en el apartado segundo puede ser también subsumida en lo que sería la nueva causa genérica del apartado primero.

Así pues, mi propuesta es reconducir a una sola las tres causas de inimputabilidad que actualmente contempla el artículo 20 del Código penal. Quedaría exento de responsabilidad penal por ser inimputable, o, más exactamente, por *incurrir en inimputabilidad* en el momento de cometer el acto antijurídico —pues la inimputabilidad deja ya de ser una cualidad subjetiva para convertirse únicamente en una propiedad del hecho— la persona que, en ese momento, no hubiera podido comprender la ilicitud del hecho o actuar conforme a esa comprensión. Esta es la única regulación legal de la inimputabilidad que resultaría plenamente coherente con la concepción de la inimputabilidad que se ha argumentado en el apartado anterior.

El segundo párrafo del actual artículo 20.1 del Código penal, así como el segundo inciso del artículo 20.2 («siempre que no haya sido buscado con el propósito de co-

²² En este sentido, si no hubiese existido la previsión del artículo 20.3 del Código penal, no se habría producido la confusión entre error de tipo y causa de inimputabilidad que se evidencia en la STS 339/2023, y que se ha comentado más arriba en el texto.

meterla o no se hubiese previsto o debido prever su comisión»), aluden sin embargo a una problemática, la de las denominadas *actiones liberae in causa*, que no puede dejar de ser objeto de tratamiento por la norma penal. Se entiende por *actio libera in causa* «el fenómeno delictivo caracterizado porque, al tiempo del hecho, el autor se encuentra en estado de inimputabilidad o es incapaz de acción, pero esta situación puede referirse a un momento anterior (*actio praecedens*) en que era plenamente capaz. Destaca un primer momento en que el sujeto todavía capaz se coloca en situación de inimputabilidad o de incapacidad de acción; en este momento no ha comenzado aun a realizar la acción descrita en el tipo. Y un segundo momento en que el sujeto realiza la conducta típica encontrándose ya en estado de inimputabilidad o siendo incapaz de acción. Entre ambos momentos, la *actio praecedens* y la realización del comportamiento típico, debe mediar un nexo psicológico o anímico»²³. En términos resumidos, y aplicándolo a la cuestión que se está examinando en estas páginas, se trata de aquellos supuestos en que la persona se coloca voluntariamente —por ejemplo, mediante el excesivo consumo de alcohol— en una situación en la que no podrá comprender la ilicitud de sus acciones u obrar conforme a esa comprensión. Pues bien, también de esta situación cabe una formulación neutral, que no haga referencia alguna a una cualidad de la persona. Se trataría de exceptuar de la causa de inimputabilidad el supuesto en que la situación de inimputabilidad es buscada por la persona. En suma, el nuevo artículo 20.1 del Código penal —que contemplaría, como se ha dicho, la única causa de inimputabilidad, de forma que los apartados segundo y tercero habrían de quedar sin contenido— podría tener la siguiente redacción: «El que al tiempo de cometer la infracción penal no pueda comprender la ilicitud del hecho o actuar conforme a esa comprensión, siempre que esta situación no hubiese sido provocada por el sujeto con el propósito de cometer el delito o no se hubiese previsto o debido prever su comisión».

En la actualidad, la comisión de una infracción penal por una persona inimputable puede dar lugar a la imposición de una medida de seguridad, en los términos previstos por el Título IV del Libro I del Código penal. Aun cuando esta institución no deja de suscitar serias dudas —pues se impone una sanción penal a personas que no han cometido un delito y que carecen en consecuencia de responsabilidad penal, por faltar uno de los elementos esenciales para la existencia del delito como es la culpabilidad—,

²³ ALONSO ÁLAMO, M., «La acción libera in causa», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, 42 (1989), pp. 55-56.

pienso que existen argumentos suficientes para considerar justificadas estas medidas, por un lado porque la persona que actúa en situación de inimputabilidad realiza una acción objetivamente típica y antijurídica, por lo que puede haber motivos para que al menos de forma atenuada se le exija responsabilidad por sus acciones, y por otro lado porque se trata de medidas que se fundamentan en la finalidad preventiva general del Derecho penal, en este caso en particular la prevención especial: evitar que la persona cometa nuevas infracciones, tanto por encontrarse sujeto a medidas que se lo impiden, como porque éstas tienen una finalidad de reeducación para lograr que la persona se ajuste a las normas penales también en el futuro, una vez que la medida se ha extinguido. Ahora bien, la actual regulación legal de las medidas de seguridad exige desde luego una profunda revisión. Aunque en este artículo no puedo entrar en profundidad en esta cuestión, quisiera al menos —al margen de poner de relieve que, si prosperase la reforma del Código penal propuesta en estas páginas, la regulación de las medidas de seguridad debería hacerse coherente con el nuevo artículo 20.1 y con la existencia de una única causa general de inimputabilidad— abordar brevemente dos aspectos fundamentales que deberían ser revisados si se desea corregir el efecto discriminatorio que actualmente tienen las medidas de seguridad.

En primer lugar, en la actualidad el fundamento de las medidas de seguridad se sitúa en la peligrosidad, tal y como expresamente señala el párrafo primero del artículo 6 del Código penal: «las medidas de seguridad se fundamentan en la peligrosidad criminal del sujeto al que se impongan, exteriorizada en la comisión de un hecho previsto como delito»; en coherencia con este principio, es requisito para la imposición de una medida de seguridad —además de la comisión de un hecho antijurídico y típico— el pronóstico de peligrosidad, definido por el artículo 95.1 en los siguientes términos: «que del hecho y de las circunstancias personales del sujeto pueda deducirse un pronóstico de comportamiento futuro que revele la probabilidad de comisión de nuevos delitos». En mi opinión, es preciso romper este vínculo entre medidas de seguridad y peligrosidad, habida cuenta de la incertidumbre, la escasa fiabilidad y la muy baja capacidad predictiva de los pronósticos de peligrosidad, de tal forma que normalmente más del 80 % de los pronósticos positivos de peligrosidad resultan falsos²⁵; sin que, por su-

²⁴ Me remito a las muy acertadas sugerencias de CUENCA, P., «La adaptación de la normativa penitenciaria española...», cit., especialmente pp. 92-97 y 112-117.

²⁵ Como ha demostrado rigurosamente MARTÍNEZ GARAY, L., «La incertidumbre de los pronósticos de peligrosidad: consecuencias para la dogmática de las medidas de seguridad», en *Indret*, 2014, núm. 2; de la misma autora, «Predicción de peligrosidad y juicio de constitucionalidad de la prisión perpetua», en L. Arroyo *et al.* (eds.), *Contra la cadena perpetua*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2016, pp. 139-162.

puesto, pueda deducirse esa peligrosidad de la existencia de una enfermedad mental, como los Tribunales hacen habitualmente de forma automática, pues la realidad es que «no existen evidencias empíricas concluyentes que demuestren de forma fehaciente y objetiva la existencia de una diferencia significativa en el grado de peligrosidad de este grupo (las personas con discapacidad psicosocial) en comparación con la población general y con otros colectivos en particular»²⁶. Así pues, el incierto requisito del pronóstico de peligrosidad debería ser sustituido por otro que también requiere una valoración, pero que permitiría al juzgador un examen más riguroso, como la necesidad de la medida para la reeducación y reinserción social del sujeto que ha cometido una infracción penal en situación de inimputabilidad.

La segunda cuestión a la que deseo de hacer referencia es la duración de la medida. En la actualidad, respecto de las medidas de seguridad no privativas de libertad los artículos 105 y 107 del Código penal establecen con carácter general una duración máxima —de cinco o diez años, según la naturaleza de la medida—, mientras que, en relación con las medidas de internamiento, los artículos 101 a 103 contienen la siguiente cláusula, idéntica en los tres preceptos: «el internamiento no podrá exceder del tiempo que habría durado la pena privativa de libertad, si el sujeto hubiera sido declarado responsable». El Tribunal Supremo ha interpretado esta cláusula realizando la comparación no con la duración efectiva de la pena privativa de libertad, sino con «la extensión de la pena abstractamente considerada, sin tener en cuenta otras circunstancias atenuantes que podrían haber influido en la individualización de la pena»²⁷. Esta interpretación resulta en mi opinión particularmente problemática, pues tiene como consecuencia que la privación de libertad de las personas inimputables suele ser de mayor duración que el cumplimiento de la pena. Para corregir este efecto discriminatorio, sería necesario que el Código penal estableciese expresamente que las reglas para la individualización de la pena son de aplicación también a la determinación de la duración máxima de la medida de seguridad privativa de libertad, para lo que se debería modificar la cláusula citada dándole por ejemplo la siguiente redacción: «La duración de la medida de internamiento no podrá ser superior a la pena que se hubiese impuesto al sujeto si hubiese sido declarado imputable, tras la aplicación de las reglas de indivi-

²⁶ CUENCA GÓMEZ, P., *Sobre la privación de la libertad por motivos de discapacidad. La cuestión de los internamientos involuntarios*, Madrid, Dykinson-Universidad Carlos III, 2018, p. 44.

²⁷ CUENCA, P., «La adaptación de la normativa penitenciaria española...», cit., pág. 81; cfr. Acuerdo del Pleno de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 31 de marzo de 2009: «La duración máxima de la medida de internamiento se determinará en relación con la pena señalada en abstracto para el delito de que se trate».

dualización de la pena contenidas en el Capítulo II del Título III del presente Libro». Por lo que se refiere a las restantes medidas, al ser de naturaleza distinta a las penas —concretamente, la custodia familiar y la libertad vigilada no aparecen en el catálogo de las penas, mientras que existen por su parte otras penas no privativas de libertad que no están previstas como medidas de seguridad—, resulta más difícil realizar esa comparación, pero pienso que habría que incluir también una disposición que estableciese que la medida de seguridad no podrá ser en ningún caso más gravosa que la pena que se hubiese impuesto al sujeto si hubiese sido declarado imputable.

Finalmente, quisiera hacer referencia a las disposiciones sobre la investigación de la inimputabilidad contenidas en la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Concretamente, el artículo 381 establece que «si el Juez advirtiese en el procesado indicios de enajenación mental, le someterá inmediatamente a la observación de los Médicos forenses», que deberán emitir un informe pericial; el artículo 382 añade que «el Juez recibirá información acerca de la enajenación mental del procesado, en la forma prevenida en el artículo 380», es decir, de aquellas personas que hayan tenido relación con el procesado antes y después de haberse ejecutado el hecho. Naturalmente, estos preceptos legales deben ser reformados, no sólo porque contienen un lenguaje obsoleto y estigmatizante, sino, sobre todo, porque han de hacerse coherentes con una regulación de la imputabilidad que, como se ha señalado a lo largo de estas páginas, no debe guardar relación con cualidades de la persona, sino únicamente con las circunstancias del hecho delictivo realizado. Dado que, además, las causas que pueden determinar que una persona cometa un delito en situación de inimputabilidad no pueden ser abordadas únicamente desde el punto de vista médico —la discapacidad intelectual o psicosocial, por ejemplo, presentan otros aspectos mucho más relevantes que el estrictamente médico, como el psicológico, el educativo o el social; y para examinar si una persona con discapacidad intelectual comprendía la ilicitud del hecho y pudo actuar conforme a esa comprensión puede ser mucho más relevante que la opinión del médico la opinión del psicólogo o incluso del trabajador social—, la decisión judicial no puede descansar sólo sobre un dictamen médico, sino que debe ser aplicado también en este ámbito lo que, en otro contexto, señala el Preámbulo de la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica: «el proceso debe alejarse del esquema tradicional para pasar a orientarse hacia un sistema de colaboración interprofesional o de mesa redonda, con profesionales especializados de los ámbitos social, sanitario y otros»; previsión que se refleja expresamente en el nuevo artículo 759.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que exige que el Juez cuente en todo caso, para la adopción de

medidas de apoyo en el ejercicio de la capacidad jurídica, con dictámenes de «profesionales especializados de los ámbitos social y sanitario», por más que esta disposición esté siendo por ahora ignorada por los Tribunales, que mayoritariamente siguen basando sus decisiones en esta materia exclusivamente en dictámenes médicos. En todo caso, una regulación semejante debería introducirse en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, estableciendo que, cuando el Juez considere que el delito haya podido cometerse en situación de inimputabilidad, deba solicitar una evaluación interdisciplinar al respecto, que cuente con informes de profesionales especializados del ámbito social y sanitario.

4. CONCLUSIONES

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reclama una nueva interpretación de la figura de la imputabilidad. Parece razonable mantener esta categoría del enjuiciamiento penal, pero siempre que se desvincule por completo de cualquier referencia a cualidades subjetivas de la persona y se relacione únicamente con las circunstancias de la comisión del hecho delictivo; en rigor ya no cabrá hablar, pues, de personas inimputables, sino de personas que cometen delitos en situación de inimputabilidad. La aplicación de esta nueva concepción requiere la reforma del Código penal, en particular del artículo 20, así como, en coherencia, de los preceptos del Código penal que regulan las medidas de seguridad, y de los artículos 381 y 382 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que se refieren a la prueba de la inimputabilidad. Pienso que en las páginas anteriores se ha justificado suficientemente la necesidad y se ha establecido con precisión el alcance de estas modificaciones legislativas.

Desde el punto de vista práctico, estoy convencido de que, si se llevan a cabo los cambios legislativos reseñados, y se aplican adecuadamente por los Tribunales, para las personas con discapacidad intelectual y psicosocial la inimputabilidad pasará de ser la regla a convertirse en la excepción. Esta consecuencia no tendrá, sin embargo, por qué ser vista como negativa, pues —como se ha apuntado— la aplicación de las medidas de seguridad que resultan de la apreciación de la inimputabilidad es muchas veces más gravosa que el cumplimiento de las penas. Por lo demás —permítaseme utilizar el recurso fácil de parafrasear nuevamente la célebre expresión de Dworkin—, ese será en todo caso el efecto secundario de tomarnos los derechos de las personas con discapacidad en serio.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO ÁLAMO, Mercedes. «La acción libera in causa», *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, 42 (1989), pp. 55-108.
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Derecho de acceso a la justicia en virtud del artículo 13 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, 27 de diciembre de 2017.
- ARSTEIN KERSLAKE, Anna. *Restoring Voice to People with Cognitive Disabilities*. Cambridge University Press, 2017.
- BACIGALUPO, Enrique. *Principios constitucionales de derecho penal*. Buenos Aires: Hammurabi, 1999.
- COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *Directrices sobre el derecho a la libertad y la seguridad de las personas con discapacidad*. Anexo al Informe del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a la Asamblea General, 2016.
- CUENCA GÓMEZ, Patricia. *Sobre la privación de la libertad por motivos de discapacidad. La cuestión de los internamientos involuntarios*. Madrid: Dykinson-Universidad Carlos III, 2018.
- _____. *La adaptación de la normativa penitenciaria española a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Madrid: Cinca, 2019.
- DÍAZ ARANA, Andrés Felipe. «Culpabilidad sin posibilidad de obrar en contrario: ¿una necesaria revisión de la ubicación de la (in)imputabilidad?», *Derecho Penal y Criminología*, 45 (2024), pp. 57-97.
- FERNÁNDEZ RUIZ GÁLVEZ, Encarnación. *Igualdad y derechos humanos*. Madrid: Tecnos, 2003.
- MARTÍNEZ GARAY, Lucía. *La imputabilidad penal: concepto, fundamento, naturaleza jurídica y elementos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005.
- _____. «La incertidumbre de los pronósticos de peligrosidad: consecuencias para la dogmática de las medidas de seguridad», *Indret*, 2014, núm. 2.
- _____. «Predicción de peligrosidad y juicio de constitucionalidad de la prisión perpetua», en L. Arroyo et al. (eds.), *Contra la cadena perpetua*, pp. 139-162. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2016.
- MARTÍNEZ-PUJALTE, Antonio-Luis. «Legal Capacity and Supported Decision-Making: Lessons from Some Recent Legal Reforms», *Laws*, 8(1), 2019, 4.
- MERCURIO, Ezequiel. «¿Hacia dónde va la inimputabilidad? Entre las neurociencias y el modelo social de la discapacidad», *Revista de Derecho de Valdivia*, 36 (2023), pp. 285-306.

- MINKOWITZ, Tina. «Rethinking criminal responsibility from a critical disability perspective: The abolition of insanity/incapacity acquittals and unfitness to plead, and beyond», *Griffith Law Review*, 23 (2014), pp. 434-466.
- MUÑOZ CONDE, Francisco. *Teoría general del delito*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022.
- PANTALEÓN DÍAZ, Marta – PUENTE RODRÍGUEZ, Leopoldo, «Derecho penal y discapacidad a partir del nuevo paradigma de la Convención», en Munar, P. (ed.), *Principios y preceptos de la reforma legal de la discapacidad*, pp. 117-151. Barcelona: Marcial Pons, 2021.
- PEDREIRA GONZÁLEZ, Félix María - ESCUDERO GARCÍA-CALDERÓN, Beatriz. *La teoría jurídica del delito en un Estado de Derecho*. Barcelona: Bosch, 2023.
- RODRÍGUEZ VÁSQUEZ, Julio Alberto. «Internamiento e imputabilidad en derecho penal peruano: statu quo y crítica», *Revista del Ministerio Público de la Defensa*, 11 (2016), págs. 149-162.
- SÁNCHEZ OSTIZ, Pablo. *Imputación y teoría del delito*. Buenos Aires: IB de F, 2008.
- VARIOS AUTORES. *Inimputabilidad y medidas de seguridad a debate: una reflexión desde América Latina en torno a los derechos de las personas con discapacidad*. México: Ubijús, 2017.
- ZAMBRANO PASQUEL, Alfonso. *Derecho Penal. Parte General. Teoría del Delito*. Quito: CEP, 2019.

IMPORTANTES NOVEDADES EN EL SISTEMA DE INDEMNIZACIONES A LAS VÍCTIMAS EN ACCIDENTES DE CIRCULACIÓN (Ley 5/2025, de 24 de julio)

José Pérez Tirado

Abogado

Representante de Asociaciones de Víctimas en la Comisión de Seguimiento

SUMARIO: I. Mejoras en la tabla 2.A.1: «Baremo médico». -II. Mejoras en la tabla 2.C.2: «Horas diarias de necesidad de ayuda de tercera persona». -III. Mejora artículo 74 y tabla 1.B: Muerte. Fallecimiento de dos o más familiares. -IV. Mejora artículo 76 y tabla 1.B: Indemnización por muerte - Perjuicio particular. Fallecimiento víctima embarazada con pérdida de feto -V. Modificación artículo 83 - Nuevo apartado 3. Indemnización por muerte - Lucro cesante - S.M.I. -VI. Modificación artículo 87 - Apartados 2 y 3. Indemnización por muerte - Lucro cesante - Cuotas. -VII. Modificación artículo 88 - Apartado 4. Indemnización por muerte - Lucro cesante - Hogar. -VIII. Modificación artículo 98 - Apartados 1 y 2. Indemnización por secuelas - Fórmula Balthazar. -IX. Modificación artículo 102 - Apartado 2.a). Indemnización por secuelas - Perjuicio estético. -X. Modificación artículo 106 - Apartado 1 y tabla 2.b. Indemnización por secuelas - Perjuicio estético - Daño moral complementario por perjuicio estético. -XI. Modificación artículo 108 - Apartado 5. Indemnización por secuelas. Perjuicio moral por pérdida de calidad de vida. -XII. Modificación artículo 110. Indemnización por secuelas. Perjuicio sexual del cónyuge o pareja estable. -XIII. Modificación artículo 111 y tabla 2.B - P. Particular. Pérdida de feto a consecuencia del accidente. -XIV. Modificación artículo 116 y tabla 2.C - D. Emergente. Rehabilitación domiciliaria y ambulatoria. -XV. Modificación artículo 125 - Apartados 1 y 6. Necesidad ayuda de tercera persona - Daño emergente. -VI. Modificación artículo 128 - Apartado 4. Indemnización por secuelas - Lucro cesante - S.M.I. -XVII. Modificación artículo 129 - Letra b) - Tabla 2.C.5. Indem-

nización por secuelas - Lucro cesante - Total. -XVIII. Modificación artículo 130. Indemnización por secuelas - Lucro cesante. Menor de 30 años que no ha accedido al mercado laboral. -XIX. Mejora artículo 131 - Apartado 2. Indemnización por secuelas - Lucro cesante - Total. Lesionados con dedicación exclusiva a las tareas del hogar. - XX. Modificación artículo 132- Apartado 4 y 5. Indemnización por secuelas - Lucro cesante. -XXI. Modificación artículo 134 - Apartado 2. Indemnización por lesiones temporales. Síntomas persistentes temporales. -XXII. Modificación artículo 141 - Apartado 3. Gastos de asistencia sanitaria - Libre elección centro. -XXIII. Modificación artículo 143 - Apartado 4. Lesiones temporales - Lucro cesante tareas del hogar. -XXIV. Conclusión.

Ley 5/2025, de 24 de julio, por la que se modifican el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, y la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.

Este estudio lo realizo in memoriam de Óscar Moral Ortega, abogado, amigo y figura clave en la defensa de los derechos de las personas con discapacidad que dedicó su vida profesional y personal a la lucha por la igualdad, la justicia social y la inclusión real de las personas con discapacidad y sus familias.

Fue mi compañero en la Comisión del «Baremo» para mejorar el Sistema de valoración de daños corporales y me aportó, no solo su inmenso conocimiento jurídico, sino su convicción firme en la dignidad y los derechos de todas las personas, siendo un ejemplo de trabajo riguroso, diálogo constructivo y compromiso ético, por lo cual, su voz fue, y seguirá siendo, una referencia imprescindible para todos.

Nos dejó en el mismo momento que el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del 22 de julio de 2025, estaba aprobando el Proyecto de Ley por el que se modifica el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, y la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, un proyecto por el cual tanto había trabajado, tanto se había esforzado y donde está la huella de su labor y merece que todos respetemos esa Ley 5/2025 y la sigamos mejorando y él nos seguirá inspirando.

Trataré de dar, en este estudio, un enfoque práctico, al estar realizado por un abogado que se dedica diariamente a tratar de resolver los problemas que le plantean víctimas de accidentes de tráfico que sufren discapacidad por las lesiones sufridas, y señalar cuáles son las principales novedades que se han introducido en la Ley 5/2025 para tratar de mejorar el sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, al que normalmente todos nos referimos con el nombre de «Baremo», que figura como Anexo en el Texto Refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre.

Adelantaré unas ideas básicas que ayuden a comprender cuáles han sido las intenciones, dirigidas principalmente, a mejorar la protección a las víctimas de los accidentes de tráfico y a los perjudicados en los casos de fallecimiento, y siendo de aplicación para los accidentes de tráfico ocurridos a partir del 26 de julio de 2025, al haberse publicado la ley en el BOE del 25-07-2025, con la salvedad de las tablas de lucro cesante y de ayuda de tercera persona que pueden utilizarse en accidentes ocurridos antes del 26-07-2025, si el momento del fallecimiento o de la estabilización de las secuelas se produjo ya durante la vigencia de esta ley.

I. MEJORAS EN LA TABLA 2.A.1: «BAREMO MÉDICO»

Así se denomina la Tabla 2.A.1 «BAREMO MÉDICO», donde se recoge la clasificación y la valoración de las secuelas que pueden quedar después del tratamiento a una víctima de accidente de tráfico. Pocas modificaciones se han producido en esta Ley 5/2025, con relación a esta Tabla 2.A.1, la cual, ya quiero avanzar, requiere de un nuevo estudio para su mejora en los próximos años, pero ya resultaba necesario y era urgente mejorar el Capítulo I – Sistema Nervioso, apartado B), dedicado a PSIQUIATRÍA Y PSICOLOGÍA CLÍNICA, donde las valoraciones de determinadas secuelas eran ridículas e insuficientes.

Por ello, expertos en Psiquiatría han colaborado para su actualización, y me permito destacar por sus aportaciones al Dr. Julio Antonio Guija Villa, Médico Forense especialista en Psiquiatría y jefe del Servicio de Psiquiatría Forense del Instituto de Medicina Legal de Sevilla.

Detallo en la siguiente tabla nueve secuelas que han sido modificadas, con mejores valoraciones, comparando su valoración en la Ley 35/2015 y la nueva valoración establecida en la Ley 5/2025:

SECUELA	LEY 35/2015	LEY 5/2025
01033 - Síndrome cerebeloso - Ataxia - Leve	15-30 puntos	15-34 puntos
01137 - Trastorno cognitivo Grave	51-75 puntos	51-80 puntos
01138 - Trastorno cognitivo Muy Grave	76-90 puntos	81-95 puntos
01140 - Disfasia	10-24 puntos	15-24 puntos
01158 - Estrés postraumático Leve	1-2 puntos	4-10 puntos
01159 - Estrés postraumático Moderado	3-5 puntos	11-15 puntos
01160 - Estrés postraumático Grave	6-15 puntos	16-25 puntos
01164.1 - Trastorno depresivo mayor crónico Grave	16-25 puntos	16-30 puntos
01164.2- Trastorno depresivo mayor crónico Muy Grave	No existía	31-60 puntos

II. MEJORAS EN LA TABLA 2.C.2: «HORAS DIARIAS DE NECESIDAD DE AYUDA DE TERCERA PERSONA»

Dice el artículo 121.1, «*Necesidad de ayuda de tercera persona*», que esa necesidad de ayuda de tercera persona se fija en la Tabla 2.C.2, pero debe recordarse que en esa tabla no están todas las secuelas que realmente necesitan de esa ayuda, pues se incluyeron 67 secuelas que, sin ninguna duda, requieren ser indemnizadas con el perjuicio patrimonial por daño emergente y cuyas cuantías indemnizatorias se establecen a continuación en la Tabla 2.C.3.

En la Tabla 2.C.2, «*están todas las que están, pero no están todas las que son*», así, el artículo 121.1.a), señala que también pueden dar lugar a necesidad de ayuda de tercera persona cuando «*el resultado de las secuelas concurrentes, una vez aplicada la fórmula correspondiente, sea igual o superior a ochenta*», es decir, existen víctimas que no sufren ninguna de las secuelas señaladas en Tabla 2.C.2, pero si sus secuelas concurrentes alcanzan los 80 puntos, van a necesitar de esa ayuda que debe valorarse en prueba pericial médica.

El artículo 121.1.b), señala la posibilidad de necesidad de ayuda de tercera persona en supuestos donde, sin alcanzarse los 80 puntos en las secuelas concurrentes, también sea necesaria tal ayuda *«por verse especialmente afectada la autonomía personal»*, requiriéndose que, en prueba pericial médica, se señale que las secuelas que padece la víctima le producen «pérdida de autonomía personal», es decir, afectación en algunas de las actividades esenciales de la vida ordinaria que detalla el artículo 51 del Texto Refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004.

Por ello, el artículo 121.2 señala que, en los supuestos de necesidad de ayuda de tercera persona que no están específicamente previstos y señalados en la Tabla 2.C.2, también se podrá indemnizar esa ayuda si lo acredita una prueba pericial médica con una pérdida de autonomía personal, debiendo en estos casos el perito médico señalar las horas que esa víctima precisa por analogía con alguna de las secuelas que sí está prevista en la tabla.

En la Ley 5/2025, se han realizado algunas modificaciones en la Tabla 2.C.2, aumentándose el número de horas necesarias en determinadas secuelas, al reconocerse que las fijadas en la Ley 35/2015, eran insuficientes y, me permito destacar por sus aportaciones al Dr. Miguel Ángel González Viejo, Especialista en Medicina Física y Rehabilitación y gran experto en lesiones medulares.

Detalle en la siguiente tabla las diez secuelas que han sido modificadas, con la valoración Ley 35/2015 y la valoración establecida en la Ley 5/2025, donde se puede apreciar las mejoras que se han introducido para una mayor protección de las víctimas que sufren graves secuelas:

SECUELA	LEY 35/2015	LEY 5/2025
A 01001 - Estado vegetativo permanente	16 horas	24 horas
A 01002 - Tetraplejía por encima o igual a C4	16 horas	24 horas
A 01003 - Tetraplejía C5-C6	11-12 horas	12-14 horas
A 01004 - Tetraplejía C7-C8	7-8 horas	8-10 horas
A 01012 - Paraplejía D1	6-7 horas	8-9 horas
A 01136 - Trastorno cognitivo Moderado	1-2 horas	1-5 horas
A 01137 - Trastorno cognitivo Grave	6-8 horas	6-9 horas
A 01164.2 - Trastorno depresivo Muy Grave	No existía	4-8 horas
A 02002 - Enucleación ambos globos oculares	5-6 horas	10-12 horas
A 02005 - Ceguera	5-6 horas	10-12 horas

III. MEJORAARTÍCULO 74 Y TABLA 1.B: MUERTE. FALLECIMIENTO DE DOS O MÁS FAMILIARES

Existía en la Ley 35/2015, el denominado «*Perjuicio particular por fallecimiento de ambos progenitores*» donde la Tabla 1.B establecía un incremento sobre el perjuicio personal básico que «*A cada hijo que tenga hasta 20 años*» era del 70 % y para «*A cada hijo que tenga más de 20 años*» era del 35 %.

Manteniéndose en la Ley 5/2025 el mismo incremento sobre el perjuicio personal básico cuando se produce el fallecimiento de ambos progenitores en accidente, se amplía este artículo para establecer que también existe perjuicio particular cuando en el mismo accidente se produce el fallecimiento «*de dos o más familiares incluidos en el*

artículo 62 en el mismo accidente». Se incluye así, un nuevo apartado 2 en el artículo 74 que dice:

«2. En los demás casos de fallecimiento en el mismo accidente de dos o más familiares incluidos en el artículo 62 también existe un perjuicio particular que se resarce mediante un incremento del veinticinco por ciento del perjuicio básico por muerte de cada uno de los familiares fallecidos.»

De esta forma, se amplía la Tabla 1.B con este nuevo perjuicio particular y se señala en esa tabla que cada perjudicado recibirá un incremento sobre el perjuicio personal básico del 25 % cuando en el mismo accidente se produzca el fallecimiento de dos o más familiares de los señalados en el artículo 62.

IV.- MEJORAARTÍCULO 76 Y TABLA 1.B: INDEMNIZACIÓN POR MUERTE - PERJUICIO PARTICULAR. FALLECIMIENTO VÍCTIMA EMBARAZADA CON PÉRDIDA DE FETO

Existía en la Ley 35/2015, el *«Perjuicio particular por fallecimiento de víctima embarazada con pérdida de feto»* donde la Tabla 1.B establece en 2025 una indemnización de 19 051,19 €, cuando *«Si la pérdida de feto tuvo lugar en las primeras doce semanas de gestación»* y, una indemnización mayor de 38 102,38 € *«Si la pérdida de feto tuvo lugar a partir de las doce semanas de gestación»*.

Manteniéndose en la Ley 5/2025 para este año 2025, las mismas indemnizaciones en esos dos primeros tramos de gestación, pero estableciéndose una mayor indemnización de 59 325,42 € *«Si la pérdida de feto tuvo lugar a partir de las treinta y dos semanas de gestación»*.

De esta forma, en la nueva Tabla 1.B en la Ley 5/2025, aparece:

Tabla 1.B - Perjuicio personal particular	Indemnización
8. Fallecimiento de víctima embarazada con pérdida de feto	
Si la pérdida tuvo lugar en las primeras 12 semanas de gestación	19 051,19 €
Si la pérdida tuvo lugar a partir de las 12 semanas de gestación y hasta las 32 semanas de gestación	38 102,38 €
Si la pérdida tuvo lugar a partir de las 32 semanas de gestación	59 325,42 €

V. MODIFICACIÓN ARTÍCULO 83 - NUEVO APARTADO 3. INDEMNIZACIÓN POR MUERTE - LUCRO CESANTE - S.M.I.

Es muy importante destacar la creación de un nuevo apartado 3 en el artículo 83, para la determinación del lucro cesante que corresponde a las personas perjudicadas económicamente por el fallecimiento de una víctima y, en la Ley 5/2025 se indica en este nuevo apartado lo siguiente:

«3. En todo caso, el ingreso mínimo que siempre se tendrá en cuenta será un salario mínimo interprofesional anual.»

Quiero destacar la contundencia de la redacción de este nuevo apartado donde se ha querido resaltar que *«En todo caso»*, para dejar muy claro que los ingresos mínimos que siempre se deberán tener en cuenta para calcular el lucro cesante en caso de víctimas con ingresos de trabajo personal o en situación de desempleo, *«será un salario mínimo interprofesional anual»*.

La Ley 5/2025 se publica en este año 2025 y el salario mínimo interprofesional anual este año es de 16 576 € anuales, y ese es el ingreso mínimo que siempre se debe tener en cuenta para calcular el lucro cesante y, por ello, y de una forma muy acertada, la Ley 5/2025, en las nuevas tablas 1.C.H dedicadas al lucro cesante que deriva de fallecidos con dedicación a las tareas del hogar, el primer tramo de ingreso neto es *«Hasta 18 000 €»*.

Es lógico que esas tablas se inicien en ese nivel de ingresos, pues respetan perfectamente lo establecido en el artículo 81.2 que dice *«Cuando el ingreso neto de la víctima se encuentre entre dos niveles de ingreso neto de la tabla 1.C se asigna el lucro cesante correspondiente al límite superior»*.

Queda muy claro que todas las tablas de lucro cesante 1.C deberán ser corregidas cuando se publiquen en el 2026 y se tendrá que hacer desaparecer los 3 primeros tramos de esas tablas, los que indican *«Hasta 9 000 €»*, *«Hasta 12 000 €»* y *«Hasta 15 000 €»*, pues el primer tramo de ingresos que deben tener todas las tablas de lucro cesante debe iniciarse con *«Hasta 18 000 €»*.

Así lo recalca con claridad el nuevo artículo 83 en su nuevo apartado 3, con independencia de que los ingresos netos que tuviera la víctima fueran inferiores al salario

mínimo interprofesional o si la víctima se encontraba en situación desempleo y, debemos confiar que nadie utilice desde el 26 de julio de 2025, esos tres tramos antes señalados, y todos los cálculos de lucro cesante se inicien, como mínimo, a partir de «Hasta 18 000 €».

VI. MODIFICACIÓN ARTÍCULO 87 - APARTADOS 2 y 3. INDEMNIZACIÓN POR MUERTE - LUCRO CESANTE - CUOTAS

En la aplicación de la Ley 35/2015, se había observado que, en supuestos donde existían varios perjudicados económicos de la víctima fallecida, las cuotas de los perjudicados establecidas en el artículo 87, al sumarlas eran superiores al noventa por ciento (lo máximo que se puede destinar a los perjudicados), y se realizaba entonces una redistribución de modo proporcional, que daba lugar a la correspondiente reducción de la indemnización de cada uno de ellos, y se producía, en ocasiones, un resultado ilógico, pues la indemnización total que entonces resultaba era inferior a la que hubiera correspondido por lucro cesante con menos perjudicados, siendo evidente que era necesario corregirlo.

Por ello se deja claro, en primer lugar, en el apartado 2 que, el conductor responsable del accidente que no recibe indemnización no se debe considerar en el cómputo de cuotas, es decir, si al cónyuge se le indemniza se tiene en cuenta y se le asigna una cuota del sesenta por ciento, pero cuando por su responsabilidad en el accidente no percibe indemnización, no debe computarse su cuota.

En segundo lugar, se señala en el apartado 2.d), que el cónyuge separado o el ex-cónyuge que tenga derecho a percibir pensión compensatoria que se extinga por el fallecimiento de la víctima, no se tiene en cuenta para el cómputo de cuotas, pues la anterior redacción le asignaba una cuota del 20 %, que ahora desaparece, pues se ha observado a lo largo de estos años que esos perjudicados tienen indemnizaciones muy bajas y su cuota reducía drásticamente las indemnizaciones por lucro cesante de otros perjudicados directos (hijos y actual cónyuge).

En tercer lugar, en este artículo se realiza una gran modificación en el apartado 3, dando solución al problema existente anteriormente y señalando que cuando la suma de las cuotas de los perjudicados sea superior al 90 %, la indemnización de cada perjudicado se reducirá en proporción al exceso de cuotas sobre ese 90 %, pero si la indemnización total resultante para el conjunto de los perjudicados es inferior a la

indemnización más elevada de las que pudieran resultar de no existir exceso de cuotas, se indemnizará este último importe, que se distribuirá de un modo proporcional a las indemnizaciones que les hubieran correspondido.

Es lo que podríamos denominar en términos coloquiales *«respetar el mejor noventa o respetar el mejor ochenta»*.

Supongamos que el lucro cesante del cónyuge viudo era de 100 000 € (cuota 60 %), y del hijo menor de 3 años era de 120 000 € (cuota 30 %), y existía un segundo hijo de 25 años (de un anterior matrimonio) con un lucro cesante de 30 000 € (cuota 30 %), existía un «exceso de cuotas» (120 %) debiéndose reducir las indemnizaciones fijadas en la Tabla 1.C correspondientes en un 0,75 %.

De esta forma, el cónyuge pasaba a percibir 75 000 €, el hijo menor de 3 años percibía 90 000 € y el hijo de 25 años recibía 22 500 €, indemnizándose el total del lucro cesante en una suma de 187 500 €, cuando podemos apreciar que, si se respetaba lo que ahora denominamos *«el mejor noventa»*, la indemnización que debía repartirse entre los tres perjudicados era de 220 000 €.

Con la actual modificación, esos 220 000 € se deben repartir proporcionalmente entre los tres perjudicados, y como la suma de sus indemnizaciones según Tabla 1.C eran 250 000 €, podemos distribuirlo según el «peso» que tenían sus indemnizaciones, correspondiendo al cónyuge viudo el 40 %, al hijo menor de 3 años el 48 % y al hijo de 25 años el 12 %.

De esta forma, al cónyuge viudo con *«el mejor noventa»*, que eran 220 000 €, le corresponderían 88 000 €, al hijo menor de 3 años 105 600 € y al hijo de 25 años la suma de 26 400 €.

Con el nuevo apartado 3, si comparamos el sistema anterior con el actual, vemos que las indemnizaciones que se abonaban eran 187 500 € y con el nuevo sistema, donde se respeta *«el mejor 90»*, se indemnizarán 220 000 €:

Perjudicado	Lucro cesante según Tabla	Ley 35/2015 (0,75 %)	Ley 5/2025 (mejor 90)
Cónyuge viudo	100 000 €	75 000 €	88 000 €
Hijo 3 años	120 000 €	90 000 €	105 600 €
Hijo 25 años	30 000 €	22 500 €	26 400 €
TOTAL	250 000 €	187 500 €	220 000 €

VII. MODIFICACIÓN ARTÍCULO 88 - APARTADO 4. INDEMNIZACIÓN POR MUERTE - LUCRO CESANTE - HOGAR

Importante modificación, que resuelve la injusticia que se estaba produciendo en el fallecimiento de una víctima que no tenía ingresos por dedicarse en exclusiva a las tareas del hogar de su unidad familiar, pues con la Ley 35/2015, aunque se sabía que no percibían sus familiares directos una pensión pública, se le estaba aplicando las indemnizaciones por lucro cesante previstas en la Tabla 1.C para víctimas con ingresos, con el único «arreglo» de incrementar esas indemnizaciones en un 25 %.

En realidad, al aplicar las Tablas 1.C para víctimas con ingresos, se les estaba deduciendo a los perjudicados unas pensiones públicas estimadas que no percibían, y se les compensaba con un incremento del 25 % sobre la cuantía señalada en la Tabla 1.C correspondiente, siendo ese porcentaje de incremento insuficiente.

Se racionaliza el sistema, al crearse en esta Ley 5/2025 las nuevas Tablas 1.C.H, (H de hogar), donde no se descuenta ninguna pensión pública, pues no existe y, lógicamente, no hace falta incrementar nada en esas tablas, pues el resultado cuantitativo es fruto del valor que ha sido asignado a ese trabajo no remunerado de la víctima que en el artículo 84.1 se valora en el equivalente a un salario mínimo interprofesional anual, con los incrementos del valor de ese trabajo que permite el artículo 84.2 en unidades familiares de más de dos personas.

A modo de comparación, puedo señalar algún ejemplo cuantitativo de lo que representa esa modificación del artículo 88.4 con la creación de la Tabla 1.C.H, en un supuesto donde la víctima fallecida se dedicaba en exclusiva a las tareas del hogar

con 37 años, cónyuge viudo de 38 años con 14 años de matrimonio e hijo menor de 5 años, siendo una unidad familiar de tres miembros.

El valor de su trabajo no remunerado al dedicarse en exclusiva a las tareas del hogar y, aplicando el artículo 84, sería de 16 576 € (SMI 2025) más 10 % por el hijo menor, teniendo un valor de 18 233,60 €.

Con la Tabla 1.C.1, para el cónyuge viudo de 38 años con matrimonio de 14 años («Hasta 15 años de duración del matrimonio»), y con un valor del trabajo que se realizada en las tareas del hogar de 18 233,60 €, se debe utilizar la columna de ingresos de «Hasta 21 000 €» y en el Real Decreto 907/2022, de 25 de octubre, por el que se modifican las cuantías de determinadas tablas del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, la indemnización resultante era 34 197 €, la cual, se debía incrementar de conformidad a lo señalado en el artículo 88.4 en el 25 % y resultaba entonces una indemnización para ese cónyuge de 42 746,25 €.

Con la Tabla 1.C.2, para el hijo de 5 años, y con un valor del trabajo que se realizada en las tareas del hogar de 18.233,60 €, se debe utilizar la columna de ingresos de «Hasta 21 000 €» y en el Real Decreto 907/2022, de 25 de octubre, por el que se modifican las cuantías de determinadas tablas del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, la indemnización resultante era 70 695 €, la cual, se debía incrementar de conformidad a lo señalado en el artículo 88.4 en el 25 % y resultaba entonces una indemnización para ese cónyuge de 88 368,75 €.

Ahora, con la Ley 5/2025, se han publicado las tablas específicas que se deberían utilizar y, en este supuesto, sería la Tabla 1.C.1.H y 1.C.2. H y veamos diferencias:

Perjudicado	Ley 35/2015	Ley 5/2025
Cónyuge 38 años matrimonio 14 años	42 746,25 €	150 421 €
Hijo 5 años	88 368,75 €	109 280 €

VIII. MODIFICACIÓN ARTÍCULO 98 - APARTADOS 1 y 2. INDEMNIZACIÓN POR SECUELAS - FÓRMULA BALTHAZAR

En la Ley 35/2015, en los casos de concurrencias de secuelas derivadas del mismo accidente, se utilizaba la conocida «*fórmula de Balthazar*» y se señalaba que de ser las secuelas más de dos, para el uso de la citada fórmula se partía de la secuela de mayor puntuación y las operaciones se debían realizar en orden inverso a su importancia.

Ahora, en la Ley 5/2025, se señala que las operaciones se deben realizar en orden decreciente de mayor a menor a su importancia, y esa pequeña modificación produce que, en determinados casos con bastantes secuelas concurrentes, el resultado final de la puntuación sea mayor y más razonable con el cambio que, además, se ajusta con mayor precisión a los deseos que tenía el inventor de esa fórmula, que siempre produce efectos reductores.

Para comprender esta modificación, nada mejor que un ejemplo visual de cómo se aplicaba con Ley 35/2015 y cómo se debe aplicar con Ley 5/2025.

Ejemplo: Lesionado con secuelas concurrentes de 30 puntos, 25 puntos, 15 puntos, 10 puntos, 8 puntos, 14 puntos y 5 puntos.

LEY 35/2015 = 71 puntos

Secuelas	Fórmula	Resultado	Redondeo
30 puntos	$(((100 - M) \times m) / 100) + M$	-	-
5 puntos	$(((100 - 30) \times 5) / 100) + 30$	33,50	34
8 puntos	$(((100 - 34) \times 8) / 100) + 34$	39,28	40
10 puntos	$(((100 - 40) \times 10) / 100) + 40$	46,00	46
14 puntos	$(((100 - 46) \times 14) / 100) + 46$	53,56	54
15 puntos	$(((100 - 54) \times 15) / 100) + 54$	60,90	61
25 puntos	$(((100 - 61) \times 25) / 100) + 61$	70,75	71

LEY 5/2025 = 72 puntos

Secuelas	Fórmula	Resultado	Redondeo
30 puntos	$(((100 - M) \times m) / 100) + M$	-	-
25 puntos	$(((100 - 30) \times 25) / 100) + 30$	47,50	48
15 puntos	$(((100 - 48) \times 15) / 100) + 48$	55,80	56
14 puntos	$(((100 - 56) \times 14) / 100) + 56$	62,16	63
10 puntos	$(((100 - 63) \times 10) / 100) + 63$	66,70	67
8 puntos	$(((100 - 67) \times 8) / 100) + 67$	69,64	70
5 puntos	$(((100 - 70) \times 5) / 100) + 70$	71,50	72

Se puede apreciar que las mismas secuelas que sufre una víctima, pero aplicando la fórmula de Balthazar con las secuelas en orden decreciente de mayor a menor a su importancia, da otro resultado distinto antes, 71 puntos, y ahora 72 puntos.

IX. MODIFICACIÓN ARTÍCULO 102 - APARTADO 2.a). INDEMNIZACIÓN POR SECUELAS - PERJUICIO ESTÉTICO

Se incluye dentro del grado del perjuicio estético importantísimo, dos nuevas secuelas que generaban discusión y controversia, quedando ahora muy claro que el estado vegetativo permanente y las tetraplejias más severas, deben ser siempre calificadas como perjuicio estético importantísimo que tiene en la Tabla 2.A.1 en su Código 11006 una valoración de 41-50 puntos.

Se mantiene, en este grado, las otras secuelas que ya figuraban, pero se deja muy claro que en las personas que sufren tan graves secuelas debe valorarse su perjuicio estético como importantísimo.

X. MODIFICACIÓN ARTÍCULO 106 - APARTADO 1 y TABLA 2.B. INDEMNIZACIÓN POR SECUELAS - PERJUICIO ESTÉTICO - DAÑO MORAL COMPLEMENTARIO POR PERJUICIO ESTÉTICO

Con la Ley 35/2015, para que la víctima pudiera reclamar el perjuicio personal particular por daño moral complementario por perjuicio estético, señalaba el apartado 1 del artículo 106 que, debía alcanzar al menos 36 puntos de secuelas estéticas, encon-

trándose esa puntuación dentro del grado «Muy importante», que tiene una horquilla de valoración de 31-40 puntos.

Se modifica el artículo 106, apartado 1 en la Ley 5/2025, para conseguir que todos los casos que sean calificados con el grado «*Muy importante*», puedan reclamar ese daño moral complementario por perjuicio estético y, para ello, se considera que cuando se alcanza al menos 31 puntos, ya debe establecerse una indemnización por ese perjuicio personal particular que viene recogido en la Tabla 2.B.

En este 2025, el daño moral complementario por perjuicio estético tiene una horquilla de indemnización «*De 12 192,76 € hasta 60 963,82 €*», habiéndose modificado la Tabla 2.B y donde antes decía «*Cuando alcanza al menos treinta y seis puntos*», ahora «*Cuando alcanza al menos treinta y un puntos*».

XI. MODIFICACIÓN ARTÍCULO 108 - APARTADO 5. INDEMNIZACIÓN POR SECUELAS. PERJUICIO MORAL POR PÉRDIDA DE CALIDAD DE VIDA

Dos modificaciones sustanciales en este artículo y, concretamente, en su apartado 5 que está referido al grado leve del perjuicio moral por pérdida de calidad de vida por secuelas, pues la Ley 35/2015 nos hablaba, para su aplicación, de perder la posibilidad de llevar a cabo por tales secuelas «*actividades específicas que tenga especial trascendencia en su desarrollo personal*», y ahora, en la Ley 5/2025, se concreta al señalar que la posibilidad de reconocer esa pérdida de calidad de vida en grado leve ya se puede realizar cuando se pierde la posibilidad de llevar a cabo «*actividad*» (en singular) de aquellas que son específicas de desarrollo personal y que están detalladas en el artículo 51.

Sobraba, y se ha suprimido, que además se requiriera «*especial trascendencia*», pues tal requisito nos llevaba a una prueba casi diabólica para las víctimas de los accidentes de tráfico, una vez ya habían acreditado que se habían visto afectados en una de las actividades específicas de desarrollo personal.

La otra modificación en este apartado se refleja al señalar que «*En los demás casos, cuando se produzcan secuelas de seis o menos puntos se presume que no existe pérdida de calidad de vida, salvo que el perjudicado la acredite.*». De esta forma, ese límite de seis o más puntos, que parecía difícilmente franqueable con la Ley 35/2015, se clarifica al establecer que el perjudicado podrá acreditar que con secuelas

con puntuaciones inferiores a seis puntos puede igualmente reclamar la pérdida de calidad de vida en grado leve si acredita afectación en actividad o actividades de las señaladas en el artículo 51 de la ley.

Se deja, además, muy claro, que la limitación o pérdida parcial de la actividad laboral o profesional que se venía ejerciendo por la víctima es, sin duda, y debe considerarse, un perjuicio en grado leve con independencia del número de puntos que se otorgue a la secuela, pues hay secuelas de muy baja puntuación pero que pueden producir una limitación en determinadas profesiones, y que deben llevar acompañada la pérdida de calidad de vida por secuelas en grado leve, sin descartar que, incluso alguna secuela «pequeña», puede dar lugar a una invalidez en grado total en el mundo laboral, que ya no sería una pérdida de calidad de vida leve, sino una pérdida de calidad de vida en grado moderado.

XII. MODIFICACIÓN ARTÍCULO 110. INDEMNIZACIÓN POR SECUELAS. PERJUICIO SEXUAL DEL CÓNYUGE O PAREJA ESTABLE

Al perjuicio moral por pérdida de calidad de vida de familiares de grandes lesionados que se incluía de forma exclusiva en el artículo 110, se modifica el título y el contenido de dicho artículo al incluirse un nuevo perjuicio moral, que se titula *«Perjuicio sexual del cónyuge o pareja estable»*.

Se señala en el apartado 2 que *«El perjuicio sexual del cónyuge o pareja estable compensa la sustancial alteración que las secuelas que padece el lesionado le causan en su vida sexual o reproductiva»* y se señala en el apartado 3.b) la forma en que debe valorarse este perjuicio, señalándose que se deberá tener en cuenta para su definitiva cuantificación: *«En el caso de perjuicio sexual, el grado y la intensidad de su afectación a la vida sexual o reproductiva del cónyuge o pareja estable del lesionado y la edad de ambos»*.

Se deja muy claro, en el apartado 4 que, la legitimación para reclamar este perjuicio, se le atribuye en exclusiva al lesionado, quien deberá destinar la indemnización a compensar los perjuicios sufridos por la persona afectada, tal y como ya se reconocía para el perjuicio moral por pérdida de calidad de vida de familiares de grandes lesionados.

Esta modificación produce, al mismo tiempo, la inclusión en la Tabla 2.B de un nuevo apartado denominado «5. *Perjuicio sexual del cónyuge o pareja estable*», con una horquilla indemnizatoria «De 41 277,59 € hasta 95 255,96 €».

Nos encontraremos ahora con situaciones donde a la víctima se le ha reconocido una determinada secuela de la Tabla 2.A.1, pongamos por ejemplo la recogida en el Código 08007 «*Desestructuración del pene (incluye disfunción eréctil)*» y, lógicamente, a la víctima además de la indemnización por tal secuela, le podrá corresponder otra indemnización por el «*Perjuicio sexual del cónyuge o pareja estable*», en cuantía establecida en la Tabla 2.B.

XIII. MODIFICACIÓN ARTÍCULO 111 y TABLA 2.B - P. PARTICULAR. PÉRDIDA DE FETO A CONSECUENCIA DEL ACCIDENTE

Existía en la Ley 35/2015, el denominado «Perjuicio particular por pérdida de feto a consecuencia del accidente» donde la Tabla 2.B establece en el año 2025 una indemnización de 19 051,19 €, cuando «*Si la pérdida tuvo lugar en las primeras doce semanas de gestación*» y, una indemnización mayor de 38 102,38 € «*Si la pérdida tuvo lugar a partir de las doce semanas de gestación*».

Manteniéndose en la Ley 5/2025 y para este 2025, las mismas indemnizaciones en esos dos primeros tramos de gestación, pero estableciéndose una mayor indemnización de 59 325,42 € «*Si la pérdida tuvo lugar a partir de las treinta y dos semanas de gestación*».

De esta forma, en la Tabla 2.B de perjuicio personal particular en la Ley 5/2025, aparece:

Tabla 2.B - Perjuicio personal particular	Indemnización
5. Pérdida de feto a consecuencia del accidente	
Si la pérdida tuvo lugar en las primeras 12 semanas de gestación	19 051,19 €
Si la pérdida tuvo lugar a partir de las 12 semanas de gestación y hasta las 32 semanas de gestación	38 102,38 €
Si la pérdida tuvo lugar a partir de las 32 semanas de gestación	59 325,42 €

XIV. MODIFICACIÓN ARTÍCULO 116 y TABLA 2.C - D. EMERGENTE. REHABILITACIÓN DOMICILIARIA Y AMBULATORIA

En mi opinión, la modificación en este artículo tiene un elemento muy positivo, pero también con elementos negativos para las víctimas de los accidentes.

Es positivo que en el apartado 1 se incluya la letra d), del apartado 3 del artículo 113, pues eso significa que se podrá reclamar y se deberá conceder indemnización de daño emergente futuro por rehabilitación domiciliaria y ambulatoria a las víctimas que quedan con secuelas de *«Amputaciones u otras secuelas que precisen la colocación de prótesis»*.

Era una necesidad absoluta que a víctimas de accidentes con amputaciones se les reconociera este perjuicio patrimonial, y de ahí el acierto que en la Tabla 2.C de la Ley 5/2025, se haya incluido en el apartado de rehabilitación domiciliaria y ambulatoria una indemnización señalándose:

«Las amputaciones u otras secuelas que precisen la colocación de prótesis del artículo 113.3.d),» «Hasta 4 086,49 € anuales».

Queda de esta forma la Tabla 2.C en este daño emergente de rehabilitación futura:

3. Rehabilitación domiciliaria y ambulatoria	Gasto Anual
Estados vegetativos crónicos y tetraplejas igual o por encima de C4	Hasta 17 146,07 €
Tetraplejas por debajo de C4, Tetraparesias graves, secuelas graves del lenguaje y trastornos graves neuropsicológicos	Hasta 12 065,76 €
Resto de supuestos del artículo 113.3.b) y c)	Hasta 7 429,97 €
Amputaciones u otras secuelas que precisen la colocación de prótesis	Hasta 4 086,49 €

Los límites anuales son una evidente contradicción con el artículo 33 donde se refiere a *«Principios fundamentales del sistema de valoración»*, al reconocerse el principio de *«la reparación íntegra»*, que tiene como finalidad asegurar la total indemnidad de los daños y perjuicios padecidos, y siendo evidente que establecer un límite cuantitativo choca con ese principio cuando la víctima acredita una necesidad superior y, sobre este aspecto, se deberá evolucionar en el futuro próximo para que realmente se cumpla la *«reparación íntegra»*.

Pero, en mi opinión, lo negativo de este artículo en la Ley 5/2025, es lo regulado en los apartados 4 y 5, al establecerse una serie de combinaciones, todas ellas con un fin reductor, cuando concurren en una víctima varias secuelas que precisan de esa rehabilitación futura, indicándose lo siguiente:

«4. Cuando concurren dos o más secuelas de un mismo grupo de los indicados en la Tabla 2.C, la indemnización de todas ellas no podrá superar el veinticinco por ciento del importe máximo que establece la tabla para las secuelas de ese grupo.»

Pongo, por ejemplo, un lesionado que desgraciadamente sufriera amputaciones de extremidades superiores y de extremidades inferiores, serían secuelas del mismo grupo y no podría superar el 25 % del importe máximo que establece la Tabla 2.C.

De esta forma, esta víctima con esas terribles secuelas que necesitaría durante toda su vida de rehabilitación solo podría reclamar un gasto anual máximo por rehabilitación domiciliaria y ambulatoria de «Hasta 5 108,11 €», el equivalente al máximo establecido en la Tabla 2.C de 4 086,49 € más 25 %.

Mucho más complejo resulta la aplicación del apartado 5 de ese artículo:

«5. Cuando concurren secuelas que puedan encuadrarse en grupos distintos, se aplicarán las reglas siguientes:

a) Cuando concurren secuelas del grupo a) con el resto de los grupos, el importe máximo a indemnizar será del cien por cien del previsto para el grupo a).

b) Cuando concurren secuelas del grupo b), con secuelas de los grupos c) o d), el importe máximo a indemnizar será del cien por cien del grupo b) y el setenta y cinco por ciento del grupo c) o el cincuenta por ciento del grupo d), sin que la suma de estos importes pueda superar el máximo establecido en la tabla 2.C para las secuelas del grupo a).

c) Cuando concurren secuelas del grupo c) y d), el importe máximo a indemnizar será del cien por cien del grupo c) y el setenta y cinco por ciento del grupo d), sin que la suma de estos importes pueda superar el máximo establecido en la tabla 2.C para las secuelas del grupo b).»

Pongamos ahora, por ejemplo, un grave lesionado con tetraplejia C4 y que, además, ha quedado con una secuela de trastorno cognitivo grave, es decir, una secuela del grupo a) («Hasta 17 146,07 €») y una secuela del grupo b) («Hasta 12 065,76 €»), resultando que, con aplicación del apartado 5.a), lo máximo que podría reclamar sería el 100 % previsto para ese grupo a), desapareciendo el 100 % de lo previsto en el grupo b), cuando en realidad, por su conjunto de secuelas, con centros de rehabilitación absolutamente diferentes (rehabilitación física, rehabilitación psíquica, rehabilitación pulmonar), la cuantía final que se ha establecido resulta totalmente insuficiente.

Existe en este supuesto una inter agravación tan importante que no merece esa víctima ninguna reducción (quizás merecería un incremento de esos gastos de rehabilitación, de la misma forma que se aplica, cuando hay secuelas que son inter agravatorias), además, se trataría de un «Gran lesionado», que son aquellos definidos en el artículo 52 que merecen la mayor y la mejor protección y a los cuales no se les debe aplicar ningún mecanismo reductor de aquellas indemnizaciones que por sus secuelas les corresponden.

XV. MODIFICACIÓN ARTÍCULO 125 - APARTADOS 1 y 6. NECESIDAD AYUDA DE TERCERA PERSONA - DAÑO EMERGENTE

Se matiza, aclara, en el apartado 1, que las indemnizaciones fijadas en la Tabla 2.C.3 es el «*capital*» (indemnización) que le corresponde a la víctima por este concepto de «*Necesidad de ayuda de tercera persona*», pues se había producido alguna resolución judicial donde erróneamente se había interpretado en cuantías bajas por 1 o 2 horas, que la indemnización que figuraba en la Tabla 2.C.3 era un «importe anual» que después se podía capitalizar con la Tabla TT1.

Muy importante es lo señalado ahora en el apartado 6 de este artículo, donde se deja claro que únicamente «*el perjudicado*» puede acreditar la percepción de prestaciones públicas distintas a las que están estimadas en las bases técnicas, por lo cual, es «*el perjudicado*» el único que podrá plantearse y realizar, si así lo considera conveniente, un dictamen pericial actuarial cuando no perciba prestación pública por ayuda de tercera persona o la perciba en una suma inferior a la prevista en las bases técnicas.

Se trata de evitar que alguna entidad aseguradora intente reducir la cuantía de «*Necesidad de ayuda de tercera persona*» que figura en esa Tabla 2.C.3, que siempre

será la cuantía mínima que deberá de percibir la víctima, salvo que sea ella quien quiera acreditar con dictamen pericial actuarial que le corresponde un importe superior al fijado por los motivos señalados en el párrafo anterior.

XVI. MODIFICACIÓN ARTÍCULO 128 - APARTADO 4. INDEMNIZACIÓN POR SECUELAS - LUCRO CESANTE - S.M.I.

Es muy importante destacar que el nuevo apartado 4 en el artículo 128, para la determinación del lucro cesante que corresponde a la víctima con ingresos de trabajo personal o en situación de desempleo, en la Ley 5/2025 se indica en este nuevo apartado lo siguiente:

«4. En todo caso, el ingreso mínimo que siempre se tendrá en cuenta será un salario mínimo interprofesional anual.»

Quiero destacar la contundencia de la redacción de este nuevo apartado donde se ha querido resaltar que *«En todo caso»*, para dejar muy claro que los ingresos mínimos que siempre se deberán tener en cuenta para calcular el lucro cesante en caso de víctimas con ingresos de trabajo personal o en situación de desempleo, *«será un salario mínimo interprofesional anual»*.

La Ley 5/2025 se publica en 2025 y el salario mínimo interprofesional anual en este año es de 16 576 € anuales, y ese es el ingreso mínimo que siempre se debe tener en cuenta para calcular el lucro cesante y, por ello, el primer tramo de ingreso neto que siempre debe de utilizarse es *«Hasta 18 000 €»*.

Debe quedar muy claro que todas las tablas 2.C de lucro cesante deberán ser corregidas cuando se publiquen en el 2026 y se tendrá que hacer desaparecer los 3 primeros tramos de esas tablas, los que indican *«Hasta 9 000 €»*, *«Hasta 12 000 €»* y *«Hasta 15 000 €»*, pues el primer tramo de ingresos que deben tener todas las tablas de lucro cesante debe iniciarse con *«Hasta 18 000 €»*.

Así lo recalca con claridad ese nuevo apartado 4 del artículo 128, y con independencia de que los ingresos netos que tuviera la víctima fueran inferiores al salario mínimo interprofesional o se encontrara en situación de desempleo.

Eso afecta a las actuales Tablas 2.C.4, 2.C.5 y 2.C.6 que están destinadas al lucro cesante en los supuestos por incapacidad para realizar cualquier trabajo o actividad profesional (ABSOLUTA) o por incapacidad para realizar su trabajo o actividad profesional (TOTAL) o por incapacidad que de origen a una disminución parcial de ingresos en el ejercicio de su trabajo o actividad habitual (PARCIAL), donde nunca deberemos de utilizar los tres primeros tramos de esas tablas, los que indican «Hasta 9 000 €», «Hasta 12 000 €» y «Hasta 15 000 €».

XVII. MODIFICACIÓN ARTÍCULO 129 - LETRA b) - TABLA 2.C.5. INDEMNIZACIÓN POR SECUELAS - LUCRO CESANTE - TOTAL

Importe modificación en esa letra b) del artículo 129, al modificar el perjuicio económico que sufre una víctima en los supuestos en que el lesionado queda incapacitado para realizar su trabajo o actividad profesional habitual, aumentando de esta forma el lucro cesante por la grave afectación profesional.

En la Ley 35/2015 se consideraba que ese perjuicio económico que sufría la víctima por no poder continuar con su trabajo o actividad profesional era del cincuenta y cinco por ciento de sus ingresos, hasta los cincuenta y cinco años, y del setenta y cinco por ciento a partir de esa edad.

Ahora en la Ley 5/2025 se modifica el tramo de edad y se modifican los porcentajes de afectación, y se considera que el perjuicio que sufre es del cincuenta y cinco por ciento de sus ingresos hasta los cuarenta y cinco años; del setenta por ciento de sus ingresos desde los cuarenta y cinco hasta los cincuenta y cinco años; y del noventa por ciento a partir de esta última edad.

Lesionado/a	Ley 35/2015	Ley 5/2025
Hasta los 45 años	-----	55 %
De 45 a 55 años	-----	70 %
Hasta los 55 años	55 %	-----
A partir de 55 años	75 %	90 %

Consecuencia de estas mejoras, es una mejor indemnización por lucro cesante en algunos supuestos de la Tabla 2.C.5 por incapacidad para realizar su trabajo o actividad profesional (TOTAL).

Un ejemplo de un lesionado con ingresos netos de 48 500 €, por lo cual debe de aplicarse «Hasta 51 000 €» de 40 años en la fecha de estabilización y con una incapacidad permanente TOTAL por lo cual debe ser aplicada la Tabla 2.C.5

Tabla 2.C.5	Ley 35/2015	Ley 5/2025
Edad 40 años	97 196 €	221 092 €
Edad 50 años	51 775 €	159 215 €
Edad 60 años	15 073 €	64 336 €

XVIII. MODIFICACIÓN ARTÍCULO 130. INDEMNIZACIÓN POR SECUELAS - LUCRO CESANTE. MENOR DE 30 AÑOS QUE NO HA ACCEDIDO AL MERCADO LABORAL

Se establece, con una mayor claridad los supuestos de aplicación de este artículo al señalarse: *«Son lesionados que no han accedido al mercado laboral aquellos menores de treinta años que en el momento del accidente no desempeñan una actividad laboral que comporte el derecho a percibir una pensión contributiva o en caso de comportarlo, tiene carácter esporádico, discontinuo, o complementario de otra de formación o estudio. Se incluyen dentro de este concepto las personas menores de treinta años con dedicación a las tareas del hogar»*

Se les otorga en los supuestos de incapacidad permanente TOTAL, en la Tabla 2.C.8, los mismos porcentajes de perjuicio que he señalado anteriormente en el artículo 129 letra b), es decir, el 55 % hasta antes de cumplir los cuarenta y cinco años; del 70 % desde los cuarenta y cinco hasta antes de cumplir los cincuenta y cinco años; y del 90 % a partir de esta última edad, pudiéndose incrementar las indemnizaciones resultantes hasta un 20 % si el lesionado tuviere un nivel de formación superior.

Y es muy importante que el apartado 3 se haya establecido: *«En caso de que existan discrepancias sobre si el menor de treinta años se halla todavía pendiente o no de acceder al mercado laboral, se aplicará como ingreso mínimo el cómputo de ingresos que establecen las letras c) y d) del apartado anterior y que se refleja, respectivamente, en las tablas 2.C.7 y 2.C.8»*.

Se regula de esta forma la aplicación de esas dos tablas en aquellos supuestos donde aun teniendo el lesionado una pensión contributiva, la misma deriva de un tra-

bajo que tenía un carácter esporádico, discontinuo, o complementario de otra de formación o estudio.

Tabla 2.C.8	Ley 35/2015	Ley 5/2025
Hasta 10 años	278 566 €	404 817 €
Hasta 20 años	308 937 €	448 952 €
Hasta 30 años	347 391 €	504 834 €

XIX. MEJORA ARTÍCULO 131 - APARTADO 2. INDEMNIZACIÓN POR SECUELAS - LUCRO CESANTE - TOTAL. LESIONADOS CON DEDICACIÓN EXCLUSIVA A LAS TAREAS DEL HOGAR

Se les otorga en los supuestos de incapacidad permanente TOTAL, los mismos porcentajes de perjuicio que he señalado anteriormente en el artículo 129 letra b) y el artículo 130, es decir, el 55 % hasta antes de cumplir los cuarenta y cinco años; del 70 % desde los cuarenta y cinco hasta antes de cumplir los cincuenta y cinco años; y del 90 % a partir de esta última edad, dándose así el mismo trato que a los lesionados con trabajo personal y a lesionados menores de 30 años que no han accedido al mercado laboral.

A estos efectos, se entiende por incapacidad permanente total la imposibilidad de llevar a cabo las tareas fundamentales del hogar siempre que pueda realizar otras distintas.

Lesionado/a	Ley 35/2015	Ley 5/2025
Hasta los 45 años	-----	55 %
De 45 a 55 años	-----	70 %
Hasta los 55 años	55 %	-----
A partir de 55 años	75 %	90 %

XX. MODIFICACIÓN ARTÍCULO 132- APARTADO 4 y 5. INDEMNIZACIÓN POR SECUELAS - LUCRO CESANTE

Muy importante lo señalado ahora en el apartado 4 de este artículo, donde se deja claro que únicamente «*el perjudicado*» puede acreditar la percepción de prestaciones públicas distintas a las que están estimadas en las bases técnicas.

Solo «*el perjudicado*» el único que podrá plantearse y realizar, si así lo considera conveniente, un dictamen pericial actuarial cuando la pensión pública a la que tenga derecho, tales como las de incapacidad permanente, absoluta, total o parcial sea distinta su pensión a la que se encuentre estimada en la Tabla correspondiente. Es lo que comúnmente se conoce «abrir ventana» aportando un dictamen pericial actuarial para acreditar que la indemnización que corresponde es mayor que la fijada en la Tabla de lucro cesante.

Fundamental es la modificación del apartado 5, que resuelve la injusticia que se estaba produciendo en incapacidades permanentes absoluta y total de víctimas que no obtenían ingresos por dedicarse en exclusiva a las tareas del hogar de su unidad familiar, pues con la Ley 35/2015, aunque se sabía que no percibían una pensión pública de invalidez permanente, se les estaba aplicando las indemnizaciones por lucro cesante previstas en las Tablas 2.C.4 y 2.C.5 para víctimas con ingresos, con el único «arreglo» de incrementar esas indemnizaciones en un 25 %.

En realidad, al aplicar las Tablas 2.C.4 (para incapacidad permanente absoluta) y 2.C.5 (para incapacidad permanente total) que corresponden a víctimas con ingresos económicos, se les estaba deduciendo una pensión pública estimada que no percibía en realidad, y se les compensaba con un incremento del 25 % sobre la cuantía señalada en la Tabla correspondiente, siendo ese porcentaje de incremento insuficiente y vulnerando el principio de reparación íntegra.

Se racionaliza el sistema, al crearse en Ley 5/2025 nuevas Tablas 2.C.4.H y 2.C.5.H, donde no se descuenta ninguna pensión pública, pues no existe y, lógicamente, no hace falta incrementar nada en esas tablas, pues el resultado cuantitativo es fruto del valor que ha sido asignado a ese trabajo no remunerado de la víctima que en el artículo 131.1.a) se valora en el equivalente a un salario mínimo interprofesional anual, con los incrementos del valor de ese trabajo que permite el artículo 131.1.b) en unidades familiares de más de dos personas.

A modo de comparación, puedo señalar algún ejemplo cuantitativo de lo que representa esa modificación del artículo 132.5 con la creación de la Tabla 2.C.4.H y 2.C.5.H en un supuesto donde el lesionado se dedicaba en exclusiva a las tareas del hogar con 37 años, cónyuge de 38 años e hijo menor de 5 años, siendo una unidad familiar de tres miembros.

El valor de su trabajo no remunerado al dedicarse en exclusiva a las tareas del hogar y, aplicando el artículo 131.1, sería de 16 576 € (SMI 2025) más 10 % por el hijo menor, teniendo un valor de 18 233,60 €.

Con la Tabla 2.C.4 (con la Ley 35/2015), esa víctima de 37 años y con incapacidad permanente ABSOLUTA, y con un valor del trabajo que realizaba en las tareas del hogar de 18 233,60 €, se debía utilizar la columna de ingresos de «Hasta 21 000 €» y en el Real Decreto 907/2022, por el que se modifican las cuantías de determinadas tablas del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, la indemnización resultante era 51 849 €, y se debía incrementar de conformidad a lo señalado en artículo 132.5 en el 25 % y resultaba 64 811,25 €.

Ahora, con la Ley 5/2025, se han publicado las tablas específicas que se deberán utilizar y, sería la Tabla 2.C.4.H para ABSOLUTA y Tabla 2.C.5.H para TOTAL, que son tablas que no deducen ninguna pensión pública por ser inexistente:

Invalidez Permanente Absoluta	Ley 35/2015	Ley 5/2025
Víctima 37 años con conyugue e hijo 5 años	64 811 €.	436 069 €

Invalidez Permanente Total	Ley 35/2015	Ley 5/2025
Víctima 37 años con conyugue e hijo 5 años	49 371 €	347 470 €

XXI. MODIFICACIÓN ARTÍCULO 134 - APARTADO 2. INDEMNIZACIÓN POR LESIONES TEMPORALES. SÍNTOMAS PERSISTENTES TEMPORALES

Se introduce en el apartado 2 del artículo 134 y dice: «*Los síntomas persistentes temporales que subsisten tras la estabilización y que están llamados a curarse a corto o medio plazo también se valoran como lesiones temporales computando los efectos que producen y su duración hasta su total curación*».

Para comprender adecuadamente lo que significa la introducción en la Ley 5/2025 de los «*síntomas persistentes temporales*», resulta imprescindible leer el trabajo publicado en la Revista de la Asociación Española de Abogados Especializados en Responsabilidad Civil y Seguro con el título «*Las secuelas temporales. Su función*

disolvente del mito valorativo de la estabilidad lesional» de Don Mariano Medina Crespo, Abogado, presidente de honor de la AEAERCS (sin duda, mi maestro, del cual trato de aprender cada día y que ha sido, es y será el mayor referente en el derecho de daños).

Ese artículo, entonces referido a las denominadas «secuelas temporales» es en mi opinión una obra de arte jurídica, y descubre lo que ha ocurrido desde 2003 con la no aplicación de este concepto de lesión temporal, dejándose de indemnizar lo que debía ser indemnizado.

Yo espero, quizás con excesiva confianza, que a partir de esta reforma se pagarán todos los dolores, atrofias y limitaciones que desaparecen a corto o medio plazo, aunque quizás la Comisión de Seguimiento y muy especialmente la Jurisprudencia de nuestros Tribunales deberán de clarificar la mejor forma de aplicación.

También los peritos médicos: *«eso desaparecerá con el tiempo»* (dolor, atrofia) y si no lo estima como secuela permanente, deberá valorar tales dolencias o afectaciones que persisten en el momento de la estabilización de las lesiones, calificándolo como «síntomas persistentes temporales» y señalando cuales son los efectos que producen y cuál es la duración que estima hasta su total curación, motivándolo en su informe.

Existía, en mi opinión, una «deuda» a las víctimas de los accidentes de tráfico desde 2003, cuando se incluyó el concepto «secuelas temporales» y hasta esta reforma de 2025 ese concepto ha estado «escondido» al final de la Tabla 2.A.1 y más concretamente en una «Nota: 2» que estaba situada después del capítulo especial dedicado a las valoraciones por Perjuicio Estético.

Y esa «Nota 2» decía: *«Las denominadas secuelas temporales, es decir, aquellas que están llamada a curarse a corto o medio plazo, no tienen la consideración de secuela, pero se han de valorar de acuerdo con las reglas de lesiones temporales, computando en su caso, los efectos que producen y con base en el cálculo razonable que se estime de su duración, después de haberse alcanzado la estabilización lesional, y hasta su total curación»*

En aquella época 2003, cuando ya han pasado 22 años, se dijo (por el sector asegurador) que debían desaparecer del «Baremo médico» determinadas secuelas que estaban llamadas a curarse a corto o medio plazo y que no debían de mantenerse como tales secuelas y que serían valoradas de otra forma.

Como parecía algo razonable, se pensó (por asociaciones de víctimas) que las «secuelas temporales» serían aplicadas y aquellas atrofias o dolores que se decían «iban a desaparecer con el tiempo» se valorarían a partir de ese momento como «secuela temporal». Lamentablemente eso no ha ocurrido y ha llegado el momento de aplicarlo y hacerlo con total corrección.

Se puede así observar que en relación con las secuelas que se habían establecido en la Ley 30/1995, se hicieron desaparecer en la reforma del 2003, Ley 34/2003, algunas secuelas con la justificación antes señalada. Ejemplos:

SECUELA	LEY 30/1995	LEY 34/2003
Perdida de fuerza en mano	2-6 puntos	Desaparece
Alteración de la mano (torpeza)	2-4 puntos	Desaparece
Atrofia músculos hombros	5-15 puntos	Desaparece
Atrofia músculos brazo	2-10 puntos	Desaparece
Atrofia músculos antebrazo	2-10 puntos	Desaparece
Atrofia músculos mano	5-10 puntos	Desaparece
Atrofia muslo	10-15 puntos	Desaparece
Atrofia cuádriceps	5-10 puntos	Desaparece
Atrofia músculos pierna	5-12 puntos	Desaparece

Han pasado los años y aquellos 15 puntos, 10 puntos o 5 puntos de esas secuelas «desaparecidas» se han quedado en nada, es decir, sin un solo euro de indemnización para déficits funcionales, dolores y afectaciones que muchos lesionados siguen padeciendo.

Ahora, los peritos médicos deberán establecer con la Ley 5/2025, cuando persisten tras la estabilización «*síntomas persistentes temporales*» y, dado que ese concepto sustituye a las denominadas «*secuelas temporales*» y que estas sustituían determinadas secuelas de la Ley 30/1995 que alcanzaban hasta los 15 puntos, no existe un límite temporal sobre la duración que puede estimarse.

Podrá el perito médico considerar un periodo más o menos extenso, según sea el síntoma que persiste y, deberá de explicar y razonar en su dictamen que efectos le produce en su vida diaria al lesionado la persistencia de esos síntomas y su posible temporalidad (duración) para calcular así la indemnización que corresponderá y que será por el concepto de lesiones temporales.

XXII. MODIFICACIÓN ARTÍCULO 141 - APARTADO 3. GASTOS DE ASISTENCIA SANITARIA - LIBRE ELECCIÓN CENTRO

Se expresa con claridad el derecho a la libre elección de Centro Sanitario para el tratamiento del daño corporal que haya sufrido cualquier lesionado. Y se recalca, que podrá reclamar sus costes asistenciales siempre que las cantidades pagadas estén debidamente justificadas y sean medicamente razonables en atención a la lesión sufrida.

En ese artículo se ha querido reconocer el derecho del lesionado de poder realizar el tratamiento en Centros que no estén integrados en los Convenios de Asistencia sanitaria que firma el Sector Asegurador con el Sanitario, pero en estos supuestos, rigen las reglas propias de la responsabilidad civil y el importe de los gastos sanitarios que se hayan originado en esos Centros se pueden reducir o excluir si existe concurrencia de culpas o culpa exclusiva del lesionado.

En realidad, una gran mayoría de lesionados utilizan los centros que están adheridos a los Convenios Sanitarios (públicos y privados) donde las entidades aseguradoras pagan directamente en virtud de tarifas previamente estipuladas y donde se establecen criterios objetivos de asignación del pago, de tal forma que los lesionados puedan recibir la asistencia sanitaria prevista en el Convenio sin necesidad de tener que anticipar los gastos derivados de tal asistencia, sin tener como preocupación el coste final de la asistencia que reciben.

Tratan esos Convenios de conseguir una adecuada atención sanitaria, con una red amplia de centros a los que puedan acudir los lesionados, pero, debiéndose respetar su derecho a la libre elección, y nunca se le deberá imponer a un lesionado un Centro Sanitario en concreto por el asegurador.

No participan las Asociaciones de Víctimas en esos Convenios que se estipulan y se acuerdan, únicamente, entre el Sector Asegurador y el Sector Sanitario, y es indudable que en un futuro próximo será necesario la participación de las Asociaciones de Víctimas e incluso, de la Comisión de Seguimiento y de la Dirección General de Seguros para garantizar que los tratamientos sean de máxima calidad y sin ninguna interferencia en las decisiones de los médicos asistenciales.

XXIII. MODIFICACIÓN ARTÍCULO 143 - APARTADO 4. LESIONES TEMPORALES - LUCRO CESANTE TAREAS DEL HOGAR

Era muy necesaria esta modificación del artículo 143 en su apartado 4, para hacer desaparecer el límite máximo de una mensualidad de lucro cesante a los lesionados con dedicación exclusiva a las tareas del hogar, en los supuestos de curación sin secuelas o con secuelas iguales o inferiores a tres puntos, que se había regulado en la Ley 35/2015 y que había recibido comentarios críticos.

Era un trato discriminatorio para tales lesionados, pues se les limitaba la posibilidad de un lucro cesante real, al hacerlo depender de la existencia de secuelas y de su puntuación, pudiendo darse casos donde después de tener unas largas lesiones temporales que les impedían desarrollar completamente sus tareas, de repente, solo eran indemnizados en un máximo de treinta días de lucro cesante si conseguían plena recuperación y quedaban sin secuelas o si solo quedaban con secuelas iguales o inferiores a tres puntos (curioso, con cuatro puntos no había ese límite temporal del lucro cesante)

Con la Ley 5/2025 nada tiene que ver el resultado de tener o no tener secuelas en el momento de la estabilización con la indemnización que pueda corresponder por lucro cesante por lesiones temporales a las personas que se dedican a las tareas del hogar, desapareciendo ese límite de una mensualidad.

El valor económico de ese trabajo con dedicación exclusiva a las tareas del hogar es la cantidad diaria de un salario mínimo interprofesional anual.

Lucro cesante por lesión temporal por dedicación EXCLUSIVA tareas hogar
 $\text{SMI } 2025 = 16\,576 \text{ €/}365 \text{ días} = 45,41 \text{ €/día}$

Unidad familiar de 2 miembros	45,41 €/día
Unidad familiar de 3 miembros	49,95 €/día
Unidad familiar de 4 miembros	54,49 €/día
Unidad familiar de 5 miembros	59,03 €/día
Unidad familiar de 6 miembros	63,57 €/día
Unidad familiar de 7 miembros	68,11 €/día

Lucro cesante por lesión temporal por dedicación PARCIAL tareas hogar
 $\text{SMI } 2025 = 16\,576 \text{ €/}365 \text{ días}/1/3 = 15,14 \text{ €/día}$

Unidad familiar de 2 miembros	15,14 €/día
Unidad familiar de 3 miembros	16,65 €/día
Unidad familiar de 4 miembros	18,16 €/día
Unidad familiar de 5 miembros	19,68 €/día
Unidad familiar de 6 miembros	21,19 €/día
Unidad familiar de 7 miembros	22,70 €/día

XXIV. CONCLUSIÓN

Los artículos y las tablas analizadas demuestran, en mi opinión, que la Ley 5/2025 aporta mejoras sensibles al sistema de indemnizaciones, habiéndose respetado en esta reforma, lo previamente acordado por consenso en la Comisión de Seguimiento y que se había plasmado en el *Informe Razonado* «y en la *Guía de Buenas Prácticas*».

Se siguen dando pasos positivos, ya se dieron con la Ley 35/2015 y se siguen dando con la Ley 5/2025, no obstante, falta camino por recorrer para alcanzar el pleno cumplimiento del principio de reparación integral, atendiendo así, a todas las víctimas (directas e indirectas).

Esta evolución legislativa mejora, sin duda, los derechos de las víctimas de los accidentes de tráfico, partiendo del reconocimiento de su dignidad, la defensa de sus

bienes materiales y morales, y cumpliendo así la particular demanda de la sociedad española.

Es necesario reconocer e inmenso trabajo de Don Miquel Martin Casals, Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Girona y Presidente del Grupo de trabajo jurídico de la Comisión de Seguimiento del Sistema de Valoración, pues su dedicación y constante esfuerzo ha permitido estos avances y lo agradecemos infinitamente desde Asociaciones de Víctimas, y muchas de las mejoras que hemos relatado, está el trabajo y la dedicación que siempre nos prestó nuestro amigo y siempre querido Óscar Moral Ortega.

José Pérez Tirado / Abogado
Representante de Asociaciones de Víctimas en la Comisión de Seguimiento
Septiembre 2025

RAZONES PARA EXTENDER EL BENEFICIO DE JUSTICIA GRATUITA A LAS MUJERES Y NIÑAS CON DISCAPACIDAD

Laura Seara Sobrado

Abogada

Exsecretaria de Estado de Igualdad y exdiputada al Congreso

El gran Paul Auster, que tantas veces nos puso frente al espejo de realidades poco descritas, dijo que, si la justicia existe, tiene que ser para todas las personas, que nadie puede quedar excluido, de lo contrario ya no sería justicia.

Por tanto, si el estado de derecho reconoce el acceso a la justicia como un principio básico, sin justicia, las ciudadanas y ciudadanos no podrían ejercer sus derechos y enfrentar las diferentes formas de discriminación de las que son o pueden ser víctimas. Una administración de justicia imparcial, no discriminatoria e independiente es imprescindible para apoyar el estado de derecho.

Lo cierto es que hace años que se viene reclamando un instrumento jurídico y político para promover, defender y garantizar el respeto a la dignidad de las personas con discapacidad y el goce pleno de todos sus derechos humanos y libertades fundamentales. Fueron tiempos de reivindicación organizada y trabajo académico, social y político que desembocaron con la aprobación de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en adelante la Convención, el 13 de diciembre de 2006, en su sede de Nueva York, abriéndose a firma el 30 de marzo de 2007 y ratificada por España el 23 de noviembre de 2007.

En palabras del vicesecretario general de la ONU, Mark Malloch Brown, esta Convención fue *«el primer tratado de derechos humanos del siglo XXI en ser adoptado, el tratado que se ha negociado con mayor rapidez en la historia del derecho internacional y el primero que surgió del cabildeo emprendido por internet»*.

Entonces y ahora, la Convención es la principal herramienta con la que cuenta el derecho internacional y un modelo de inclusión, protección y garantías a las personas con discapacidad para el goce pleno y en condiciones de igualdad de los derechos humanos y libertades. Supera la visión asistencial y sanitaria que se imponía hasta entonces y promueve el respeto de su dignidad inherente. Y esto no es algo que alguien te da, es algo que nadie te puede arrebatar.

Como recuerda la directora de la Fundación AEQUITAS Almudena Castro-Girona Martínez, *«no se puede estudiar la Convención bajo los viejos principios ni con el viejo sistema que optaba por la incapacitación y la sustitución en la toma de decisiones. No es una adaptación, ni un remiendo al viejo modelo, se trata de un nuevo modelo que acoge el paradigma de los apoyos»*.

Otro de sus grandes logros ha sido el trasladar formal y acertadamente las políticas públicas de la discapacidad al ámbito de los derechos fundamentales y hacerlo con un abordaje transversal que garantiza el acceso a la justicia en igualdad de condiciones a las personas con discapacidad, tal y como regula su artículo 13. En el reconocimiento de este derecho, establece medidas para asegurar que se brinde un acceso equivalente y en igualdad de condiciones a la vez que proclama que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en todos los aspectos de la vida. Así mismo, aborda los ajustes de procedimiento, para facilitar el desempeño de sus funciones en todos los procedimientos judiciales, incluida su declaración como testigos y en todas las etapas, también las de investigación y otras preliminares. Finalmente, el artículo promueve la capacitación adecuada de las personas que trabajan en la administración de justicia, incluyendo al personal policial y penitenciario.

Como ya apuntó en aquel momento Luis Cayo Pérez Bueno, *«la recepción del artículo 13 de la Convención, dedicado al acceso a la justicia, debe significar una renovación del marco normativo para garantizar los derechos como justiciables de las personas con discapacidad»*¹.

Pero, además, en esta parte introductoria al tema objeto principal de esta reflexión, es muy relevante hacer referencia a la inclusión en el texto de la Convención de la dis-

¹ Luis Cayo Pérez Bueno, «La recepción de la Convención de la ONU en el ordenamiento jurídico español: ajustes necesarios» en *SIGLO CERO. Revista Española sobre Discapacidad Intelectual*, vol. 39 (4), núm. 228, 2008.

criminación múltiple de las mujeres y niñas con discapacidad. Además de una mención expresa en el Preámbulo de la Convención (apartado q), el artículo 6 reconoce expresamente que están sujetas a múltiples formas de discriminación y que por tanto se ha de actuar, asegurando que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Por ello, insta a tomar medidas que aseguren el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de las mujeres y niñas, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la Convención.

La adaptación y reforma del ordenamiento jurídico español a consecuencia de la ratificación por España de la Convención inició su andadura con la Ley 26/2011 y continuó con el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

En el año 2015 se aprobó la reforma del Código penal mediante la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo y la nueva legislación de jurisdicción voluntaria en la Ley 15/2015, de 2 de julio, modificada por la Ley 4/2017, de 24 de junio, precisamente en relación con el derecho de las personas con discapacidad a contraer matrimonio en igualdad de condiciones.

Más modificaciones llegaron con la Ley Orgánica 1/2017, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, para garantizar la participación de las personas con discapacidad sin exclusiones de ningún tipo. Al respecto, conviene señalar que el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, CERMI, había advertido años antes sobre la necesidad de reformar el texto de la ley para garantizar los apoyos necesarios a las personas con discapacidad en el desempeño de la función de jurado en condiciones de igualdad.

Así, el *Informe sobre las medidas necesarias para la adaptación de la Legislación a la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*², aprobado por el Consejo de Ministros el 30 de marzo de 2010, incluía la conveniencia de suprimir el art. 8.5 de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Ju-

² Informe sobre las medidas necesarias para la adaptación de la Legislación a la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. 2010.

rado. Sin embargo, esta supresión quedó finalmente fuera de la Ley 26/2011 dado que esta no era una ley orgánica y por tanto su capacidad de modificación se limitaba a las leyes ordinarias.

Otra de las reivindicaciones históricas del movimiento de la discapacidad en España llegó con la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, garantizó el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad, otra de las reivindicaciones históricas del movimiento de la discapacidad. Se eliminaron entonces las restricciones legales para ejercer el voto a quienes estaban incapacitados o incapacitados judicialmente. Previamente, el Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad, como órgano de personas expertas que supervisa la aplicación de la Convención por parte de los Estados Parte, había alertado en su informe de 2011 que la legislación electoral española negaba el derecho al voto a las personas con discapacidad intelectual, como grupo o colectivo y por razón de cualquier discapacidad. El Comité no solo había expresado su preocupación por el número de personas con discapacidad a las que se ha denegado el derecho de voto, sino que había formulado una Recomendación a España sobre el asunto: que se revisara toda la legislación para que las personas con discapacidad tengan derecho a votar y a participar en la vida pública en pie de igualdad con los demás y modificar la ley para garantizar este derecho.

La Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la Legislación Civil y Procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica fue sin duda un paso muy relevante para la adecuación del ordenamiento jurídico a la Convención. El texto trata de proporcionar mecanismos de apoyo para ejercer la capacidad jurídica y da un salto cualitativo al abordar el tratamiento para evitar cualquier discriminación que pueda existir en relación con las personas con discapacidad en el acceso a la justicia. De este modo, elimina la incapacitación y garantiza que las personas con discapacidad puedan tomar sus propias decisiones, priorizando su voluntad y preferencias en la toma de decisiones. Parte de la doctrina ha reforzado la idea de que, aunque la Ley 8/2021 eliminó la incapacitación judicial, consolidando la capacidad jurídica plena, esta medida resulta insuficiente si no va acompañada de otros cambios en la práctica judicial que articulen mecanismos que garanticen que esa capacidad se pueda ejercitar plenamente.

Su aplicación ha generado doctrina del Tribunal Supremo que consolida el hecho de que ningún juez o jueza puede negar el acceso a un proceso basándose exclusivamente en una discapacidad. De este modo, se considera una vulneración de derechos fundamentales cualquier obstáculo derivado de la discapacidad para ejercer tales derechos.

La misma doctrina consolida la obligación de aplicar los ajustes de procedimiento priorizando la voluntad y preferencias de las personas con discapacidad, intentando no sustituir su decisión y buscando que los apoyos se ajusten de manera individualizada, algo parecido a un traje a medida.

Y es que la norma refuerza los ajustes de procedimiento y los apoyos, que deben garantizar la comprensión del proceso judicial, la participación y el derecho a ser escuchados y escuchadas. Se especifican los ajustes de comunicación, que tiene que ser concretos y garantes de la accesibilidad de la información y la comunicación mediante un lenguaje sencillo y accesible, empleando formatos adaptados y permitiendo el uso de sistemas aumentativos y alternativos, así como medios de apoyo técnico tales como intérpretes de lengua de signos o bucles magnéticos. En definitiva, se trata de alcanzar una justicia adaptada a la realidad en la que se vive, pensada y ajustada a las personas y no al revés. Una justicia que las proteja y evite su revictimización.

Esta Ley sienta también las bases para poner en marcha la figura del facilitador judicial, un o una profesional que cumple un papel esencial para que las personas con cualquier tipo de discapacidad no se vean privadas de justicia debido a barreras de comprensión o comunicación con los agentes judiciales y reciban, por tanto, el apoyo especializado al que tienen derecho, sean parte, testigos o víctimas. En este momento, está pendiente la aprobación de un Real Decreto para establecer y regular esta figura del personal facilitador procesal por parte del Gobierno, aunque algunas comunidades autónomas, en el ámbito de sus competencias en materia de justicia, ya la están implementando mediante protocolos de colaboración con colegios profesionales.

No cabe duda de que los ajustes previstos en la Ley 8/2021 y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva implican gratuidad. Deben ser proporcionados por la administración de justicia, sin coste alguno para la persona con discapacidad por constituir el medio imprescindible para que el derecho de acceso sea efectivo.

El acceso a la justicia se consagra como un derecho en el artículo 24 de la Constitución Española, como tutela judicial efectiva de los jueces, juezas y tribunales en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos, sin que pueda producirse indefensión. Y por lo que respecta al acceso a esta justicia con carácter gratuito, hay que empezar por señalar que este es un derecho esencial de carácter instrumental del derecho de acceso a la jurisdicción y una garantía de ese derecho a la tutela judicial efectiva.

Este derecho se contempló ya en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 que fue ratificado por España el 27 de abril de 1977. También en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 y ratificado por España en 26 de septiembre de 1979 así como en el Convenio de La Haya de acceso internacional a la Justicia de 25 de octubre de 1980.

La asistencia jurídica gratuita es un instrumento destinado a la ciudadanía para garantizar el ejercicio de un derecho constitucional regulado en la Ley 1/1996 de 10 de enero de Asistencia Jurídica Gratuita.

A lo largo de los años se han modificado aspectos relevantes. Pasaron cerca de 20 años hasta que la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, ampliara las personas beneficiarias de la justicia gratuita, incluyendo este derecho a las víctimas del terrorismo y a las víctimas de violencia de género y de trata de seres humanos, extendiendo así la asistencia, además de otras prestaciones como el asesoramiento y orientación legal en el momento inmediatamente previo a la interposición de una denuncia o querrela por parte de las víctimas. Al respecto, conviene recordar que es la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género la que establece, en su artículo 20, la garantía de la defensa jurídica, gratuita y especializada de forma inmediata a todas las víctimas de violencia de género.

A través de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de Protección Integral a la Infancia y la Adolescencia frente a la Violencia, se modificó la Ley 1/1996 para establecer el derecho a la asistencia jurídica gratuita automática e inmediata a menores de edad víctimas de violencia, con independencia de sus recursos económicos, y personas con discapacidad que precisan de especial protección y son víctimas de delitos violentos graves, igualmente con independencia de sus recursos económicos. Esta medida garantizó a estos grupos vulnerables poder disponer de asistencia y defensa judicial gratuitas, sin necesidad de acreditar insuficiencia de recursos económicos.

La justicia es gratuita en España para las personas físicas atendiendo a un doble criterio. Por un lado, por la insuficiencia de recursos económicos, criterio objetivo y general. Por otro lado, por formar parte de un grupo o colectivo vulnerable o por la propia naturaleza del procedimiento, un criterio de carácter subjetivo que tiene en cuenta la situación particular de cada persona solicitante, sin importar los ingresos.

Para comprender el impacto que tiene en la ciudadanía este derecho basta con echar un vistazo a las cifras de 2023, año en el que se atendieron en España un total de 2.071.698 de asuntos a través de la justicia gratuita (XVIII Observatorio de la Justicia Gratuita Abogacía Española-Aranzadi).

No cabe duda de que los efectos de toda esta batería normativa de gran calado han tenido un impacto enormemente positivo. Pero no es suficientes. Diferentes ámbitos asociativos de la discapacidad, así como profesionales y agentes judiciales han venido reclamando la necesidad de ampliar los criterios de la justicia gratuita, especialmente a colectivos en situaciones de vulnerabilidad, en los que impacta más la desigualdad y la discriminación y que son el origen de una particular dificultad para acceder a la justicia. Es el caso de las mujeres y niñas con discapacidad, que en ocasiones son víctimas de discriminación directa o indirecta pero que también sufren los efectos nocivos de prácticas judiciales que, siendo aparentemente neutras, producen en ellas un negativo efecto, con consecuencias a veces desgarradoras. Por ser mujeres con discapacidad se combinan roles, patrones, costumbres y estereotipos de género que llegan, en demasiadas ocasiones, a formar parte de argumentaciones y valoraciones jurídicas con resultados tremendamente negativos.

Son muchas las entidades y organismos que han venido reclamando la asistencia jurídica gratuita a todas las personas con discapacidad. De hecho, en la segunda parte de este análisis, se pone el foco en la asistencia jurídica gratuita de las mujeres y niñas con discapacidad dirigiendo precisamente las luces de análisis a ámbitos, factores y consecuencias, trabajadas durante años por estos colectivos.

Todas las mujeres sufren los efectos de la desigualdad estructural de siglos y que impacta directamente en los ámbitos políticos, laborales, sociales, culturales y económicos y refuerza las diferentes brechas existentes. Mientras, la discriminación nace de los prejuicios sobre los rasgos de las personas. La interseccionalidad es una herramienta de análisis que parte de un concepto que el feminismo siempre ha mantenido vinculado a las categorías sobre las que se construye la desigualdad. Describe así una situación en la que la coexistencia de varias formas de discriminación genera una forma única y nueva de discriminación que implica que dichas formas no puedan analizarse de forma separada. Aquí la discriminación se identifica con la acumulación de determinados factores que interactúan de tal forma que surge de ellos una situación discriminatoria diferente. El término lo acuñó la profesora de la Universidad de UCLA y Columbia, Kimberlé Crenshaw en 1989 y define la interseccionalidad como *«el fenómeno por el cual cada individuo sufre opresión u ostenta privilegio en base a su perte-*

nencia a múltiples categorías sociales». En la interseccionalidad han de tenerse en cuenta tanto la desigualdad por razón de sexo como los factores de discriminación e incorporar las variables surgidas cuando estas interactúan y generan las nuevas formas de la discriminación.

Las mujeres con discapacidad son objeto de discriminación por su sexo y por su discapacidad y por ello la Convención, en el artículo 6, exige a los Estados que sean activos y adopten medidas positivas encaminadas al desarrollo, potenciación, promoción de iniciativas y participación con un enfoque basado en los derechos humanos. Parte la Convención de la idea de que mujeres y niñas con discapacidad tienen más probabilidades de ser objeto de múltiples formas de discriminación que los hombres y los niños con discapacidad y que las mujeres y las niñas sin discapacidad, también y particularmente en el acceso a la justicia, lo que sentaría las bases y un fuerte argumento para proporcionar el acceso a todas las mujeres y niñas con discapacidad. La garantía de gratuidad para que estas accedan a la justicia de manera efectiva requiere que esta gratuidad sea efectiva tanto en los servicios legales como en los apoyos y ajustes.

Al respecto, es importante recordar que, en 2015, el Comité de la CEDAW, en la Recomendación General N.º 33, abordó el acceso a la justicia de las mujeres y las barreras existentes que impiden a las mujeres acceder a ella en contextos de discriminación y desigualdad, incluyendo por supuesto la discapacidad.

A la hora de analizar el acceso a la justicia de las mujeres con discapacidad es absolutamente esencial contar con el Informe sobre los Derechos Humanos de las Mujeres y Niñas con Discapacidad en España que anualmente elabora y publica la Fundación CERMI Mujeres y que, entre otros asuntos, aborda la situación del acceso a la justicia.

El Informe del año 2023 señala textualmente que *«el acceso a la justicia para las mujeres y niñas con discapacidad se ha visto obstaculizado por múltiples barreras, incluyendo la falta de accesibilidad física y comunicativa en los servicios judiciales, así como prejuicios y falta de capacitación especializada entre las y los profesionales del derecho. Es imperativo mejorar la formación en derechos humanos y discapacidad, y asegurar la implementación de ajustes razonables que garanticen un acceso equitativo a la justicia»*³.

³ *Derechos Humanos de las Mujeres y Niñas con Discapacidad. Informe España 2023*. Fundación CERMI Mujeres.

En el texto se analiza detalladamente cómo la discriminación interseccional se manifiesta en el ámbito judicial a través de una menor tasa de denuncias con un porcentaje desproporcionadamente bajo, a pesar de que las mujeres con discapacidad, por ejemplo, experimentan una mayor violencia que las mujeres sin discapacidad. Lo corroboran los datos de la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer de 2019⁴, que determina que la prevalencia de la violencia es más alta entre las mujeres con discapacidad acreditada igual o superior al 33 %. Así, el 20,7 % de las mujeres con discapacidad ha sufrido violencia física o sexual de alguna pareja a lo largo de sus vidas frente al 13,8 % de las mujeres sin discapacidad. También las mujeres con discapacidad han sufrido violencia sexual fuera de la pareja a lo largo de sus vidas en mayor proporción, un 10,3 %, que las mujeres sin discapacidad, un 6,2 %, siendo también mayor el porcentaje de las que la han sufrido en la infancia.

El menor acceso de las mujeres con discapacidad a la justicia, en este momento y desde la entrada en vigor de la Ley 8/2021, también está relacionado con la falta de medios económicos, la insuficiente información que muchas de ellas tienen respecto a sus derechos, a la intromisión, a veces negativa, de sus familias y su entorno ante la posibilidad de que defiendan sus derechos en un tribunal y a la ya citada insuficiencia de apoyos y ajustes en el procedimiento, que genera automáticamente una discriminación ante el acceso a la justicia. Actualmente, muchas mujeres con discapacidad siguen prestando declaración ante los tribunales desprovistas de apoyos y ajustes razonables. Por poner un ejemplo, en la actividad probatoria, las comunicaciones y exploraciones no siempre se practican con las garantías, apoyos y ajustes que les permitirían defender sus derechos con todas las garantías y con mayor seguridad personal.

El Informe de la Fundación CERMI Mujeres alerta igualmente sobre el manto de dudas e incertidumbres que rodean la credibilidad de las mujeres con discapacidad en los tribunales, particularmente las que tienen una discapacidad intelectual y psicosocial. Eran y todavía son tristemente habituales ejemplos en los que el sistema de justicia tiende a cuestionar la credibilidad de una mujer con discapacidad, infantilizándola como un ser asexuado y sin criterio. Entre otras razones, detrás de estos comportamientos

⁴ Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2019, realizada a una muestra de 9.568 mujeres representativa de la población femenina residente en España de 16 o más años. Subdirección General de Sensibilización, Prevención y Estudios de la Violencia de Género (Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género). Publicada en 2020. NIPO en línea: 048-20-020-9.

se esconde la persistencia de estereotipos nocivos que asumen la imposibilidad de estas mujeres para testificar o comprender los procedimientos, dudando de su credibilidad e inadmitiendo sus declaraciones.

Estas mujeres se encuentran con estigmas en sus testimonios y circunstancias como la falta de acompañamiento durante el procedimiento y que pueden derivar en esa falta de credibilidad denunciada tantas veces y que la Fundación CERMI Mujeres describe en su Informe. Hay que añadir la confusión que todavía manifiestan los tribunales entre la necesidad de apoyos en la comunicación de la mujer o niña con discapacidad y su percepción de falta de capacidad para diferenciar y valorar situaciones, lo que provoca una indefensión intolerable.

La falta de ajustes de procedimiento como, por ejemplo, la insuficiencia de personas intérpretes de lengua de signos con formación en terminología legal, la ausencia de formatos de lectura fácil en los documentos judiciales y la escasez de apoyos individualizados que exige la Convención son déficits que cobran más relevancia a la hora de analizar la necesidad de justicia gratuita a las mujeres y niñas con discapacidad, dado su mayor impacto en ellas.

Por otro lado, existe, por parte de las víctimas, un temor lógico a perder el apoyo de personas cuidadoras o familiares, que en casos de violencia de género o violencia doméstica coinciden a menudo sus propios agresores. Este hecho, en muchas ocasiones, disuade a las mujeres con discapacidad de presentar la correspondiente denuncia.

Tal y como se aborda en el estudio *«Mujer, discapacidad y violencia de género»*, promovido y financiado por la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, y realizado por la Federación de Mujeres Progresistas, además de la violencia que sufren las mujeres con discapacidad en sus relaciones de pareja, hay otras formas de ejercer esta violencia y que va más allá de la violencia física, psicológica, sexual o financiera. Hablamos de abandono, aislamiento social, confinamiento, humillación, arresto, denegación de cuidados sanitarios o tratamiento psiquiátrico forzoso. *«Las mujeres con discapacidad tienen también un alto riesgo de experimentar violencia basada en estereotipos sociales y aspectos subjetivos que intentan deshumanizarlas o infantilizarlas, así como excluirlas o aislarlas»*⁵. De las 155 mujeres encuestadas en el

⁵ Estudio *Mujer, discapacidad y violencia de género*, Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género. Ministerio de Igualdad. Elaborado por la Federación de Mujeres Progresistas. NIPO: 048200300.

estudio, un 65,2 % manifiestan haber sufrido alguna forma de violencia y abuso, ya sea pasiva o activa, fuera del contexto de pareja o expareja.

ONU Mujeres apunta en numerosas comunicaciones que las mujeres con discapacidad experimentan diversos tipos de impedimentos que ocasionan experiencias de vida que conllevan a vivir situaciones extremas y de profunda discriminación. Estas situaciones se generan a través de condiciones económicas y sociales inferiores, un mayor riesgo de violencia y abuso, prácticas discriminatorias basadas en el género, acceso limitado a la educación o la atención sanitaria, la información, los servicios y la justicia.

Y es que la vulnerabilidad de las mujeres con discapacidad en relación con la violencia está ligada a la propia desigualdad estructural, a la discriminación y a las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres. Nuestro ordenamiento jurídico fue pionero al incluir esta definición en el artículo 1 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Pero también está vinculada a la propia percepción social, dónde las personas con discapacidad se ven diferentes. De nuevo, la intersección de ambos factores agrava la situación y refuerza la necesidad de ampliar medidas que faciliten su acceso a la justicia.

Otro factor para tener en cuenta es el impacto emocional de las mujeres con discapacidad al entrar en contacto con entramado jurídico. Como explican Rocío Pérez-Puig González y Pilar Llop Cuenca, *«raramente se les explica dicho entramado, ni siquiera se les suele preguntar si quieren participar del mismo y generalmente, ignoran sus derechos porque nadie les proporciona la información legal, de una manera adaptada para que puedan entenderla»*⁶. Este hecho provoca la revictimización de estas mujeres.

Desde mi punto de vista, se dan las condiciones para promover la ampliación de los ámbitos de la justicia gratuita, respaldando a un amplio colectivo de mujeres como son las mujeres con discapacidad que, se calcula, son más de 2,5 millones en España⁷.

⁶ *Mujer, Discapacidad y Violencia*. CGPJ. Protección de las víctimas con discapacidad en los delitos relacionados con la violencia de género. 2013. Rocío Pérez-Puig González y Pilar Llop Cuenca.

⁷ Encuesta de Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia. INE. 2020.

La Fundación CERMI Mujeres y el CERMI Estatal han planteado la modificación de la Ley 1/1996 de 10 de enero de Asistencia Jurídica Gratuita para incluir a todas las mujeres y niñas con discapacidad con grado de discapacidad reconocido oficialmente, como beneficiarias automáticas de este derecho, independientemente de sus recursos económicos y del tipo de proceso que vayan a enfrentar. La modificación es sencilla y pasa por incorporar un nuevo apartado al artículo 2, lo que garantizaría ir más allá de la gratuidad en casos de violencia de género, común a todas las mujeres víctimas, ampliándolo a las mujeres y niñas con discapacidad en todos los litigios, teniendo en cuenta, las barreras que enfrentan en prácticamente todos los ámbitos de la vida social, económica, cultural y política y sabiendo que habitualmente su situación económica y de acceso al empleo es más difícil que la de las mujeres sin discapacidad y que la de los hombres con discapacidad.

La Constitución Española señala en el artículo 9.2 que *«corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social»*. Refuerza así el concepto de igualdad real y señala el camino para implantar medidas y acciones concretas, incluidas las medidas de acción positiva ya avaladas por el Tribunal Constitucional, para favorecer una igualdad real y efectiva y no meramente formal.

Es el artículo 14 de la Carta Magna el que recoge la cláusula general de igualdad, en su doble vertiente de igualdad ante la ley y de prohibición de la discriminación, reconociendo la igualdad como principio y también como un derecho de la persona a no ser tratada de forma desigual. Así, señala que: *«Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social»*. Se reconoce así la existencia de grupos o colectivos de personas que han sido tradicionalmente marginados. La lista de factores de discriminación que enumera el artículo, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la STC 59/2008 de 14 de mayo, es abierta y sostiene que *«la referencia expresa a tales motivos o razones de discriminación no implica el establecimiento de una lista cerrada de supuestos de discriminación, pero sí representa una explícita interdicción de determinadas diferencias históricamente muy arraigadas y que han situado, tanto por la acción de los poderes públicos como por la práctica social, a sectores de la población en posiciones, no sólo desventajosas, sino contrarias a la dignidad de la persona que reconoce el art. 10.1 de la Constitución»*.

El Tribunal Constitucional determinó que el derecho a la igualdad consagrada en el artículo 14 no significa la obligación de que la norma establezca siempre un trato idéntico a todos los supuestos similares, aceptando diferencias de trato si el fin obedece a la consecución de fines constitucionalmente relevantes y si la diferencia de trato propuesta es proporcionada a lo que se persigue con la acción o medida. Avala así la constitucionalidad de las acciones positivas dado que la igualdad comporta el trato igual a los y las iguales y, por tanto, no se conculca cuando se trata de manera desigual a quien es desigual por razones de desigualdad, de discriminación, o por ambas.

La Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres institucionalizó la igualdad respondiendo a la Constitución y presentándola como un principio, como un derecho y como una obligación del Estado a los Tratados de Derechos Humanos del que es parte. El artículo 14 de esta Ley determina los criterios generales de actuación de los poderes públicos a sus fines, y entre ellos cita en el punto 6 *«La consideración de las singulares dificultades en que se encuentran las mujeres de colectivos de especial vulnerabilidad como son las que pertenecen a minorías, las mujeres migrantes, las niñas, las mujeres con discapacidad, las mujeres mayores, las mujeres viudas y las mujeres víctimas de violencia de género, para las cuales los poderes públicos podrán adoptar, igualmente, medidas de acción positiva»*.

Establece por tanto que, en determinados casos, las medidas de acción positiva se deben poner en marcha ante discriminaciones que acentúan la desigualdad estructural, común a todas las mujeres. Se trata, efectivamente, de garantizar la protección de los derechos fundamentales y el deber del Estado para promover condiciones para que la igualdad de los ciudadanos y ciudadanas sea real y efectiva, eliminando obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, tal y como señala la Constitución en el artículo 9.2. Al respecto, volvemos a enfatizar que actualmente, las mujeres y niñas con discapacidad afrontan obstáculos que impiden su acceso a la justicia en condiciones de igualdad, por lo que se debería extender el beneficio de la asistencia jurídica gratuita a todas ellas.

El artículo 1.1 de la Constitución proclama la igualdad como un valor superior, el artículo 9.2 establece la obligación de promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y el artículo 14 recoge la cláusula general y un mandato para erradicar la discriminación referida a grupos concretos. Los tres artículos fundamentan constitucionalmente las acciones positivas ante una

discriminación interseccional, sistémica, social e histórica que se agrava y aprecia en el acceso al ejercicio de determinados derechos constitucionales, particularmente en el de acceso a la justicia de las mujeres y niñas con discapacidad. Por tanto, garantizar este acceso gratuito contribuiría a nivelar la propia desigualdad en origen. Esta es la clave y parte de la mitigación de las consecuencias de esta falta de acceso a la justicia.

Hay razones y hay Razón en esta reivindicación justa, perfectamente amparada por nuestro ordenamiento jurídico. Ya se ha dicho que la legislación reciente ha avanzado muy notablemente en las garantías de los derechos de las mujeres y niñas con discapacidad, pero es resulta evidente que el derecho consagrado en la Convención está incompleto.

Los cambios ocurren gradual e irrevocablemente y este que se reclama, contribuiría a reforzar nuestro marco normativo y el cumplimiento de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Pero, por encima de todo, saldaría una deuda pendiente con las mujeres y niñas con discapacidad. Para avanzar en todos los ámbitos, también en el legal, hay que analizar y estudiar los contextos, comparar las normas y sus efectos, escuchar a las personas afectadas y enfrentar los retos para tratar de corregir las desigualdades. Y por supuesto hay que tomar parte, porque en derecho, la neutralidad casi nunca favorece a quien más necesita de nuestra acción.

Nada ha sucedido realmente hasta que no se haya registrado.

Virginia Woolf

POR UNOS COLEGIOS DE LA ABOGACÍA INCLUSIVOS: PROGRAMA DE ACCIÓN PARA INCORPORAR Y DISPENSAR UN TRATO ADECUADO A LOS COLEGIADOS CON DISCAPACIDAD

Rafael de Lorenzo García

Copresidente de la Sección de Discapacidad, Mayores e Inclusión del ICAM y secretario general de la Fundación Derecho y Discapacidad

SUMARIO: I. Introducción. -II. Contexto general: función de los Colegios de la Abogacía, apoyo a la profesión y vida colegial. -III. Actuaciones de los Colegios para garantizar la adecuación del trato a los colegiados con discapacidad. -IV. Plan de acción propuesto: programa integral para la inclusión colegial de personas con discapacidad. -V. Conclusiones. -Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La inclusión efectiva de las personas con discapacidad en la abogacía no es solo un imperativo ético y social, sino una exigencia jurídica derivada de los convenios internacionales suscritos por el Reino de España, de la legislación estatal básica y de la propia normativa corporativa de la profesión.

Por ello, conviene en primer lugar hacer una breve referencia a este contexto normativo, que será mencionado a lo largo del capítulo.

Así, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 y ratificada por el Reino de España el 23 de

noviembre de 2007 («CDPD») consagra un paradigma de derechos humanos centrado en la igualdad, la no discriminación, los ajustes razonables y la accesibilidad universal, que obliga a los poderes públicos y vincula transversalmente a los sectores profesionales. En el ordenamiento español, el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre («TRLGDP») articula este marco a través de mandatos de accesibilidad, no discriminación y acción positiva, mientras que el Estatuto General de la Abogacía Española aprobado por Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo («EGAE»), aunque no se refiere expresamente a las personas con discapacidad (lo que debe corregirse a futuro), define la función institucional de los Colegios, su vida corporativa y los estándares de servicio a la comunidad colegial y a la ciudadanía.

Mención especial merece la Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa («LODD») que, con un renovado enfoque de género y discapacidad en la conceptualización de este derecho de defensa regula específicamente, en su artículo 18, las «garantías del profesional de la abogacía con discapacidad», en los siguientes términos:

«El profesional de la abogacía con discapacidad tendrá derecho a utilizar la asistencia, apoyos y otros recursos accesibles universalmente que requiera para desempeñar de forma eficaz el ejercicio profesional del derecho de defensa».

Este capítulo propone una arquitectura de cambio institucional orientada a los Colegios de la Abogacía para incorporar y garantizar, con carácter estable y verificable, un trato adecuado a los colegiados con discapacidad que permita hacer también efectiva la declaración contenida en este artículo de la LODD.

El análisis se estructura en tres partes diferenciadas:

- (i) Primero, se presenta el contexto general de funciones y fines colegiales en el sistema español, con el EGAE como norma-marco.
- (ii) Segundo, se realiza una descripción analítica y comparada de los distintos tipos de actuaciones existentes en España para apoyar a los colegiados con discapacidad, señalando buenas prácticas, lagunas y áreas de mejora a partir de documentación pública institucional.

- (iii) Tercero, se formula un programa de acción integral, alineado con la CDPD y con la normativa española, para garantizar un trato adecuado a los colegiados con discapacidad.

II. CONTEXTO GENERAL: FUNCIÓN DE LOS COLEGIOS DE LA ABOGACÍA, APOYO A LA PROFESIÓN Y VIDA COLEGIAL

Los Colegios de Abogados son Corporaciones de Derecho Público de base asociativa y naturaleza biface a las que el ordenamiento jurídico español delega distintas funciones públicas. Entre ellas, la ordenación del ejercicio profesional, la representación institucional de la abogacía, la defensa de los intereses de la profesión y de los colegiados, la protección de los consumidores y usuarios de servicios jurídicos, y la cooperación con los poderes públicos en el logro de fines de interés general.

Atendiendo a este mandato, el EGAE fija las competencias colegiales, el régimen deontológico, la organización interna, las obligaciones de transparencia y buen gobierno, así como la prestación de servicios esenciales como el turno de oficio, la asistencia jurídica gratuita, la formación continua y la atención colegial.

Este marco normativo convive con una realidad plural en la que se encuentran Colegios de tamaño y alcance distintos, desde grandes Colegios con decenas de miles de colegiados hasta Colegios provinciales y autonómicos con estructuras más reducidas. Sin embargo, en todos los casos, la ratio del mandato corporativo es prestar un apoyo constante a sus colegiados en el ejercicio profesional.

Tal deber de apoyo se traduce en servicios de orientación y acompañamiento, información jurídica actualizada, defensa institucional de la profesión y provisión de herramientas que faciliten el desempeño cotidiano en condiciones de calidad y seguridad jurídica. A estos efectos, el EGAE dota a los Colegios de competencias para organizar tales servicios, desde la atención al colegiado y el asesoramiento deontológico hasta la ordenación de la formación y la vida corporativa.

- Las actividades formativas

En este marco, la formación ocupa un lugar central. A través de centros de estudios y escuelas de práctica jurídica, los Colegios diseñan e imparten programas que abarcan la formación inicial vinculada al acceso a la profesión, la actualización continua de co-

nocimientos —tanto sustantivos como procesales— y el desarrollo de habilidades transversales (ética y deontología, comunicación jurídica, gestión del despacho, competencias digitales, negociación y resolución alternativa de conflictos). Esta función formativa se despliega mediante cursos, seminarios, jornadas, congresos, clínicas jurídicas, certificaciones internas y sistemas de desarrollo profesional continuo, con modalidades presenciales y en línea que permiten conciliar la actividad formativa con las exigencias del ejercicio profesional.

- Las infraestructuras y recursos

Junto a la formación reglada, los Colegios ofrecen infraestructuras y recursos documentales que apoyan directamente la práctica forense: bibliotecas jurídicas, acceso a bases de datos y repertorios jurisprudenciales, servicios de documentación y boletines de novedades normativas, así como soporte técnico para herramientas digitales de presentación telemática, gestión procesal y firma electrónica. La disponibilidad de estos recursos, acompañada de personal técnico cualificado, constituye un elemento esencial del ecosistema colegial de apoyo a la profesión.

- La relevancia de la vida colegial: acompañamiento y comunidad

La vida colegial contribuye asimismo al apoyo profesional a través de secciones, comisiones y grupos de trabajo especializados, que generan comunidad, comparten conocimiento sectorial y canalizan consultas técnicas complejas. Estas estructuras favorecen el aprendizaje entre pares, la elaboración de criterios interpretativos y la detección temprana de necesidades formativas, además de servir de puente entre los colegiados y los órganos de gobierno para orientar la toma de decisiones en materias de ejercicio profesional.

Este conjunto de funciones —formación, recursos, acompañamiento y comunidad profesional— explica el peso que los Colegios de la Abogacía tienen en la trayectoria de sus miembros. Precisamente por ello, y atendiendo a su papel decisivo como garantes del derecho a la defensa, recogido en el artículo 24.2 de la Constitución Española (que se refiere, precisamente, al derecho de los ciudadanos a la «asistencia de letrado»), los Colegios deben adaptarse para prestar un servicio adecuado a las personas con discapacidad, incorporando las medidas necesarias para asegurar su participación efectiva en igualdad de condiciones con el resto de sus colegiados.

III. ACTUACIONES DE LOS COLEGIOS PARA GARANTIZAR LA ADECUACIÓN DEL TRATO A LOS COLEGIADOS CON DISCAPACIDAD

La cartografía de medidas vigentes en los Colegios de la Abogacía en España muestra un ecosistema en evolución, con iniciativas heterogéneas y niveles de institucionalización diversos. Para su análisis se distinguen categorías funcionales: accesibilidad universal (física, digital y comunicativa), ajustes razonables en la atención y servicios colegiales, órganos internos de participación y asesoramiento, formación y sensibilización, cooperación con el tercer sector, y servicios de apoyo jurídico especializado.

- Medidas relacionadas con la accesibilidad física

En accesibilidad física, los Colegios con sedes principales de gran afluencia han venido incorporando progresivamente itinerarios accesibles, plataformas elevadoras o ascensores adaptados, señalización táctil o de alto contraste, bucles magnéticos en salas de formación y comunicación previa de necesidades de apoyo para eventos. En algunos casos se han publicado guías de accesibilidad o protocolos de atención a visitantes con discapacidad. No obstante, la evidencia pública disponible sugiere una implementación desigual entre sedes históricas y edificios más nuevos, y la accesibilidad plena suele depender de actuaciones de reforma cuyo calendario y financiación no siempre están claros.

A este respecto, cabe destacar también las iniciativas de algunos Colegios de abogados consistentes en la publicación de planes de acción para la mejora de las condiciones de accesibilidad en los Juzgados y sedes judiciales para las personas con discapacidad¹.

- Medidas en materia de accesibilidad digital y comprensión

En accesibilidad digital, el estándar de referencia en España es el cumplimiento de las pautas de accesibilidad WCAG 2.1 en nivel AA conforme al Real Decreto 1112/2018,

¹ Plan de acción para la mejora de las condiciones de accesibilidad en los Juzgados y sedes judiciales para las personas con discapacidad publicado por el Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid en diciembre de 2021. Puede accederse a este Plan en el siguiente enlace: <https://web.icam.es/defensa-de-la-abogacia-elabora-un-plan-de-accion-para-mejorar-las-condiciones-de-accesibilidad-en-las-sedes-judiciales-de-la-comunidad-de-madrid/>

de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público («RD 112/2018»). Algunos Colegios han declarado objetivos de adecuación a estos estándares² o han publicado declaraciones de accesibilidad³. La disponibilidad de subtítulo, transcripción y lengua de signos en contenidos audiovisuales, así como la accesibilidad de plataformas de formación online, es un campo en el que se aprecian lentos progresos.

En la dimensión comunicativa, el uso de lectura fácil, pictogramas y guías de interacción accesibles es incipiente, aunque gana terreno en campañas específicas o documentos de orientación. La provisión de apoyos comunicativos en jornadas formativas y actos institucionales presenta variabilidad y, con frecuencia, depende de la anticipación de necesidades por parte de los asistentes.

- Medidas de representación institucional

En cuanto a órganos internos, la creación de secciones, comisiones o grupos de trabajo sobre discapacidad y derechos fundamentales ha sido un vector de avance en varios colegios⁴. Estas instancias facilitan interlocución con los órganos de gobierno, elevan propuestas normativas y de servicios, y articulan formación especializada. No obstante, su grado de formalización, agenda programática y capacidad de influencia varían. Además, no siempre se publican sus planes anuales, actas o indicadores, lo que dificulta la evaluación de la efectividad de sus acciones.

- Medidas con el objetivo de la sensibilización

En materia de formación y sensibilización, se realizan en los Colegios distintas actividades sobre la CDPD, el impacto de la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se re-

² Así lo ha hecho, por ejemplo, el Ilustre Colegio de Abogacía de Murcia. Puede accederse a este Compromiso en el siguiente enlace: <https://www.icamur.org/web/content/accesibilidad>

³ A este respecto, puede citarse la Declaración de accesibilidad del Ilustre Colegio de Abogados de las Palmas por la que se garantiza «*el acceso a las personas con discapacidad o con una incapacidad transitoria, a las personas mayores o a los usuarios inexpertos, y en general, a todos los usuarios y usuarias*». Puede accederse a esta Declaración en el siguiente enlace: <https://www.icalpa.es/accesibilidad>

⁴ A modo de ejemplo, pueden citarse la Sección de Discapacidad del Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid (ICAM), la Comisión de Derechos de las Personas con Discapacidad del Ilustre Colegio de la Abogacía de Barcelona (ICAB) y la Sección de Derecho de la Discapacidad del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia (ICAV).

forma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica («Ley 8/2021»), la responsabilidad social de los despachos, y la accesibilidad en la comunicación jurídica. La oferta es creciente, con formatos presenciales y online; sin embargo, su impacto e implementación práctica tampoco quedan registrados.

En lo que respecta al Máster de Acceso, existen iniciativas puntuales de incorporación de contenidos relacionados con discapacidad, pero la obligatoriedad de un módulo específico aún no es, lamentablemente, una realidad generalizada.

- Medidas en colaboración con el Tercer Sector

La cooperación con el tercer sector —mediante convenios con entidades representativas de personas con discapacidad y organizaciones de acción social— se orienta a la formación mutua, la detección de necesidades jurídicas, la derivación de casos y el impulso del *pro bono*. Hay ejemplos de protocolos de colaboración, clínicas jurídicas con universidades y programas de asesoramiento especializado, aunque su cobertura y continuidad son muy variables. En este sentido, es conveniente traer a colación el Convenio Marco de Colaboración para la cooperación e inclusión social de personas con discapacidad suscrito el 30 de marzo de 2023 entre el Consejo General de la Abogacía Española, el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad y la Fundación ONCE que busca, entre otras cuestiones, mejorar las necesidades y demandas de los letrados con discapacidad.

En conclusión, en la revisión de las iniciativas que están llevando a cabo los Colegios de Abogados para prestar una asistencia correcta a sus colegiados con discapacidad se identifican buenas prácticas como la creación de unidades o comisiones específicas, la publicación de declaraciones de accesibilidad, el desarrollo de formación recurrente alineada con reformas legales y la firma de convenios con entidades del movimiento asociativo.

Sin embargo, desde una perspectiva crítica, las principales limitaciones detectadas en el análisis realizado son, entre otras: la ausencia de políticas integrales de accesibilidad universal con cronogramas e indicadores públicos; la falta de inclusión explícita de la discapacidad en reglamentos internos y códigos de conducta en términos operativos más allá de declaraciones generales; la insuficiente participación significativa de colegiados con discapacidad en el diseño y evaluación de iniciativas; y la carencia de métricas comunes que permitan comparar resultados entre colegios.

Comienza a observarse, no obstante, algún tímido avance más concreto en este sentido, auspiciado por el reconocimiento contenido en el artículo 18 de la LODD, como es la aprobación de previsiones específicas en apoyo del desarrollo de su labor profesional por parte del colegiado con discapacidad en las reglamentaciones más recientes. Puede mencionarse como ejemplo de lo anterior la aprobación, el pasado junio, del nuevo Reglamento de amparo colegial, cuyo objetivo principal es proteger de manera más efectiva a los abogados y abogadas en el ejercicio de su profesión y que de forma expresa conceptúa como «*actuaciones inquietantes o perturbadoras*» cualquier actuación por parte de autoridades y funcionarios o terceros que limiten los derechos del profesional de la abogacía con discapacidad, como garantía del derecho de defensa garantizado por el artículo 24 de la Constitución.

Es preciso destacar que, en el plano internacional, existen referencias útiles que podrían ser tomadas como ejemplo en España. Así, la *Law Society of England and Wales* dispone de políticas y recursos de «*reasonable adjustments*» para abogados y usuarios, así como guías de inclusión y accesibilidad⁵.

Asimismo, la *American Bar Association* mantiene una *Commission on Disability Rights* con programas de formación, recursos para despachos y políticas modelo⁶; y algunos Colegios europeos han emitido guías de accesibilidad para eventos y documentos⁷.

IV. PLAN DE ACCIÓN PROPUESTO: PROGRAMA INTEGRAL PARA LA INCLUSIÓN COLEGIAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El plan de acción que se propone se fundamenta en el marco jurídico aplicable — el CDPD, el TRLGDP, la Ley 8/2021, la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación («Ley 15/2022»), la LDD, el EGAE y normativa de accesibilidad digital— y se alinea con la función institucional atribuida a los Colegios de la Abogacía.

⁵ Puede accederse a esta información en el siguiente enlace: <https://www.lawsociety.org.uk/topics/disabled-solicitors/reasonable-adjustments-in-organisations-best-practice-for-disability-inclusion>

⁶ Puede accederse a la página web de esta Comisión en el siguiente enlace: <https://www.americanbar.org/groups/diversity/disabilityrights/>

⁷ Entre otros, puede citarse la Aprobación del Plan de Discapacidad del Colegio de Abogados de París al que puede accederse mediante el siguiente enlace: <https://www.avocatparis.org/conseil-de-l-ordre/adoption-du-plan-handicap-du-barreau-de-paris-2021-2021>

Este plan es un itinerario didáctico y propositivo —teniendo en cuenta el análisis realizado de la realidad de estos colegios— para poder así orientar decisiones progresivas en torno a los ejes que lo conforman.

1.º Fomentar con mayor decisión las secciones o comisiones de discapacidad en los Colegios de Abogados

La participación plena y efectiva de las personas con discapacidad en la vida pública y social, consagrada por la CDPD, debe permear la vida colegial y su organización interna, pues es ineludible generar una cultura sobre la discapacidad en todos los aspectos de la función pública.

Sobre esa base, y a la luz del mandato de accesibilidad, ajustes razonables y acción positiva del TRLGDP, así como de la habilitación del EGAE para crear secciones y grupos especializados, las secciones de discapacidad emergen como palanca de transformación cultural y técnica.

En el corto plazo, todos los Colegios de abogados que no cuenten con secciones de discapacidad deberían de constituir las. Esto es un mandato irrenunciable que, en todo caso, debe ser la base de cualquier futura actuación. Además, en los Colegios en los que ya están constituidas conviene actualizar el reglamento de estas corporaciones para difundir públicamente la misión y el plan anual de las secciones, y facilitar canales de inscripción y participación remota accesibles.

En un segundo momento, las secciones pueden irradiar su influencia institucionalizando una red de «embajadores de inclusión» en otras secciones temáticas y promoviendo una agenda continuada de seminarios y clínicas prácticas que conecten la ordenación jurídica de la discapacidad con su realidad social y humana.

A mayor plazo, la consolidación como órgano consultivo permanente del Decanato en materia de discapacidad y accesibilidad permitirá que la planificación estratégica colegial se beneficie de su criterio.

Esta trayectoria requiere el liderazgo de la Junta de Gobierno, pudiendo apoyarse en alianzas con universidades, entidades del Tercer Sector y fundaciones. La implementación de esta estrategia debería evaluarse con indicadores sencillos —número de miembros que la componen, actividades, accesibilidad de la participación, propuestas adoptadas— que muestren el progreso sin burocratizarlo.

2.º Promover la implicación activa de colegiados con discapacidad

El principio *«nada sobre nosotros sin nosotros»*, eje de la CDPD, reclama que las personas con discapacidad participen de forma significativa en el diseño, ejecución y evaluación de las iniciativas que les conciernen.

Sólo conocer su experiencia vivida en primera persona puede permitir eliminar barreras y orientar las acciones necesarias que, de otro modo, pueden pasar inadvertidas en las prioridades institucionales.

Para articular esa participación, resulta aconsejable convocar un Consejo Asesor de la Sección constituida con presencia garantizada de colegiados con discapacidad, dotándolo desde el inicio de ajustes razonables y apoyos que aseguren una participación efectiva. Para evitar el *tokenismo* (esto es, la práctica de incluir a miembros de grupos minoritarios de manera superficial y simbólica, con el objetivo de dar una apariencia de inclusión sin realizar cambios reales), son esenciales reglas claras de participación y un seguimiento público de las recomendaciones adoptadas, así como una distribución equilibrada de tareas que evite la sobrecarga.

Este Consejo puede intervenir en evaluaciones de accesibilidad, en la elaboración de encuestas y en la revisión de materiales formativos, y, con el tiempo, asumir un papel en auditorías internas de inclusión.

Experiencias de la *American Bar Association* que, como se ha mencionado, puede constituir una referencia, muestran el valor de órganos consultivos con participación directa de abogados con discapacidad⁸.

3.º Impulsar convenios con el Tercer Sector y facilitar prácticas a jóvenes abogados con discapacidad

La cooperación con el Tercer Sector, auspiciada por el TRLGDP y por la normativa de igualdad de trato, permite respuestas más precisas a las necesidades detectadas

⁸ En 2008, la Cámara de Delegados de la *American Bar Association* reformó sus objetivos y misión estableciendo como tercer objetivo *«promover la participación plena e igualitaria de todas las personas en la asociación, nuestra profesión y el sistema judicial»*. En este sentido, al Centro de Diversidad e Inclusión publica un informe anual con el fin de evaluar la participación de personas diversas en puestos de liderazgo de la División, el Foro y la Sección del *American Bar Association* durante el año anterior.

en materia de accesibilidad, ajustes razonables y tutela antidiscriminatoria. Un claro referente en este sentido es, como ya hemos anticipado, el reciente convenio marco suscrito en 2023 por el CGAE, el CERMI y la Fundación ONCE, que orienta la colaboración entre abogacía organizada y movimiento asociativo.

Operativamente, conviene identificar entidades prioritarias a los fines pretendidos y suscribir convenios marco que incluyan: formación mutua con resultados de aprendizaje definidos; protocolos claros de detección y derivación cualificada de presuntos casos de discriminación; coordinación con el turno de oficio y con servicios de orientación jurídica para evitar solapamientos; y canales de evaluación conjunta con indicadores de actividad y de impacto (por ejemplo, tiempos de respuesta, número de derivaciones, medidas de accesibilidad implantadas, y resultados en casos de igualdad de trato).

Sobre esa base, puede articularse un programa piloto de prácticas con tutorización compartida entre el colegio y despachos u organizaciones de acogida, regido por estándares de calidad y con un sistema de garantía de ajustes razonables. El diseño del piloto debería contemplar: criterios de selección accesibles (formatos alternativos y ajustes en pruebas), definición ex ante de ajustes razonables y apoyos (tecnológicos, comunicativos y organizativos), objetivos formativos claros, evaluación por competencias y una memoria pública anual con resultados e incidencias.

Para incentivar la participación de los despachos y organizaciones profesionales, puede preverse un sello o reconocimiento colegial a entidades de acogida inclusivas, y la incorporación de cláusulas de accesibilidad e inclusión en las bases de premios y contratos de patrocinio colegiales.

En este sentido, los programas de «diversity fellowships» existentes en despachos internacionales impulsados por los Colegios profesionales ofrecen pautas trasladables a un modelo centrado en discapacidad.

4.º Incorporar en estatutos y normativa interna menciones explícitas a no discriminación, inclusión, accesibilidad y acción positiva

El bloque normativo formado por la CDPD, el TRLGDP, la Ley 15/2022 y la LDD impone a las instituciones la obligación de prevenir y remover la discriminación, garantizar la accesibilidad y establecer ajustes razonables. El EGAE faculta, además, a los Colegios para dotarse de reglamentos y códigos internos.

Sobre estas bases, resulta aconsejable introducir en los estatutos y normativa interna cláusulas claras y operativas de no discriminación, inclusión, accesibilidad y acción positiva, que orienten la actuación de los órganos de gobierno y la asignación de recursos. Estas cláusulas deben incorporar, como mínimo, una definición funcional de discapacidad, la obligación de realizar ajustes razonables sin dilaciones indebidas, la transversalidad de la accesibilidad en actividades y servicios colegiales, y la posibilidad de medidas de acción positiva proporcionadas.

Esta reforma puede acompañarse de un Plan Colegial de Inclusión y Accesibilidad con horizonte trienal, revisado anualmente mediante una memoria pública, y de cláusulas de mejora continua que eviten la petrificación normativa. También sería conveniente prever un procedimiento interno de quejas y reclamaciones en materia de igualdad de trato y accesibilidad, así como auditorías periódicas independientes.

En esta elaboración debe participar la Sección de Discapacidad, apoyándose en referentes de buenas prácticas de otros órdenes profesionales y en asesoramiento especializado en accesibilidad.

En todo caso, para evitar que las menciones queden en meras declaraciones simbólicas, conviene vincular cada principio a objetivos verificables y a indicadores razonables, manteniendo siempre la seguridad jurídica mediante informes de legalidad y consultas internas.

En cualquier caso, esta medida supone un hito muy relevante pues ayudará a generar una cultura sobre la discapacidad.

5.º Accesibilidad universal en sedes físicas, sitios web y redes sociales; manuales y guías de trato

La accesibilidad universal, principio transversal de la legislación española, debe concretarse en políticas integrales que abarquen sedes físicas, entornos digitales y comunicación institucional. Además, desde una perspectiva institucional, mejorar la accesibilidad eleva la calidad del servicio, previene incidencias jurídicas y reputacionales y beneficia a toda la comunidad colegial.

El Real Decreto 1112/2018 ofrece el estándar de referencia en accesibilidad web y de aplicaciones, mientras que la Ley 8/2021 obliga a repensar apoyos y ajustes en el entorno judicial y administrativo.

Con base en estas normas, puede establecerse un itinerario razonable que incluya auditorías independientes de sedes y portales, publicación de la declaración de accesibilidad y de un plan de adecuación con prioridades, indicadores y plazos verificables. El objetivo de alcanzar el nivel AA en portales y aulas virtuales —con subtítulo, transcripción y, cuando proceda, interpretación en lengua de signos— debería verificarse mediante evaluaciones periódicas y la publicación de resultados, en línea con los procedimientos de monitorización institucional existentes.

En paralelo, conviene adoptar un Manual de Accesibilidad en eventos y formación, que defina requisitos mínimos (itinerarios accesibles, bucle magnético en salas, señalética de alto contraste, reserva de apoyos comunicativos, formatos digitales accesibles), y una Guía de Atención y Trato a la diversidad social dirigida a despachos y a su personal.

6.º Apoyo jurídico *pro bono* y asistencia en casos de discriminación; viabilidad de un servicio de orientación jurídica especializado

El derecho a la tutela frente a la discriminación, amparado por el TRLGDP y por la Ley 15/2022, puede robustecerse mediante un ecosistema colegial que combine paneles *pro bono* especializados, protocolos de derivación cualificada y, cuando sea viable, un servicio de orientación jurídica con foco en discapacidad, para garantizar de forma plena el derecho de defensa de las personas con discapacidad.

En este sentido, el EGAE respalda el *pro bono* como manifestación de responsabilidad social de la abogacía, siempre en coordinación con el turno de oficio y la asistencia jurídica gratuita para evitar solapamientos.

En términos operativos, la constitución de un panel de letrados, con formación específica en cooperación con entidades del tercer sector y clínicas jurídicas universitarias, permite dar respuestas rápidas y técnicamente sólidas a casos de discriminación. La consolidación del servicio como ventanilla de primera acogida y derivación, con registros básicos de actividad y tiempos de respuesta, permitirá evaluar resultados y ajustar el modelo.

Experiencias de la *American Bar Association Commission on Disability Rights* y de Colegios europeos con paneles temáticos proporcionan marcos replicables.

7.º Grupos de trabajo y foros para analizar proyectos normativos

La buena regulación exige incorporar, desde su gestación, la perspectiva de la discapacidad. La CDPD, en particular su artículo 4.3, insiste en la consulta efectiva a las personas con discapacidad y en la transversalidad de este enfoque; el TRLGDP refuerza los mandatos de accesibilidad, ajustes razonables y acción positiva; y el EGAE ampara la función de asesoramiento institucional, participación y formación de los colegios.

Con ese marco, la creación de un Foro Colegial de Discapacidad y Regulación, con sesiones abiertas, accesibles y documentadas, puede convertirse en un espacio estable para elaborar análisis de impacto de proyectos estatales y autonómicos, preparar respuestas técnico-jurídicas a consultas públicas y elevar propuestas fundamentadas a órganos reguladores y legislativos. Este foro debería integrar a colegiados con discapacidad, junto con especialistas en Derecho de la Discapacidad, así como representación del Tercer Sector y, cuando proceda, académicos, a fin de asegurar una deliberación informada y plural. La adopción de metodologías explícitas como listas de verificación de accesibilidad normativa y la evaluación de ajustes razonables mejorará la calidad y trazabilidad de los dictámenes.

La institucionalización progresiva de estos trabajos —mediante la publicación de informes y la participación en audiencias públicas— fortalecerá la interlocución con Administraciones y el poder legislativo estatal y autonómico.

8.º Reconocer el «Derecho de la Discapacidad» como rama específica con instrumentos docentes y de investigación

La CDPD y la reforma civil y procesal de 2021 han transformado categorías nucleares del sistema jurídico —capacidad, apoyos, salvaguardias, ajustes razonables, procedimientos— hasta conformar un campo con entidad doctrinal y metodológica propia.

Reconocerlo explícitamente como «Derecho de la Discapacidad» no es solo un gesto simbólico, sino una estrategia para ordenar contenidos, promover investigación aplicada y definir competencias profesionales.

En la práctica colegial, esto puede traducirse en la aprobación de una definición y de un marco competencial básico; en el lanzamiento de una serie editorial y de semi-

narios temáticos; y, en un segundo estadio, en la formalización de itinerarios de formación continua con algún tipo de reconocimiento colegial.

A más largo plazo, la edición de un manual de referencia y la creación de una base de datos de materiales prácticos —formularios, *checklists* accesibles, jurisprudencia sistematizada— darían soporte estable a la comunidad profesional.

9.º Introducir contenidos de Derecho de la Discapacidad en el Máster de Acceso y diseñar, en su caso, una especialización

Si el acceso a la profesión exige competencias sólidas en derechos fundamentales, procedimiento y deontología, la alfabetización en discapacidad deviene inaplazable tras la CDPD y la Ley 8/2021. De ahí la conveniencia de un módulo obligatorio en el Máster que asegure un mínimo común de conocimientos: bloque de CDPD; apoyos en el ejercicio de la capacidad jurídica; ajustes razonables y garantías procesales; litigación antidiscriminatoria; accesibilidad en la comunicación jurídica; y ética profesional.

La definición de resultados de aprendizaje y de competencias, junto con materiales accesibles y casos prácticos, permitirá una impartición evaluable y replicable.

A medio plazo, la consolidación de estas enseñanzas puede complementarse con una especialización avanzada —para quienes deseen profundizar— articulada con prácticas en entidades del movimiento asociativo, en despachos, servicios jurídicos de empresas y en instituciones jurídicas públicas, así como en órganos judiciales.

10.º Formación y sensibilización internas sobre protección jurídica y novedades normativas

La formación continua constituye un cometido central de los Colegios y, en materia de discapacidad, ha adquirido una especial urgencia a raíz de la Ley 8/2021 y de los desarrollos doctrinales y jurisprudenciales asociados.

Siendo así, es preciso establecer un programa anual de cursos, talleres y seminarios en formatos accesibles —presenciales y online— que puede abordar, entre otros, apoyos y salvaguardias, capacidad y contratación, garantías en procedimientos civiles y penales con participación de personas con discapacidad, empleo y no discriminación, y accesibilidad digital en la práctica cotidiana de la abogacía.

La creación de un repositorio abierto de materiales facilitará la actualización continua y la reutilización de recursos. A largo plazo, la organización de un Congreso Anual de Derecho de la Discapacidad consolidará una comunidad de práctica.

11.º Programa de apoyo colegial a abogados con discapacidad

Los Colegios deberían institucionalizar un programa integral y estable de apoyo a colegiados con discapacidad, alineado con la CDPD, el TRLGDP y la Ley 15/2022.

El objeto de este programa sería garantizar, desde el alta colegial y durante toda la trayectoria profesional, la igualdad de oportunidades, la accesibilidad y los ajustes razonables necesarios para el ejercicio efectivo de la profesión en condiciones de dignidad y autonomía, en coherencia con el EGAE y con las garantías del profesional de la abogacía con discapacidad previstas en la LODD.

Este programa se estructuraría en líneas de actividad coordinadas con los servicios colegiales existentes para evitar solapamientos y asegurar eficiencia e incluiría, entre otros aspectos: (i) atención y acompañamiento personalizado con evaluación de necesidades de apoyo; (ii) formación accesible y a demanda en materias clave para el ejercicio; (iii) asesoramiento sobre herramientas tecnológicas y documentación jurídica; y (iv) coordinación con la representación institucional colegial para la defensa de los intereses profesionales cuando se identifiquen barreras o tratos discriminatorios.

En aquellos Colegios con menores recursos, el programa podría implementarse por fases, priorizando la atención personalizada y la formación accesible, y escalando progresivamente hacia servicios especializados mediante convenios y cooperación intercolegial.

12.º Captación y fomento vocacional: campañas inclusivas y canales digitales accesibles

Los Colegios, en coordinación con el Consejo General de la Abogacía y con las universidades, podrían desplegar campañas específicas para atraer a egresados en Derecho con discapacidad hacia el Máster de Acceso y la colegiación, utilizando de forma prioritaria los portales colegiales y sus líneas de difusión.

Ello pasa por aplicar el principio de accesibilidad universal a los contenidos informativos, a los formularios de contacto y a las inscripciones, conforme al RD 1112/2018 y a los principios de no discriminación de la Ley 15/2022, haciendo comprensibles y accesibles los requisitos, beneficios y apoyos disponibles.

Estas campañas serían proactivas, incorporarían testimonios y referentes profesionales con discapacidad, y difundirían información clara sobre ajustes razonables en pruebas y prácticas, becas, ayudas y tutorización disponibles.

Sería aconsejable articular la colaboración con los servicios de orientación universitaria, unidades de atención a la diversidad y entidades del movimiento asociativo para asegurar la detección de talento en etapas tempranas.

13.º Apoyos específicos para el Máster de Acceso: accesibilidad, becas y tutorización

Para hacer efectiva la igualdad de oportunidades en el acceso a la profesión, resultaría prioritario que los Colegios impulsaran, mediante convenios con universidades, escuelas de práctica jurídica y entidades del Tercer Sector, la plena accesibilidad del Máster de Acceso, así como la provisión de ajustes razonables para el alumnado con discapacidad, conforme a la CDPD y al TRLGDP. Ello comprende, entre otros, apoyos tecnológicos, ayudas a la comunicación, adaptación de metodologías y evaluación, y medidas organizativas razonables.

En paralelo, los Colegios promoverían un marco de becas y ayudas complementarias, de carácter transparente, para estudiantes con discapacidad que cursen el Máster. Sin perjuicio de las limitaciones presupuestarias, este marco puede incluir criterios generales de elegibilidad basados en la discapacidad y la situación socioeconómica, compatibilidades con otras ayudas públicas o privadas, y una tramitación accesible. La coordinación con fundaciones colegiales y, cuando sea procedente, con la Mutualidad General de la Abogacía facilitará ampliar el alcance sin duplicidades.

Resultaría igualmente recomendable activar un sistema de profesores-tutores o tutores profesionales vinculados a los Colegios, con formación específica en ajustes razonables y accesibilidad, que ofrecieran acompañamiento académico y orientación práctica durante el Máster y en el tránsito al examen estatal. Esta tutorización, coordi-

nada con las universidades y las clínicas jurídicas, contribuye a prevenir el abandono y a fortalecer competencias transversales clave para el ejercicio.

14.º Programa de acogida a la colegiación: información, orientación y ajustes razonables

La colegiación de una persona con discapacidad se acompañaría de un programa de acogida accesible que informara, de forma clara y práctica, sobre la estructura colegial, los servicios disponibles, los canales de participación y los procedimientos para solicitar apoyos y ajustes razonables sin dilaciones indebidas.

Este programa ofrecería sesiones informativas en formatos accesibles, materiales de lectura fácil y rutas de derivación a los recursos internos pertinentes.

De manera complementaria, sería aconsejable implementar entrevistas de orientación inicial para valorar necesidades de apoyo en el ejercicio profesional y acordar, en su caso, un plan personalizado de ajustes razonables, garantizando la confidencialidad. La coordinación con secciones o comisiones de discapacidad y con servicios técnicos colegiales permitiría una gestión eficaz y centralizada de las solicitudes, evitando cargas innecesarias para la persona colegiada.

El programa de acogida se concebiría como puerta de entrada a itinerarios formativos, a redes de mentoría y a recursos documentales y tecnológicos, favoreciendo desde el inicio la integración plena en la vida colegial.

15.º Orientación profesional y mentoría para el inicio de carrera

Para fortalecer la empleabilidad y el emprendimiento, los Colegios podrían articular una línea de orientación, información y acompañamiento profesional dirigida a colegiados con discapacidad en su primera etapa, abarcando el ejercicio autónomo, la incorporación a despachos, asesorías jurídicas y otras salidas profesionales. Esta línea, coherente con las competencias colegiales del EGAE, proveería información actualizada sobre oportunidades, requisitos y ayudas disponibles, con materiales y sesiones accesibles.

La creación de una red de mentores con formación básica en discapacidad y ajustes razonables constituiría un instrumento de alto impacto para facilitar la inserción pro-

fesional. La mentoría se centraría en la transferencia de habilidades prácticas, el diseño de estrategias de búsqueda de empleo o captación de clientela, la adecuación de herramientas de trabajo y la solución de incidencias relacionadas con barreras o tratos discriminatorios, con posibilidad de derivación a servicios colegiales especializados cuando procediera.

La coordinación con universidades, asociaciones profesionales y entidades del Tercer Sector permitiría identificar oportunidades de prácticas, becas y programas de inserción laboral alineados con las necesidades detectadas, evitando duplicidades.

16.º Grupo de consulta de colegiados con discapacidad para apoyo en casos de discriminación

En sintonía con el deber de consulta efectiva de la CDPD y la normativa nacional de igualdad de trato, los Colegios constituirían un grupo de consulta integrado por colegiados con discapacidad y por profesionales con experiencia en la materia, con la misión de asesorar internamente a los órganos colegiales y a los servicios existentes cuando se planteen dudas técnicas o incidentes relativos a discriminación por razón de discapacidad.

Este grupo no duplicaría servicios colegiales de orientación jurídica o *pro bono*, sino que los reforzaría, aportando perspectiva experta y experiencia vivida para mejorar la detección, la derivación y la respuesta a estos casos. Su intervención puede abarcar la revisión de materiales informativos, la elaboración de criterios operativos internos y la identificación de necesidades de formación específicas para el personal colegial y la abogacía ejerciente.

La composición y funcionamiento del grupo garantizarían la accesibilidad, la confidencialidad y la independencia técnica, con reglas claras de consulta y plazos razonables de respuesta.

17.º Apoyo informativo y formación práctica en herramientas digitales, documentación y recursos procesales

La transformación digital de la justicia exige competencias específicas cuya falta puede agravar barreras para la abogacía con discapacidad. Por ello, los Colegios deben ofrecer un itinerario formativo accesible y personalizado en el manejo de plata-

formas telemáticas, firma electrónica, gestión de comunicaciones con sedes judiciales y uso de bases de datos legislativas y jurisprudenciales, con materiales adaptados y soporte técnico.

Este itinerario incluiría módulos prácticos sobre elaboración y adaptación accesible de documentos estándar, escritos procesales y recursos administrativos y contenciosos, promoviendo plantillas accesibles y guías paso a paso. La oferta, coordinada con los centros de estudios y bibliotecas colegiales, estaría disponible en formatos múltiples y con apoyos a la comunicación cuando fuera necesario.

La mejora interna gradual de la accesibilidad de las aulas virtuales y repositorios colegiales constituiría un componente ineludible, con especial atención al etiquetado correcto de contenidos, a la compatibilidad con lectores de pantalla y a la disponibilidad de subtítulo y transcripción en las grabaciones.

18.º Facilitador judicial colegial: acompañamiento accesible en sedes y órganos jurisdiccionales

Otra medida a implementar sería la creación de la figura del facilitador judicial en el ámbito colegial, concebida como un recurso de voluntariado profesional que, en coordinación con la tutoría descrita y con entidades de la discapacidad, acompañara a la abogacía con discapacidad en su relación con sedes judiciales y administrativas. El cometido de esta figura sería doble: (i) orientación práctica para asegurar accesibilidad y movilidad en las dependencias, y (ii) sensibilización básica del personal judicial sobre necesidades específicas de la abogacía con discapacidad.

El facilitador, seleccionado entre letrados con experiencia —incluida, en su caso, abogacía sénior o ya retirada—, contaría con formación colegial en accesibilidad, ajustes razonables y comunicación inclusiva. Su intervención, siempre a petición y con respeto a la autonomía profesional de la persona apoyada, podría abarcar la planificación de itinerarios accesibles, la identificación de barreras, la coordinación de apoyos razonables y la activación de cauces institucionales cuando fuera preciso.

19.º Marco programático de ayudas y apoyos económicos para colegiados con discapacidad

Dentro de sus posibilidades presupuestarias y sin perjuicio de la normativa aplicable, los Colegios podrían valorar la aprobación de un marco programático de ayudas

y apoyos económicos para colegiados con discapacidad, complementario de otras prestaciones públicas o privadas, que facilitara la adquisición de productos de apoyo, la accesibilidad tecnológica, la formación accesible o la adaptación del puesto de trabajo.

El diseño de estas ayudas especificaría finalidades elegibles, criterios generales de acceso —atendiendo a la situación de discapacidad y a la capacidad económica—, compatibilidades y un procedimiento de solicitud accesible, garantizando transparencia y seguridad jurídica. La coordinación con fundaciones colegiales y la eventual colaboración con la Mutualidad General de la Abogacía permitirían optimizar recursos y ampliar el alcance de las ayudas.

A fin de asegurar sostenibilidad y equidad, las ayudas podrían priorizarse en función de impacto y urgencia, con revisiones periódicas de la cartera de apoyos disponibles. La comunicación clara de los derechos, límites y obligaciones de las personas beneficiarias forma parte de la buena administración colegial y contribuye a la confianza del conjunto de la abogacía.

V. CONCLUSIONES

El recorrido efectuado en este Capítulo confirma que la construcción de Colegios de la Abogacía inclusivos y accesibles no es una opción programática, sino un deber jurídico, institucional y deontológico que deriva de la CDPD y la legislación interna vigente.

La evidencia comparada recabada en el sistema colegial español muestra avances relevantes, pero desiguales y aún insuficientemente institucionalizados.

Como aspecto positivo, y sin perjuicio de la efectividad real en la práctica, se ha podido constatar la existencia de algunas secciones, comisiones y grupos de trabajo en materia de discapacidad en corporaciones relevantes, con una producción formativa creciente y una interlocución útil con las Juntas de Gobierno. También se han podido detectar ciertos avances regulatorios y buenas prácticas en algunos Colegios, como la aprobación y publicación de declaraciones de accesibilidad digital o la adaptación física de determinadas sedes.

Resulta especialmente relevante el esquema de cooperación interinstitucional que ejemplifica el Convenio marco suscrito entre el Consejo General de la Abogacía Espa-

ñola, el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad y la Fundación ONCE, que ofrece una colaboración estable con el Tercer Sector y orientada tanto a la ciudadanía como a los letrados con discapacidad.

Junto a estas fortalezas, una mirada de crítica (constructiva) al estado de situación de la cuestión revela contradicciones y lagunas que reclaman una respuesta estratégica. La accesibilidad física sigue siendo desigual, en especial en sedes históricas. La accesibilidad digital avanza, pero la cobertura efectiva de subtitulado, transcripción y lengua de signos en audiovisuales presenta una implementación dispar y, en ocasiones, no verificable externamente.

En el plano organizativo, salvo excepciones puntuales, no es frecuente encontrar menciones explícitas, operativas y exigibles a la no discriminación, los ajustes razonables y la acción positiva en los estatutos y reglamentos internos; predominan fórmulas programáticas sin impacto posterior material y real en obligaciones, procedimientos y métricas.

Tampoco se acredita de forma generalizada la participación significativa y sistemática de colegiados con discapacidad en la definición, ejecución y evaluación de las políticas colegiales, a pesar del mandato de consulta efectiva que emana de la CDPD. Finalmente, la ausencia de indicadores comunes dificulta la comparación entre Colegios y la evaluación del impacto real de las medidas.

El programa de acción antes delineado responde a estas carencias sin desbordar el marco competencial colegial. La creación y fortalecimiento de secciones de discapacidad, con misión, plan anual e indicadores publicados constituye una palanca de cambio organizativo llamada a motorizar la transversalidad de la inclusión. Asimismo, la implicación activa de colegiados con discapacidad es condición ética y metodológica indispensable para asegurar rigor técnico y eficacia práctica de cualquier medida.

Por su parte, los convenios con entidades del movimiento asociativo, en la estela del acuerdo CGAE-CERMI-Fundación ONCE, deben traducirse en formación con resultados de aprendizaje definidos, derivación cualificada de casos y evaluación conjunta con métricas de actividad e impacto.

En el plano sustantivo, el reconocimiento del Derecho de la Discapacidad como campo doctrinal y profesional, con itinerarios de formación continua, repositorios ac-

cesibles y, cuando proceda, series editoriales, potencia la competencia técnica de la abogacía. En este sentido, la incorporación sistemática de contenidos de discapacidad en el Máster de Acceso reforzaría el mínimo común formativo exigible. Ello se completa con las medidas encaminadas a establecer apoyos específicos en el Máster de Acceso (accesibilidad, ajustes, becas y tutorización).

Tal acompañamiento continuaría con el establecimiento de un programa de acogida a la colegiación, así como con la orientación profesional y mentoría para los primeros años de ejercicio y el apoyo informativo y formación práctica en herramientas digitales, documentación accesible y recursos procesales que elimina barreras operativas en la práctica forense digitalizada.

Desde una perspectiva operativa, la articulación de paneles *pro bono* especializados y servicios de orientación jurídica en coordinación con el turno de oficio facilitaría respuestas ágiles y técnicamente fundadas a situaciones de discriminación, siempre con arreglos de cooperación con clínicas universitarias y entidades del Tercer Sector.

Finalmente, la creación de foros y grupos de trabajo para el análisis del impacto regulatorio, con metodologías explícitas y publicaciones periódicas, aseguraría la presencia de la perspectiva de discapacidad en los procesos normativos y en la interlocución con Administraciones.

Este entramado se refuerza con la creación de la figura del facilitador judicial colegial, que aporta acompañamiento accesible en sedes judiciales y administrativas y favorece la efectividad de los ajustes razonables, y con la con el grupo de consulta de colegiados con discapacidad para apoyo en casos de discriminación, que aporta experiencia vivida y criterio técnico en la respuesta interna.

Las referencias internacionales aportan contraste y pueden servir de referente. La *Law Society of England and Wales* y la *American Bar Association* han desarrollado políticas de reasonable adjustments, comisiones especializadas, repertorios de recursos y estándares prácticos que muestran la viabilidad de modelos de gobernanza inclusiva y de servicios con métricas públicas. El plan del Colegio de Abogados de París ilustra cómo un enfoque planificado y documentado permite institucionalizar políticas de discapacidad desde el gobierno colegial. Estas experiencias pueden servir como parámetro de calidad y de transparencia para el contexto español.

En suma, la convergencia de obligaciones éticas y legales, de competencias colegiales y de experiencias institucionales ya en marcha dibuja un camino claro. La agenda propuesta no introduce obligaciones *ex novo*, sino que trata de poner en práctica mandatos ya vigentes con enfoque de gestión, participación y transparencia. Su implementación progresiva —con plazos, recursos, indicadores y evaluación— permitirá transformar iniciativas aisladas en una política colegial integrada que garantice a los colegiados con discapacidad un trato adecuado, eficaz y verificable, al tiempo que eleva el estándar general de calidad de los servicios colegiales.

La abogacía organizada está en condiciones de liderar, con rigor técnico y compromiso cívico, este proceso de inclusión que, lejos de ser sectorial, constituye un imperativo de derechos humanos y de excelencia profesional.

BIBLIOGRAFÍA

- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Naciones Unidas, 2006. Ratificado en España mediante instrumento de 23 de noviembre de 2007 (BOE de 21 de abril de 2008).
- Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre (BOE de 3 de diciembre), por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.
- Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo (BOE de 24 de marzo), por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española.
- Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre (BOE de 19 de septiembre), sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público.
- Ley 8/2021, de 2 de junio (BOE de 3 de junio), por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.
- Ley 15/2022, de 12 de julio (BOE de 13 de julio), integral para la igualdad de trato y la no discriminación.
- Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre (BOE de 14 de noviembre), del Derecho de Defensa.

INCLUSIÓN Y DERECHOS: LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LAS FUERZAS ARMADAS Y LA GUARDIA CIVIL

Mariano Casado Sierra

Presidente del Observatorio de la Vida Militar

La razón de la publicación de este artículo es rendir homenaje a Óscar Moral. Recuerdo una conversación que dejamos pendiente y que fue objeto de la última ocasión en la que pude cambiar impresiones con él a modo de despedida anticipada. Le comentaba yo que estábamos iniciando en el Observatorio de la vida militar un acercamiento al asunto que se nos había encomendado por la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados a través de la presentación de una Proposición no de Ley, aprobada el 11 de junio de 2024 «relativa a eliminar discriminaciones por razón de discapacidad contenida en la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar»¹ presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados. En esta PNL se instaba al Gobierno a dos acciones concretas que reproduzco de manera literal:

La primera se refería a «Seguir cumpliendo con lo dispuesto en la Convención Internacional sobre Derechos de las Personas con Discapacidad y continuar adoptando las medidas legislativas, administrativas y de toda otra índole que sean pertinentes para promover, proteger y asegurar el respeto a la dignidad inherente de las personas con discapacidad y la no discriminación.»

¹ https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/D/BOCG-15-D-164.PDF

Y la segunda a «Realizar las modificaciones legales oportunas para erradicar la discriminación por razón de discapacidad advertida en la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar, eliminando el requisito del apartado tercero de la disposición transitoria decimotercera relativo a los 20 años, así como la diferenciación concerniente al origen de la situación de discapacidad del apartado segundo».

Además, la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados acordaba «Interesar del Observatorio de la Vida Militar, la elaboración de un informe sobre la acomodación o no de las leyes que regulan el estatuto profesional de los miembros de las Fuerzas Armadas, a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), ratificada por España el 3 de diciembre de 2007, y al 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».

Al hilo de todo esto Óscar Moral me manifestaba su interés por conocer la situación de la discapacidad en los ciudadanos y ciudadanas que tienen condición militar. En eso quedamos para una posterior conversación que no pudo tener lugar lamentablemente. De alguna manera, al redactar este artículo estoy reflejando cuestiones que, sin duda, hubieran sido objeto de esa conversación pendiente y que, a buen seguro, hubieran despertado comentarios y propuestas de iniciativas jurídicas por su parte.

No se trata, por tanto, de construir un artículo doctrinal sobre estas cuestiones. Se trata de acercarnos a la realidad de la discapacidad en ambos entornos. Para ello hay que señalar que cuando se trata de discapacidad en el círculo de un determinado colectivo de servidores públicos, se tiende a circunscribir su análisis a la situación de quienes tiene esa condición funcional, sin que tales reflexiones alcancen, al menos inicialmente, a sus ámbitos familiares. La repercusión de que en una familia haya una persona o varias en situación de discapacidad es importante, altamente exigente y tiene efectos en múltiples facetas de la vida, con carácter general y respecto a las singularidades si nos referimos a entornos de alta exigibilidad en horarios, jornada de trabajo, disponibilidad permanente, movilidad geográfica, guardias, servicios, maniobras, embarques y misiones.

Por ello, el abordaje de la discapacidad en los entornos de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil, por las especiales características de sus funciones, de la configu-

ración de su actividad —entre otros aspectos ya mencionados la disponibilidad permanente y la movilidad geográfica— debe contemplar las circunstancias propias de quien tiene condición militar y de su familia, como unidad. Cualquier intento de hacerlo de manera separada o aislada está condenado al fracaso por pérdida de eficacia en la orientación del análisis, en la propuesta de soluciones y en la implantación de medias concretas y específicas.

Lo primero que hay que decir es que la discapacidad no se aborda por igual en las Fuerzas Armadas y en la Guardia Civil. Y ello a pesar de que el punto de partida de las políticas públicas sobre la discapacidad y sobre las personas con discapacidad en ambos grupos de servidores públicos de carácter militar, tienen un elemento común en su configuración. Efectivamente, el apartado 3 del artículo 1 de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar² señala que «El régimen del personal del Cuerpo de la Guardia Civil se regirá por su ley específica, que deberá basarse en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y, dada la naturaleza militar de dicho Instituto Armado y la condición militar de sus miembros, en esta ley». Este pronunciamiento y el alcance de este se comprende mejor si leemos lo que se dice en el apartado X del Preámbulo de la Ley de la carrera militar donde se indica que, consecuencia obligada de la entrada en vigor de la nueva ley de la carrera militar, era la adecuación del régimen del personal de la Guardia Civil, entonces vigente, a las líneas configuradoras del nuevo régimen de personal de los miembros de las Fuerzas Armadas. Esta cuestión no debe perderse de vista para cuando veamos las diferencias de abordaje de la discapacidad en cada institución.

Tampoco ha de perderse de vista que, en virtud de la doble adscripción de la Guardia Civil a los ministerios de Defensa y de Interior, hay áreas de competencia que radican en el mismo órgano de la estructura del ministerio de Defensa, lo que debería propiciar una unidad de iniciativas en todo lo que se refiere al tratamiento de la discapacidad en las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil. Me refiero a las competencias que tiene asignada la Subsecretaría de Defensa previstas tanto en la Ley de la carrera militar como en la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil³. Por otra parte, esa doble adscripción, de cuya configuración habría que hablar con detenimiento⁴, en ocasiones lejos de propiciar políticas e iniciativas comunes o

² <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-19880-consolidado.pdf>

³ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2014/BOE-A-2014-12408-consolidado.pdf>

⁴ En ocasiones, la regulación competencial sobre las políticas del personal militar en vez de concluir y aunar esfuerzos, se separan de manera incompresible, con efectos muy negativos en las personas.

coincidentes, es una barrera insalvable que deriva de anteponer los celos competenciales y administrativos y las diferentes visiones y concepciones sobre el mismo problema, a la dinámica de la colaboración y lealtad institucionales. En todo caso, parece ser una afirmación correcta que la Subsecretaría de Defensa, por sus competencias, es el órgano adecuado para centralizar y coordinar las políticas que atiendan a la discapacidad en sus múltiples dimensiones en relación con los militares de las Fuerzas Armadas y los de la Guardia Civil y sus familias, sin que ello suponga el desapoderamiento de órganos de menor nivel. Por ello es relevante conocer qué se ha hecho en el seno de las Fuerzas Armadas.

En el ámbito de las Fuerzas Armadas hay que reconocer que sí hay instrumentos propios para el tratamiento de la discapacidad que no encontramos en la Guardia Civil. Así, en relación con las Fuerzas Armadas, la creación de la Oficina de Atención a la Discapacidad en las Fuerzas Armadas⁵ y la aprobación del primer Plan Integral de apoyo a la discapacidad⁶, son hitos muy importantes y trascendentes, que no han tenido aplicación en la Guardia Civil. Estos hitos han sido impulsados en su delimitación normativa y competencia y en la aportación de medios materiales y personales, por la Subsecretaría de Defensa, a través de la Dirección General de Personal, de la que depende la División de Igualdad y Apoyo Social al Personal, órgano al que está adscrito la Oficina de Atención a la Discapacidad en las Fuerzas Armadas de la que depende orgánica y funcionalmente.

La finalidad de la Oficina es ser el centro catalizador y punto de referencia en todas las actuaciones y políticas dirigidas a la protección de las personas con discapacidad en el Ministerio de Defensa. La Oficina prestará asesoramiento al personal militar que tenga reconocida o acreditada por los organismos competentes una discapacidad igual o superior al 33 %, con independencia de que la discapacidad sea acaecida o no en acto de servicio. Se concreta esta finalidad en relación con:

- a) Militares en servicio activo y en reserva.
- b) Personal que se encuentre adscrito a unidades del Ministerio de Defensa en especiales circunstancias.

⁵ <https://www.defensa.gob.es/Galerias/ministerio/organigramadocs/omi/ORDEF-83-2016-Oficina-Atencion-Discapacidad-Fuerzas-Armadas.pdf>

⁶ <https://www.defensa.gob.es/Galerias/ministerio/organigramadocs/omi/RES-430-12509-15-plan-integral-apoyo-discapacidad.pdf>

c) Personal que haya cesado en su relación de servicios profesionales con las Fuerzas Armadas, bien pasando a retiro o causando baja por resolución del compromiso, cuando ambas situaciones sean consecuencia de una insuficiencia de condiciones psicofísicas.

Esta aproximación a la actual configuración de la Oficina de Atención a la Discapacidad en las Fuerzas Armadas ha de merecer una opinión crítica porque deja fuera toda acción o iniciativa que se dirija o que pueda afectar o favorecer al entorno familiar del militar, en que pueda estar presente la discapacidad en sentido amplio. Ya hemos dicho que, desde nuestro punto de vista, el abordaje de la discapacidad en relación con quienes tienen o han tenido la condición de militar no puede entenderse sin la dimensión familiar, sin la contemplación de las repercusiones que la situación de discapacidad tiene en dicho entorno y su capacidad de condicionar la calidad de vida y derechos de todos sus integrantes.

La configuración de las funciones de la Oficina son las siguientes:

a) Atender las sugerencias, propuestas y cualquier otra cuestión que pueda plantear el personal que se encuentre dentro del ámbito de actuación de la Oficina.

b) Ofrecer al personal con discapacidad la información que pueda afectarle.

c) Asistir en esta materia a todas las Unidades, Centros y Organismos del Ministerio de Defensa.

d) Proponer medidas normativas que favorezcan la integración del personal militar con discapacidad en el seno de las Fuerzas Armadas.

e) Supervisar las memorias de análisis de impacto normativo en todo lo relativo al concepto de accesibilidad universal e igualdad de oportunidades de los militares con discapacidad.

f) Elaborar informes anuales sobre las medidas adoptadas y actuaciones realizadas.

g) Elaborar estudios estadísticos que faciliten la toma de decisiones en relación con la discapacidad en las Fuerzas Armadas.

h) Mantener relaciones y, en su caso, establecer cauces de comunicación y coordinación con otros órganos de las Administraciones Públicas y, en particular con el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, así como con las instituciones públicas y privadas que participen en la atención a este personal.

i) Determinar los contenidos mínimos que han de contemplar los protocolos de integración que deberán establecerse en las unidades, centros y organismos, tal y como establece el Plan integral de apoyo a la discapacidad en las Fuerzas Armadas.

j) Establecer medidas de seguimiento y evaluación de las actuaciones realizadas por la Oficina.

k) Velar por que las actuaciones desarrolladas en el ámbito de las Fuerzas Armadas en materia de discapacidad se guíen y orienten por los principios de igualdad y no discriminación, accesibilidad universal, transversalidad y compromiso y cooperación institucional, desarrollados en el Plan integral de apoyo a la discapacidad en las Fuerzas Armadas.

l) En general, promover las iniciativas que estime oportunas para garantizar, en definitiva, la igualdad de oportunidades e integración del personal militar con discapacidad dentro de las Fuerzas Armadas.

Termina la descripción de las funciones con esta referencia:

- «Todas las funciones señaladas se realizarán sin perjuicio de las que corresponden y vienen ya desarrollando los ejércitos, tanto en los Mandos y Jefaturas de Personal como en las Unidades, y otros órganos del Ministerio de Defensa en relación con la discapacidad del personal militar».

En principio, las funciones parecen bien orientadas y entre ellas quisiéramos destacar la recogida en la letra h), relativa a la capacidad de interactuar con otras organizaciones con las que comparta áreas de trabajo, con especial referencia a aquellas «instituciones públicas y privadas que participen en la atención a este personal». Esto sin duda permite avanzar en el acercamiento a las acciones que sobre la discapacidad y las personas con discapacidad realizan un número muy significativo de entidades y organizaciones, entre las que podemos destacar el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, CERMI, del que fue precisamente asesor jurídico nues-

tro querido Óscar Moral. También, la Asociación Española de Militares y Guardias Civiles con Discapacidad, ACIME es actor privilegiado en este horizonte. Esta previsión legal ha de permitir que se avance en la dimensión de atención a las familias y que la defensa de los derechos de las personas con discapacidad se extienda no sólo a quien tiene o ha tenido la condición de militar. También a su ámbito familiar como se ha reiterado en varias ocasiones. Por otra parte, nos preocupa que no se establezca un marco de colaboración más estructurado y uniforme en estas políticas de atención a la discapacidad. No es negativo que los Ejércitos conserven posibilidades de intervención, pero sin que ello suponga atomización o discriminación. Ha de establecerse una acción plenamente coordinada y uniforme, que es, además, consustancial al principio de unidad propio de las Fuerzas Armadas.

Si descendemos al contenido del Plan integral de apoyo a la discapacidad en las Fuerzas Armadas, la impresión es positiva en su dimensión, diseño y medidas, así como en aquellas cuestiones que, por su alcance, tienen capacidad de fijar y establecer principios generales, como son las referencias a la igualdad y no discriminación; accesibilidad universal; transversalidad y compromiso y cooperación institucional. Lo mismo sucede con los objetivos específicos. De ellos quisiéramos destacar el que se refiere a «Promover el adecuado desarrollo de la actividad profesional. Se tratará, por una parte, de facilitar la reorientación de la carrera profesional en el caso del personal militar con discapacidad que permanece en las Fuerzas Armadas con limitación para ocupar determinados destinos y, por otra, favorecer el acceso a la formación previa y a puestos de trabajo en el sector civil para aquellos militares que como consecuencia de su discapacidad han pasado a retiro o han causado baja en las Fuerzas Armadas». La situación de los militares que han sido considerados como aptos con limitaciones requiere una consideración específica y una atención intensa, que, más allá de las normas concretas, demanda un plan de actuación singular para evitar que quienes adquieran dicha condición, vean truncada su carrera militar o, al menos, alguno de los elementos que configuran la misma. La carrera militar es un derecho.

Son personas a las cuales determinadas circunstancias psicofísicas les han convertido en personas con discapacidad sobrevenida, cuestión esta que ha sido objeto de debate en el seno de las Fuerzas Armadas —extensible a la Guardia Civil donde existe el mismo problema— y cuya configuración actual dista mucho de ser la adecuada para dar una respuesta al conjunto de militares y guardias civiles, hombres y mujeres, declarados aptos con limitaciones.

Prueba de ello es la reciente aprobación y publicación de la Ley 2/2025, de 29 de abril, por la que se modifican el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en materia de extinción del contrato de trabajo por incapacidad permanente de las personas trabajadoras, y el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en materia de incapacidad permanente⁷, que contiene una habilitación normativa al Gobierno. Se concreta la habilitación en los términos siguientes en el apartado 3 de la Disposición final tercera:

- «3.º Con el objetivo de avanzar en los principios de igualdad y no discriminación en el acceso y consolidación del empleo de las personas con discapacidad, en el plazo de doce meses y en el marco del diálogo social y del Pacto de Toledo, el Gobierno presentará una propuesta de modificación de los regímenes del personal de la Guardia Civil, del Cuerpo Nacional de Policía y de las Fuerzas Armadas para garantizar la posibilidad de adaptar o cambiar el puesto de trabajo, en caso de incapacidad permanente absoluta, total o gran incapacidad, que será presentada como Proyecto de Ley».

La propuesta que haya de formular el Gobierno para, nada más y nada menos, que modificar los regímenes de personal de las Fuerzas Armada y de la Guardia Civil —también de la Policía Nacional— en la dirección indicada, podría tener algunos elementos singulares que pueden precisar de un cambio de paradigma en la consideración de la discapacidad, y todo lo que ello supone, en torno a los militares y guardias civiles que adquieran la condición de personas con discapacidad sobrevenida. El derecho a tener garantizado la posibilidad de adaptar o cambiar el puesto de trabajo en estas situaciones no ha sido bien recibido en el interno de ambas organizaciones, en las que se ha entendido que, adquirida la discapacidad y a la vista de la incapacidad que puede derivarse de la misma para lo que se ha considerado como un ejercicio normalizado de la profesión militar, el nuevo marco puede suponer un elemento que distorsione la capacidad de las unidades para ser plenamente eficaces y eficientes. Pero, la realidad es otra y para su comprensión e integración es necesario un importante esfuerzo de información y de pedagogía en los responsables de las unidades y en el conjunto de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil, para conocer la verdadera naturaleza de la discapacidad y la dimensión humana y jurídica de la misma.

⁷<https://www.boe.es/boe/dias/2025/04/30/pdfs/BOE-A-2025-8567.pdf>

También la comprensión y asimilación de la capacidad de las personas con discapacidad de hacer grandes aportaciones al cumplimiento de la misión en puestos adaptados, en los que pueden seguir desempeñando importantes servicios a ambas instituciones y al país.

Una cuestión que no podemos dejar de lado es que no tendría sentido propiciar la colaboración e interacción con entidades y organizaciones de la discapacidad organizada si ello supone que las asociaciones profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil quedaran al margen de las cuestiones que se refieran a la discapacidad de sus miembros y de sus familias. Este es un reto que puede corregirse en la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley por la que se modifican el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, para la extensión y refuerzo de los derechos de las personas con discapacidad a la inclusión, la autonomía y la accesibilidad universal conforme al artículo 49 de la Constitución Española⁸ al que diversas organizaciones que agrupan a militares, guardias civiles y policías nacionales han presentado enmiendas para que quede establecido legalmente la obligación de contar con ellas a la hora de cualquier actuación legal y normativa que se refiera a militares, guardias y policías nacionales, en materia de discapacidad. El contenido del Proyecto de Ley, en el caso de que adquiera la condición de derecho positivo, va a suponer la necesidad de revisar muchas de las políticas relacionadas con las personas con discapacidad y sus familias de las que no podrán sustraerse las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil, y a las que deberán responder con cambios muy significativos en las políticas de personal y de atención a las familias. Esperemos que el resultado final de la tramitación parlamentaria recoja las sugerencias y propuestas y dé tramite positivo las enmiendas presentadas por las organizaciones de la discapacidad organizada.

Sin duda, la modificación del artículo 49 de la Constitución española ha de tener una repercusión directa en la concepción de la discapacidad en entornos de cuerpos e instituciones que tienen encomendada la defensa y la seguridad de España.

Los casos recientes como el de Jacobo Barchín —guardia civil, pero extrapolable a militares de las Fuerzas Armadas— son un ejemplo palpable de cómo está la situa-

⁸ https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-64-1.PDF

ción. La adquisición de discapacidad sobrevenida sólo puede conducir a la pérdida de la condición de militar y el pase a retiro, incluso cuando la persona afectada conserva habilidades y capacidades que le permitirían, con las adaptaciones oportunas, continuar con el ejercicio activo de su profesión, si es su voluntad. Por ello, es urgente que se aborden las reformas legales necesarias para que este derecho sea real y no quede al albur de interpretaciones que siempre o casi siempre, favorecen el pase a retiro como única solución, o que ponen el foco en aspectos de carácter honorífico, como son ascensos o adscripción a unidades para actos sociales, que, en modo alguno, pueden equiparse al derecho a mantener un puesto trabajo y preservar el pleno ejercicio del derecho a la carrera militar. La obligación de los poderes públicos es facilitar el ejercicio pleno de los derechos de los militares y guardias civiles con discapacidad sobrevenida, sin que la caridad o planteamientos de similar naturaleza, puedan imponerse. Las acciones de concienciación y de sensibilización son absolutamente necesarias. Es, además, uno de los objetivos específicos del Plan integral de apoyo a la discapacidad en las Fuerzas Armadas. Ello es una buena palanca para trabajar en la dirección adecuada y de conformidad con los futuros desarrollos legales. La pregunta que hemos de formular es, si en relación con los guardias civiles, se procederá en idéntica dimensión, porque, al no tener ningún plan, el impulso de la organización en su conjunto y como proscriptora de elementos culturales transversales, no parece que vaya orientada a tal fin. Es un déficit que, una organización tan relevante como la Guardia Civil, no puede dejar de atender y solucionar de manera inmediata y urgente.

Visto desde otro punto de vista, también relevante, la no remoción de estos obstáculos para la plena integración de los militares y guardias civiles con discapacidad sobrevenida es un elemento que no permite retener talento, cuando esta cuestión es objeto de severas preocupaciones para los que lideran ambas organizaciones. Es toda una contradicción que ha de resolverse en beneficio del cumplimiento de la misión sin desatender los derechos de los militares y guardias civiles con discapacidad sobrevenida.

Para la consecución de los cambios necesarios para resolver estas disfunciones del sistema hay que analizar los cauces de participación que tienen los militares y guardias civiles. Estos cauces no son los mismos en los dos casos, aunque sí que guardan similitudes. Así, en el ámbito de las Fuerzas Armadas, el sistema gravita en torno a tres pilares que se crean y regulan en la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas⁹. Uno, las asociaciones pro-

⁹ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-12961-consolidado.pdf>

fesionales; dos, el Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas y, por último, el tercero, el Observatorio de la vida militar.

Hay una particularidad que no es otra que se reconoce capacidad de interlocución a las asociaciones que representen y aglutinen al personal militar retirado o con discapacidad, que no tienen la consideración de asociaciones profesionales. Estas últimas están integradas por personal en situación administrativa de servicio activo y reserva, aunque los que tuvieran la condición de afiliados antes de pasar a retiro, pueden continuar integrados en las mismas. Las asociaciones profesionales pueden o no tener representación en el Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas, COPERFAS. Si la tienen participan en sus sesiones y reuniones, ya sea en pleno o en comisiones, de tal manera que son actores directos de la interlocución con el Ministerio de Defensa, también en asuntos relacionados con la discapacidad. Las asociaciones de personal retirado o con discapacidad pueden participar en reuniones específicas en el pleno del Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas con la salvedad de que solo en aquéllas —una al año— en las que se aborden cuestiones de sus ámbitos de representación singular. También están habilitadas para presentar iniciativas. Las asociaciones profesionales pueden presentar iniciativas y propuestas, formular preguntas y solicitar información en todo lo que tenga que ver con la política de personal. Tienen una mayor capacidad de participación y un nivel de interlocución superior, que les permite una actuación de mayor influencia en todo lo relativo al personal, en ámbitos económicos, sociales y profesionales. De ahí la importancia de que estas asociaciones estén concienciadas de que deben velar por los intereses y derechos de los militares en activo, en situación de reserva y de los que estén ya retirados y de sus familias, a través del ejercicio de las funciones que tienen asignadas. Sería importante y muy conveniente que unas y otras asociaciones tuvieran vías de colaboración y de diálogo en beneficio de los militares con discapacidad y sus familias y que este diálogo se extendiera a la relación fluida y estable con organizaciones que representan a la discapacidad organizada como es el CERMI.

En cuando al Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas, es un órgano idóneo para que se puedan tratar las cuestiones que se refieran a la discapacidad en el ámbito de las Fuerzas Armadas, siempre y cuanto en su seno se produzca un verdadero diálogo social, permanente y estructurado, que no orille ningún tema y en el que se puedan acordar propuestas de actuación y normativas, que sirvan para que los militares con discapacidad y sus familias puedan tener un espacio propio y potente para que sus reivindicaciones sea escuchadas y se traduzcan en actuaciones concretas y eficaces.

En la medida que los instrumentos de gobernanza han de avanzar y que la idea de gobierno abierto ha de extenderse y hacerse presente en todos los espacios de la vida política, habría que revisar la actual configuración del Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas¹⁰ para que lo que allí se debate no se quedase en meras discusiones o declaración de intenciones.

Por último, el Observatorio de la vida militar, en cuanto órgano asesor y consultivo, adscrito a las Cortes Generales, con su amplio abanico de funciones y de competencias, es, sin duda, un órgano adecuado y un instrumento al servicio de la ciudadanía, para el tratamiento de las políticas de discapacidad centrada en quienes integran las Fuerzas Armadas y sus familias. Es cierto que, a pesar de su corto bagaje, es un instrumento capaz de propiciar cambios legislativos y normativos en torno a las cuestiones de discapacidad. Por ello, ha de tener y contar con mayores capacidades y con un estatuto más potente, en línea con las modificaciones legales que han pedido las Comisiones de Defensa del Congreso de los Diputados y el Senado, en múltiples ocasiones, y que pasan por elevar su nivel institucional, su capacidad de influencia y sus medios materiales y sobre todo humanos, ante la variedad de cuestiones objeto de su observación.

El Observatorio de la vida militar en su corta existencia ha hecho referencia y mención a la discapacidad en muy diversas consideraciones y recomendaciones, al estudiar la situación de la conciliación y la movilidad geográfica, con propuestas concretas que tienen muy en cuenta cómo repercute y afecta la discapacidad a los militares y a sus familias¹¹. Además, en sus memorias-informes anuales recoge importantes datos sobre la situación de la discapacidad en el seno de las Fuerzas Armadas.

Como ya hemos señalado en líneas precedentes, la situación en Guardia Civil es distinta. Es cierto que cuenta con un órgano colegiado, el Consejo de la Guardia Civil¹², en el que están representadas las asociaciones profesionales representativas, que acceden al mismo mediante un proceso electoral. Pero no hay previsión alguna de que guardias civiles retirados y con discapacidad puedan intervenir en sus reuniones. Tampoco hay previsión alguna del establecimiento de comisión en su seno para estos temas. Por otro lado, no existe previsión alguna de que, a pesar de la condición de militar de los guardias civiles, pueda el Observatorio de la vida militar adentrarse en el

¹⁰ También en el Consejo de la Guardia Civil.

¹¹ <https://www.observatoriodelavidamilitar.es/estudios-e-informes>

¹² <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-18391-consolidado.pdf>

desempeño de sus funciones en relación con los miembros de la Guardia Civil. Hay una situación que podría suponer que el Observatorio de la vida militar pudiera interesarse por la actividad y situación de los guardias civiles. Nos referimos a aquellas circunstancias y supuestos, en que no se les aplica su propio régimen de derechos y deberes y pasan a estar bajo el paraguas de la Ley de derechos y deberes de las Fuerzas Armadas, en escenarios y situaciones de carácter excepcional, lo que, en la práctica, hace que no tengan el amparo del Observatorio de la vida militar. En esos términos se pronuncia la Disposición adicional primera «Aplicación del régimen de derecho y deberes de las Fuerzas Armadas», contenida en la ya mencionada Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, del siguiente tenor literal:

«Disposición adicional primera. Aplicación del régimen de derechos y deberes de las Fuerzas Armadas.

En los supuestos en los que, de acuerdo con la legislación vigente, los miembros de la Guardia Civil, en su condición de Instituto Armado de naturaleza militar, pasen a depender del Ministro de Defensa o queden integrados en Unidades militares, se regirán por la normativa sobre derechos y libertades aplicable a los miembros de las Fuerzas Armadas».

Una consecuencia de esta situación es que los órganos responsables de la política de personal en la Guardia Civil —sin perjuicio de acciones concretas y específicas que puedan relacionarse con la discapacidad— deben valorar que sería idóneo crear un órgano como el que ya existe en el ámbito de las Fuerzas Armadas, en que se aglutinasen todas las acciones e iniciativas de la institución en relación con las personas con discapacidad, guardias civiles y familiares y cuya actuación discurriese por similares lugares de los que ya están siendo tratados por la Oficina de Atención a la Discapacidad en las Fuerzas Armadas y que se aprobase un Plan integral de apoyo a la discapacidad en la Guardia Civil, previo diálogo con las asociaciones profesionales representativas. Otra opción sería ampliar y extender las funciones de la Oficina a las políticas que sobre discapacidad puedan referirse a los miembros de la Guardia Civil y sus familias. Esta opción no parece que sea del agrado de la Guardia Civil, celosa de su autonomía en ocasiones, en detrimento de la eficacia y de la cohesión de las políticas públicas.

En todo caso, en uno y otro ámbito, Fuerzas Armadas y Guardia Civil, la puesta en marcha de la previsión a la que nos hemos referido en relación con el apartado 3 de la

Disposición final tercera de la Ley 2/2025, de 29 de abril, por la que se modifican el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en materia de extinción del contrato de trabajo por incapacidad permanente de las personas trabajadoras, y el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en materia de incapacidad permanente, va a suponer que haya que replantearse muchos de los elementos de la actual configuración de la carrera militar de miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil, con especial incidencia en aquellos que hayan de enfrentarse a una discapacidad sobrevenida, que no les impida poder continuar en activo con las adaptaciones en su puesto de trabajo y permanecer en el ejercicio y desarrollo de su carrera profesional.

En cuanto a la atención a las familias en las que alguno de sus miembros sea persona con discapacidad en el entorno de miembros de las Fuerzas Armadas o de la Guardia Civil, los retos a resolver pasan por crear órganos de apoyo permanente, estructurados, con presupuesto, con personal adecuado y formado, que trabajen en red y que tengan la capacidad de interactuar con servicios sociales de otras Administraciones públicas.

Una consideración reiterada que ha hecho el Observatorio de la vida militar con carácter general es que la defensa y seguridad de España no son actividades que competan exclusivamente a los ciudadanos de uniforme. Es una cuestión que nos interpela a todos y, por ello precisamente, todas las Administraciones públicas deben contribuir a la defensa y seguridad de España en la medida de sus capacidades y de sus competencias, de tal forma que los militares y guardias civiles, puedan atender a las muy demandantes exigencias de su profesión, en las mejores condiciones, junto a sus familias, en todo lo que se refiere a lo económico, lo social, la educación, la sanidad, discapacidad, dependencia, entre otras áreas.

Estoy seguro de que, si la conversación que me quedó pendiente con Óscar Moral se hubiera producido, muchas de estas cuestiones estarían mejor enfocadas, con propuestas concretas, desde una visión de un jurista excepcional, y de una persona con un sentimiento profundo de humanidad volcado hacia los demás. Quienes nos dedicamos al derecho e intentamos contribuir a la mejora de las condiciones de vida y a la plena ciudadanía de las personas con discapacidad y sus familias, sabemos que, sin juristas comprometidos con los derechos humanos, las políticas públicas no avanzarían en la dirección correcta.

ÓSCAR MORAL ORTEGA, UNA VIDA AL SERVICIO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD — SEMBLANZA BIOGRÁFICA

María Jesús Baile Gómez

Directora del CERMI Comunidad de Madrid

SUMARIO: Obertura. -Actos. -Generación de conocimiento. -Presidencia CERMI Comunidad de Madrid. -Reconocimientos. -Su legado. -*Finale*. -Gracias infinitas, Óscar. -Bibliografía.

OBERTURA

El 22 de julio de 2025 nos dejó un hombre bueno, íntegro y justo, un amigo fiel y un leal compañero, Óscar Moral Ortega. Hasta su último aliento ha estado a la altura de todo y ha sido fiel a sí mismo, ultimando minuciosamente las cuestiones pendientes, tanto las personales como las profesionales pues las sentía como propias. Su partida ha dejado un inmenso e irreparable hueco en su núcleo más cercano, así como en el movimiento asociativo de la discapacidad al que dedicó su vida con pasión y un compromiso ilimitado.

El papel de Óscar Moral como activista dedicado y honesto abarcó todas las esferas de su vida, por ello será un referente para la sociedad civil de la discapacidad, como el firme e incansable defensor de los derechos de las personas con discapacidad y sus familias que ha sido.

Pero valorar la dimensión de su aportación exige conocer su historia, acercarnos a ella reflejando sus logros, sus enseñanzas, su trayectoria y a ello dedicaremos las siguientes páginas.

Su biografía formal dice que Óscar Moral Ortega nació en Madrid un 14 de octubre de 1965. Lo trajeron al mundo Francisca y Marcelo; tuvo dos hermanas, Olga y Olivia, que le regalaron tres sobrinas a las que adoraba y le admiraban. La mayor parte de su trayectoria vital la compartió con su otra mitad, su compañera en el viaje de la vida, Eire. Estos pilares eran parte fundamental de su existencia. Tenía claro –y así lo dijo públicamente en distintas ocasiones–, que la generosidad de su núcleo familiar más cercano fue crucial en el devenir de su historia.

Su otra biografía dice que fue hijo de las circunstancias. A los 9 años, por ese azar en el que el destino conspira con la vida, tuvo lugar el atropello que le marcó para siempre. Contra todo pronóstico médico, Óscar sobrevivió; esa temprana lesión medular fue la primera de muchas pendientes, pero aprendió a moverse entre ellas con soltura, dignidad y valentía.

Desde ese momento y durante lo que sería una larga vida académica, él y su familia convivieron con las barreras en la educación. Viéndolo en retrospectiva con los ojos de adulto, la educación inclusiva era el modelo que siguió, quería y necesitaba; lo defendió e impulsó porque creía que transformaba la vida de las personas que tienen discapacidad y también de las que no.

Al igual que durante los 50 años siguientes, supo muy temprano que sobrevivir con discapacidad exigía lucha, partido a partido, nota a nota, página a página. Algunos fragmentos de su biografía fueron brillantes y otros difíciles, pero forman parte de esa compleja historia de amor que todos vivimos con nuestra propia vida.

Fue un apasionado del deporte, sufridor e incondicional seguidor del Atlético de Madrid y fiel a la filosofía del club, abrazar y recordar su historia mirando siempre al futuro. Como entrenador de baloncesto dejó una larga estela de jugadoras a las que inculcó una mezcla de valores deportivos y habilidades para la vida; dio un gran ejemplo del trabajo en equipo, en el momento de tomar decisiones menos fáciles asumía para sí cualquier consecuencia negativa y, sin embargo, en los triunfos los trofeos eran siempre compartidos.

Nacer en uno de los años mágicos de la historia de la música, a la que tantas horas dedicó como oyente agudo y esmerado, marcó sus gustos atípicos que iban desde el aria de la *Cavalleria Rusticana* de Prieto Mascagni hasta el riff de guitarra de *Breaking the Law* de Judas Priest, siendo como era, irónicamente, abogado. Su entusiasmo por sentir y vivir la ópera le llevaba con toda la frecuencia que podía al Teatro Real, la ópera de Madrid.

Su otra gran afición era la literatura y la poesía –con especial énfasis en las mujeres poetas–; enriqueció sus días, le enseñó a mirar lo simbólico y las profundidades propias y ajenas desde una mirada singular. Esta sensibilidad poética conectaba además con su pasión por los viajes, por descubrir y sumergirse de lleno en lugares elegidos con un detalle exquisito; sobre todo Alemania, sus autores, sus paisajes, sus productos. Allí le habría gustado retirarse a contemplar la vida desde el orden y la sensibilidad urbanística de sus ciudades.

Pero qué duda cabe que la particular evolución de su historia contribuyó de manera determinante a forjar a la persona que conocimos y admiramos, y que, por cierto, nunca dejó de transformarse, de adaptarse siempre que mediara un buen criterio o un bien mayor, pero sin renunciar a sus principios, que es lo verdaderamente complejo. Esa es la clave y eso marcó su actuación pública.

ACTOS

Inició sus estudios universitarios en la Universidad Complutense de Madrid en 1984, licenciándose en Derecho en 1989. Posteriormente abordó cursos de doctorado en Derecho Administrativo y en el curso 2007-2008 obtuvo el Diploma de Estudios Avanzados en Derecho Civil (DEA) por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Ejerció como abogado del Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid desde 1995 hasta su fallecimiento en 2025.

Poco después de graduarse, y en paralelo a su actividad profesional como abogado, comenzó a prestar servicios jurídicos en numerosas organizaciones defensoras de los derechos de las personas con discapacidad y sus familias.

A lo largo de los años de ejercicio profesional en el área de la defensa de los derechos humanos, destacan los siguientes hitos:

- Asesor jurídico, entre el año 2000 y el 2025, del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI).
- Presidente, desde 2018 hasta 2025, del Comité de Entidades Representantes de Personas con Discapacidad de la Comunidad de Madrid (CERMI Comunidad de Madrid).
- Asesor jurídico, de 2008 a 2009 y, luego, entre 2016 y 2018, de CERMI Comunidad de Madrid.
- Asesor jurídico del Grupo Español de Pacientes de Cáncer (GEPAC), desde 2013 hasta 2014.
- Asesor jurídico de la Confederación Española de Organizaciones de Atención a las Personas con Parálisis Cerebral y Afines (Confederación ASPACE), entre 2010 y 2011.
- Director de los servicios jurídicos y coordinador de la Federación de Coordinadoras y Asociaciones de Personas con Discapacidad de las Comunidades Autónomas de España (Federación COAMIFICOA), desde 2007 hasta 2013.
- Director de los servicios jurídicos de la Confederación Impulsa Igualdad España, entre 1997 y 2009.
- Director de los servicios jurídicos de la Asociación para el Estudio de la Lesión Medular Espinal (AESLEME), desde 1997 hasta 2009.
- Director de los servicios jurídicos de la Coordinadora de Personas con Discapacidad Física de la Comunidad Madrileña, del año 1990 a 2008.

Estos hechos, sumados a muchos otros, demuestran que dedicó su vida a pelear con ahínco por la discapacidad. Pero lo que no se ve en ellos es lo que sabemos quiénes trabajamos con él, que lo hizo además con actitud propositiva, discreta y elegante, que entregó generosamente su tiempo, su esfuerzo, su capacidad e inteligencia a un elevado fin: que ninguna persona con discapacidad quedara orillada en el camino, en el extrarradio de las políticas públicas o en el ejercicio de la ciudadanía común a todos en democracia. Consideraba que la atención a la discapacidad era uno de los pilares sobre los que se construye una sociedad civilizada, y el mejor pasaporte para un futuro de igualdad, en el que las condiciones de las personas no tengan ninguna relevancia.

Su compromiso con la discapacidad también se evidencia en su participación en diversas instituciones y entidades vinculadas a la Convención Internacional sobre los

Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas de 13 de diciembre de 2006 (en adelante, Convención). Así, desde el año 2014, Óscar fue patrono de la Fundación Derecho y Discapacidad (FDyD), desde 2010 formó parte de la Red de Defensa Legal de CERMI y del Comité de Apoyo de CERMI para el seguimiento de la Convención, y desde 2017 fue miembro de la Comisión de Seguimiento del Sistema de Valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, dependiente del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.

Desde el ejercicio de la abogacía, perteneció, a partir del año 2007, al Comité de Expertos del Observatorio de Justicia Gratuita del Consejo General de la Abogacía Española y La Ley; y desde 2019, al Consejo Asesor de la Sección de Discapacidad del Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid (ICAM).

En los ámbitos autonómico e institucional de la Comunidad de Madrid, formó parte, entre otros, del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad; del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras; del Consejo Escolar; del Consejo de Administración de la Agencia Madrileña para el Apoyo a las Personas Adultas con Discapacidad (AMAPAD); del Consejo Asesor Radio Televisión Madrid y del Consejo Asesor de Transformación Digital del Centro de Innovación «Digitaliza Madrid».

Fue una de las personas que impulsaron la consolidación de la Plataforma del Tercer Sector de la Comunidad de Madrid, organización clave en la articulación de más de 800 entidades sociales, y de la Mesa de Diálogo Civil de la Comunidad de Madrid con el Tercer Sector de Acción Social, como instrumentos esenciales para la defensa de los derechos de la ciudadanía y el fortalecimiento de las políticas sociales.

En la esfera local de la ciudad de Madrid (la gestión municipal era la que más le atraía al ser la más cercana y con mayor nivel de interacción con las personas) fue miembro del Consejo Municipal de la Discapacidad; de la Mesa de Accesibilidad; del Observatorio de Vivienda y Rehabilitación; del Consejo Sectorial de Personas Mayores, etc.

Su clarividencia y sensatez en la toma de decisiones al frente de cada proyecto que lideró ha guiado avances significativos, dejando un legado de compromiso y trabajo inquebrantable. Tenía la justicia social como bandera e hizo suyo el propósito de la Convención que siempre tenía sobre la mesa: *«promover, proteger y asegurar el*

*goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente».*¹

GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO

Óscar generó y difundió conocimiento, muestra de ello es su participación como ponente, profesor y tutor en múltiples jornadas, encuentros, congresos, maestrías y sesiones organizados por administraciones, universidades y escuelas de ámbito nacional e internacional, colegios profesionales, operadores jurídicos y sindicales, empresas y organizaciones relacionadas con la discapacidad. Destacan en este sentido sus ponencias ante instituciones como: el Parlamento Europeo; el Congreso de los Diputados; el Consejo General de la Abogacía Española; las Asambleas y Parlamentos de la Comunidad de Madrid, Canarias y Navarra, por mencionar sólo algunos. Sus ideas y mensajes en materia de discapacidad traspasaron fronteras llegando a lugares como Colombia, México, Egipto y Chile, países que visitó para hablar de discapacidad y defender la igualdad de todas las personas porque siempre decía que, ante todo, somos eso, personas.

Resaltar su significativa contribución desde 2013 como docente y tutor en las once ediciones del Máster en Discapacidad, Autonomía Personal y Atención a la Dependencia, título propio propuesto desde la Fundación Derecho y Discapacidad junto a la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP), postgrado de referencia orientado a ofrecer una formación integral sobre dichas materias.

Ha sido autor y coautor de numerosas y valiosas publicaciones, así como de guías e informes relativos todos ellos a la mejora y defensa de los derechos de las personas con discapacidad, entre otras:

- «*Las situaciones de discriminación de personas con discapacidad en España: vulneraciones más extendidas*». Capítulo de la obra colectiva: 2003-2012: 10 años de legislación sobre no discriminación de personas con discapacidad en España. *Estudios en homenaje a Miguel Ángel Cabra de Luna*.

¹ *Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*: <https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf>

- «La accesibilidad universal de los medios: garantía de derechos de las personas con discapacidad». Capítulo de la obra colectiva: *El derecho de acceso a los medios de comunicación. I. Legislación y autorregulación*.
- «Las insuficiencias de la legislación española en materia de discapacidad. Sistematización de las denuncias y quejas de la ciudadanía con discapacidad». Capítulo de la obra colectiva: *Hacia un derecho de la discapacidad. Estudios en homenaje al profesor Rafael de Lorenzo*.
- *Guía informativa sobre obras y actuaciones de accesibilidad en comunidades de propietarios. Régimen Legal*.

Como especialista y voz autorizada en materia de discapacidad, durante 35 años prestó asesoramiento jurídico directo a personas con discapacidad y a sus familias, así como a las propias organizaciones y a las entidades que forman parte de ellas, con cientos de consultas atendidas por año, a las que dedicaba casi las 24 horas del día. Una labor encomiable orientada al servicio de la discapacidad, de las personas, a ayudarles en la compleja tarea de darles poder y control sobre sus vidas cuando el entorno lo dificulta, a dar respuestas y soluciones y advertir sobre sus obligaciones; en definitiva: a erradicar, desde el Estado de Derecho, cualquier discriminación por razón de discapacidad.

Óscar sabía que las personas con discapacidad son cada vez más conscientes de sus derechos y, por lo mismo, consideraba necesario conocer su situación. Resolver problemas diarios era parte de este proceso dialéctico de aprendizaje y enriquecimiento; como pragmático que era, su metodología consistía, ante todo, en escuchar, dar alguna indicación prudente y, si era posible, aportar alguna solución viable o una derivación. Las materias que abordó durante tantos años de consultas no se podrían mencionar aquí, pero afrontó cuestiones administrativas, fiscales y civiles, pasando por situaciones de discriminación, prestaciones, seguridad social o acceso al empleo público para las personas con discapacidad.

Especial tiempo dedicó a la eliminación de barreras en los edificios privados, los sometidos a la Ley de Propiedad Horizontal, por ser una demanda recurrente. Óscar escuchaba siempre cada caso como si fuera el primero y explicaba (con paciencia activa) defendiendo (con vehemencia) el derecho fundamental de las personas –aún pendiente de consolidar– a entrar y salir libremente de sus domicilios; como decía, algo que para la mayoría de las personas no significa casi nada, pero que en el mundo de la discapacidad puede alcanzar una dimensión íntimamente vinculada con la libertad y su ejercicio pleno.

Asimismo, promovió numerosas campañas de visibilización y toma de conciencia hacia los derechos y la situación de las personas con discapacidad, poniendo en primera línea estos derechos; también puso rostro y voz a la discapacidad a través de multitud de canales de comunicación, tanto impresos, como audiovisuales, radiofónicos, etc. Era contrario al uso del infinitivo «sensibilizar» porque decía que una persona no se sensibiliza con los derechos de otra, sino que los conoce, los defiende y ayuda a que se protejan. En esta línea, respaldó firmemente en distintos foros el uso de la terminología correcta para referirse a las personas con discapacidad, en consonancia con la Convención, dejando claro que el uso y abuso de otros términos genera una grave inseguridad jurídica.

Óscar fue parte activa de numerosos procesos judiciales con resultados singularmente relevantes en la lucha contra las barreras con las que diariamente se enfrentan las personas con discapacidad, de la mano de CERMI condujo el litigio estratégico para proteger los derechos humanos, con impacto en el plano normativo y en la toma de conciencia social, fomentando sustanciales cambios perdurables en el tiempo. Hay que destacar en este campo su papel en el Recurso frente a la inactividad del Gobierno del Estado Español en la obligación de aprobar una norma reglamentaria que regulara las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad, y la histórica Sentencia del Tribunal Supremo² por la que este órgano judicial declaró la obligación del Gobierno de elaborar, aprobar y promulgar la norma, en beneficio de las personas con discapacidad.

En relación con la actividad legislativa, participó en la elaboración de numerosas propuestas y proyectos de ley o normativos presentados ante diversas instancias y que se han materializado en normas de diferente naturaleza, pero todas ellas con el objetivo de defender a las personas con discapacidad y sus familias, en la búsqueda de su plena ciudadanía.

En este contexto, su aportación fue clave en el apoyo institucional que, gracias a CERMI Estatal, a CERMI Comunidad de Madrid y a sus Entidades, se dio desde la Asamblea de Madrid a la histórica reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General («LOREG») que permitió el derecho al voto a todas las personas, sin distinción por discapacidad, que antes de esta reforma estaban privadas de tal derecho, algo que como él bien decía «no puede volver a suceder nunca»; así

² STS 384/2019, 20 de marzo de 2019.

como en la transformación de la legislación vigente en todo lo relativo a las «incapacitaciones», hoy en día suprimidas por un cambio filosófico consistente en prestar ayudas a quienes lo necesiten para complementar su capacidad, en lugar de incapacitar.

Otra de sus contribuciones importantes fue en la redacción de la Ley 5/2025, de 24 de julio, que modifica el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, y en lo que bien podría ser un curioso caso de justicia poética, esta ley se aprobó definitivamente en las Cortes Generales el mismo día de su fallecimiento.

En su perfil como activista resulta especialmente relevante su labor potenciando la accesibilidad universal y su reconocimiento como derecho previo a todos los demás. Esta función, intensa y fructífera, ha dado como resultado la implantación de infinidad de medidas y normas.

Como ejemplo, el gran avance para la mejora de la calidad de vida y la autonomía de todas las personas que viven o se desplazan, diaria u ocasionalmente, en la Comunidad de Madrid, pues a raíz de su colaboración activa en la redacción del Decreto 13/2007, de 15 de marzo, del Consejo de Gobierno, salió adelante el Reglamento Técnico de Desarrollo en Materia de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, norma de referencia en materia de accesibilidad y aún vigente en la Comunidad de Madrid.

Sus últimos años los dedicó a incidir en la aprobación de una norma innovadora en materia de Derechos, no Discriminación e Inclusión Social de las Personas con Discapacidad en la Comunidad de Madrid, una ley en consonancia, que fuera complementaria y consolidara los derechos establecidos en leyes marco de ámbito estatal como la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social de 2013.

Su aspiración era una ley regional que garantizara los derechos de las personas con discapacidad en la Comunidad de Madrid, que integrara lo que está disperso en distintas normas vigentes y estableciera, por fin, un régimen de infracciones y sanciones para que quienes incumplen la normativa en materia de discapacidad asuman las consecuencias que conlleva el no cumplimiento de la ley. Con profesionales de la Universidad Carlos III de Madrid, coordinó la redacción de una propuesta de ley consensuada con todas las entidades de CERMI Comunidad de Madrid.

Otro orden de prioridades en su gestión era la modificación del artículo 26 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, siguiendo el ejemplo de la reciente modificación del artículo 49 de la Constitución Española. Esta reforma elevaría la calidad del Estatuto y su nivel de exigencia ética, política y jurídica, desde el enfoque de los derechos humanos.

Óscar deja en manos de CERMI Comunidad de Madrid, de sus entidades, del Gobierno de la Comunidad de Madrid y de todos los grupos representados en la Asamblea de Madrid, que estos esfuerzos se conviertan en realidades legislativas concretas.

En definitiva, la dedicación de Óscar tenía como fin que las normas y leyes en vigor no fueran de papel, sino reglas vivas, de obligado cumplimiento y con consecuencias para los incumplidores. Su implicación en las mejoras legislativas para la protección de las personas ha sido esencial para conseguir unos avances fundamentales y muy necesarios.

PRESIDENCIA CERMI COMUNIDAD DE MADRID

Tanto en su primer mandato al frente de CERMI Comunidad de Madrid en 2018, como en su posterior renovación en el cargo en 2022, se marcó como premisa trabajar desde la unidad y el consenso. Durante este periodo presidió las celebraciones del 20 y del 25 aniversario de la creación de una Entidad que representa a las más de un millón de personas que conforman el colectivo de personas con discapacidad y sus familias en la Comunidad de Madrid, una «gran minoría» con amplia repercusión social.

Para Óscar el diálogo con el tejido asociativo era imprescindible, participando y colaborando en las soluciones, pero procurando que la Entidad que guiaba fuera sólida, exigente, proactiva y corresponsable en la compleja tarea de construir políticas públicas.

Durante estos 7 años liderando CERMI Comunidad de Madrid dio un impulso decidido, con transparencia y con lealtad, al desarrollo de los planes de accesibilidad e inclusión de Metro de Madrid, actualmente en plena aplicación y vigor. Además, reforzó la apuesta de la EMT Madrid por potenciar la accesibilidad universal en la planificación integral de sus servicios, en todos los ámbitos y de manera transversal. En 2019, junto con CERMI Estatal, se formalizó una denuncia ante la Fiscalía Provincial de Madrid

por las carencias de accesibilidad que sigue presentando, aún hoy, una parte de la red de estaciones de Cercanías Madrid, un incumplimiento legal claro y evidente; esta denuncia fue decisiva para incentivar el avance hacia la plena accesibilidad de la red de Cercanías en la región. En temas como el transporte público partía de la premisa de que garantizar la movilidad y hacer posible que todas las personas puedan desplazarse de forma autónoma era un factor clave para su libertad social, profesional y económica.

En esta línea, en sus últimos meses, colaboró activamente con distintas Administraciones en la implementación de medidas dirigidas al aumento de las licencias de taxis adaptados o «eurotaxis», fue un actor principal y uno de los impulsores centrales de la reciente modificación de la Ordenanza del Taxi en Madrid y de la normativa autonómica. Asimismo, con el fin de garantizar la accesibilidad y la seguridad en las aceras, se implicó desde el primer momento en la organización de una concentración del colectivo de la discapacidad en Madrid, impulsada por CERMI Estatal y CERMI Comunidad de Madrid, para dar respuesta a la invasión de los patinetes y otros elementos de movilidad personal, por ser una cuestión que afecta de forma significativa la circulación urbana de las personas y, en particular, la de las personas con discapacidad. Como consecuencia de acciones como esta, desde 2024 los patinetes eléctricos de alquiler han desaparecido de las calles de Madrid.

Pero el mayor reto y uno de los puntos de inflexión en su presidencia al frente de CERMI Comunidad de Madrid fue la pandemia de la COVID-19 que se inició a principios de 2020. Desde los primeros momentos, y en los meses posteriores, veló porque toda la actuación de las instituciones y profesionales sanitarios, en cualquier situación, estuviera presidida por los mandatos imperativos de los derechos humanos y no hubiera trato desigual para las personas con discapacidad; que las administraciones y entidades privadas actuaran sin prejuicios ni sesgos, siempre en favor de salvaguardar la vida e integridad de todas las personas.

A esta tarea se entregó, noche tras noche y día tras día, contribuyendo desde la modestia a la admirable respuesta frente a los retos del coronavirus en el ámbito de la discapacidad, lo que fue clave para evitar que el número de personas con discapacidad afectadas y fallecidas en la Comunidad de Madrid no aumentara exponencialmente, y contribuyendo a impedir que esta crisis supusiera un retroceso en el avance de los derechos de las personas.

Otra de las vertientes de su trabajo al frente de CERMI Comunidad de Madrid consistió en impulsar la accesibilidad universal en las instancias judiciales para que fueran plenamente accesibles, tanto para las personas que acuden a los juzgados como para profesionales que desarrollan en ellos su trabajo. Asimismo, en colaboración con las entidades de CERMI Comunidad de Madrid implicadas, reafirmó los esfuerzos iniciales para implementar la figura del facilitador judicial con un objetivo claro: que la Justicia trate a todas las personas con discapacidad en condiciones de igualdad respecto al resto de la ciudadanía. En 2024 la Comunidad de Madrid se convirtió en la primera región de España en la que se regulaba la figura del experto facilitador judicial para dar apoyo a personas con discapacidad en las sedes judiciales de la región.

De la mano de entidades de CERMI Comunidad de Madrid inició la implantación de otras medidas pioneras, como la promoción de la accesibilidad universal (física, sensorial y cognitiva) de las personas con discapacidad en el área del servicio de atención e información al ciudadano en la Comunidad de Madrid, garantizando el acceso igualitario a la información y a los servicios públicos. Impulsó desde su lanzamiento en 2020 el ambicioso «Plan Adapta» del Ayuntamiento de Madrid, un proyecto pionero en España que contempla la financiación de actuaciones para la adaptación de las viviendas, locales y espacios comunes de edificios residenciales a las necesidades de personas con discapacidad. En temas como la mujer con discapacidad contribuyó a visibilizar su realidad y denunciar las situaciones de violencia en cuanto se presentaba la ocasión, impulsando el primer estudio sobre la situación de la violencia de género contra las mujeres con discapacidad en la Comunidad de Madrid que se publicó en el año 2023. Reforzó la accesibilidad y la participación plena de las personas con discapacidad en ámbitos como la cultura, el turismo y el ocio. Abogó por el derecho a un empleo digno de las personas con discapacidad como elemento vertebrador e imprescindible para una vida autónoma, implicándose en las Ferias de Empleo para Personas con Discapacidad de la Comunidad de Madrid. También propició un estudio para conocer la accesibilidad de los núcleos urbanos en el ámbito rural de la Comunidad de Madrid, con el objeto de detectar las posibles carencias que, en este sentido, pudieran tener las personas con discapacidad.

En 2021 plantó cara y provocó la suspensión de una Comisión de Investigación sobre la pandemia en la Comunidad de Madrid en la que iba a intervenir por la falta de accesibilidad de la sala asignada. Le ofrecieron comparecer sin subir al estrado, él se negó en rotundo y lo denunció públicamente como una clara discriminación, exigiendo un plan de accesibilidad universal para la Asamblea de Madrid que inmediatamente

se puso en marcha. Este escenario, y no fue el único, es un ejemplo claro de lo que era capaz de transformar, simplemente con su forma de actuar en situaciones que vulnerasen los derechos de las personas con discapacidad.

Óscar destacaba por su actitud de gran escuchante activo; frente a cualquier cuestión escuchar era lo primero; sin embargo, ello nunca estuvo refido con alzar la voz con talante y mesura, imprimiendo un toque personal de respeto y humildad, un rasgo muy característico en su manera de actuar basado en la convicción en que no se debe tener miedo a decir las cosas, siempre que se haga con tranquilidad, serenidad y educación.

Toda esta trayectoria refuerza la idea de que ha sido un eslabón silencioso, pero esencial, en la cadena de acontecimientos clave y difíciles para la discapacidad durante más de tres décadas: es parte del germen y la vitamina que ha hecho crecer la accesibilidad en la Comunidad de Madrid y en España; era el Derecho en persona y para las personas y la inclusión era su guía.

RECONOCIMIENTOS

Óscar no se sentía merecedor de nada y, paradójicamente, merecía tanto... Desarrolló su actividad profesional con la dedicación de quien trabaja por convicción y vocación. Cualquier reconocimiento lo asumía desde la comprensión de las realidades institucionales y políticas, siempre en colectivo y con gran humildad.

En 2006, le fue concedida la Cruz de Honor de la Orden de San Raimundo de Peñafort por el Ministerio de Justicia, premiando el mérito a la Justicia, hechos distinguidos o servicios relevantes de carácter civil, en el campo del Derecho.

En la edición del 2020, se le concedió el Premio del Foro Justicia y Discapacidad del Consejo General del Poder Judicial a una trayectoria personal, por su contribución a la lucha para la eliminación de las barreras.

En 2021, obtuvo una mención especial de los Premios Reina Letizia de Defensa de los Derechos de las Personas con Discapacidad, por su larga trayectoria en la defensa de estos derechos.

En el año 2022, fue galardonado con el Premio OTIS 'Por un mundo sin barreras', en la categoría «Áurea», como reconocimiento a su trayectoria personal en la lucha

por la accesibilidad y la eliminación de obstáculos físicos, legales y sociales para las personas con discapacidad.

En 2023, se le impuso la Cruz al mérito de la Policía Municipal de Madrid, por la colaboración brindada al Cuerpo de Policía Municipal del Ayuntamiento de Madrid, en temas como la accesibilidad.

Sus reacciones ante los importantes galardones que recibió en vida reflejaban su espíritu de equipo, sabedor como era de que lo importante son las ideas, las instituciones y no solo las personas. Los reconocimientos personales, además de abrumarle, reforzaban su responsabilidad y compromiso ético con el noble fin de lograr espacios de diálogo cada día más abiertos, solidarios, igualitarios e inclusivos.

Como presidente de CERMI Comunidad de Madrid recogió, entre otras distinciones a la Entidad, la medalla de Plata de la Comunidad de Madrid en 2019; en 2022 la Medalla de Madrid del Ayuntamiento de Madrid; en 2024 el premio a la Discapacidad de la Comunidad de Madrid y el último en marzo de 2025, el Premio Eulalia Ruiz de Clavijo del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid.

Todos ellos le llevaron a ser mejor, a dedicar todo su esfuerzo y su labor incansable al servicio de la ciudadanía, al bien común, como una pieza vertebradora y crucial de CERMI Comunidad de Madrid.

SU LEGADO

Óscar sabía que la discapacidad, como parte de la esfera de los Derechos Humanos, no se puede entender sin el movimiento social agrupado en el CERMI (madrileño y estatal) y en sus entidades, al que dedicó su vida profesional e incluso su salud en la última etapa; un trabajo conjunto, un esfuerzo compartido y un proyecto que vio nacer y ayudó a crecer. Él entendía que el territorio de la defensa de los derechos de las personas con discapacidad no era exclusivo de CERMI, sino de las propias personas con discapacidad, en primera persona, y de un valioso tejido asociativo en el que creía como instrumento de aportación y corrección de la sociedad civil a las políticas públicas y su aplicación real.

Él tenía muy presente que desde entidades como CERMI Comunidad de Madrid y CERMI Estatal tenemos la obligación de participar y el derecho a decidir y a influir en el futuro; la herencia que hemos recibido de Óscar reafirma este objetivo.

Su figura clave ha quedado reflejada en las numerosas y relevantes expresiones de pesar que se han mostrado tras su partida: SS.MM. los Reyes; la presidenta de la Comunidad de Madrid y el Consejo de Gobierno; el delegado del Gobierno en Madrid; el alcalde, la vicealcaldesa, concejales y concejalas de Madrid; alcaldesas y alcaldes de otros municipios de la región, etc.

Además, durante estos meses hemos recibido valiosos testimonios de apoyo desde distintos ámbitos, jurídico, institucional, empresarial, político, personas y entidades vinculadas a la discapacidad, etc. Varias de ellas se verán reflejadas en los siguientes párrafos.

Óscar lo tenía todo y lo daba todo, era profundamente humano, tenía un don para construir alianzas firmes y sólidas, tejiendo redes de afecto y colaboración con personas de entornos muy diferentes, su carácter conciliador y calmado permitió construir espacios de consenso y trabajo compartido.

Su vida fue ejemplo de cómo el Derecho puede estar verdaderamente al servicio de la dignidad humana y la justicia sin exclusiones, dejando un legado jurídico y social de incalculable valor en su permanente búsqueda de una justicia inclusiva y accesible.

Gracias a él muchas personas con discapacidad viven actualmente en entornos más amables, más dignos y cercanos, son un poco más ciudadanas debido a los derechos de los que deben disfrutar todas las personas por el mero hecho de serlo. Óscar siempre será «causa eficiente» de esas mejoras y cambios.

Quienes hemos tenido la suerte de conocerle, de tenerle cerca, sabemos que allí, en ese sitio limítrofe entre el pragmatismo y la lucha arremangada por las personas, donde lo más noble e inalcanzable se cruzan, allí nos encontraremos.

Nos deja un enorme vacío, pero su deseo era que sigamos en la lucha, en la singladura conjunta; él siempre estará vigilante, lo que nos dio en vida a las personas que tuvimos el privilegio de trabajar con él, no se irá, siempre permanecerá grabado dentro. En nuestras manos está el continuar su labor, su lucha admirable, inspiradora y fructífera, mantener sus elevados principios y logros e ir más allá.

FINALE

Todos somos irrepetibles, y después hay personas como Óscar, únicas y excepcionales, que permanecen vivas en la memoria y el corazón de quienes les recordamos y queremos, pero que, gracias a su labor insustituible, trascienden a través de su legado y sus actos.

Óscar siempre actuó con la generosidad de regalar su conocimiento y compartir su experiencia, dejando de lado el ego y permitiendo que otras personas brillaran a su lado; un compañero que no se sentía más que nadie por ningún título o motivo, que trabajaba en equipo, delegaba, disentía respetuosamente, expresaba su criterio, pero jamás desvalorizaba una idea ajena o incluso contraria.

En cada proyecto, con cada inquietud, con cada idea, en cada iniciativa siempre tenía una sugerencia, un consejo, una respuesta acertada y sensata. Solo los grandes maestros, como él, tienen la virtud de dar y la capacidad de sorprender.

Nos deja una herencia ejemplar: su valiente y firme manera de enfrentar la discapacidad. Una forma única (y a veces dura) de deslizarse por la vida y llegar en paz al final; como un pequeño zorro que recorre decidido, sereno y seguro campos inexpugnables, sin llamar la atención, sin huir, observando, escuchando y manteniendo su rumbo hasta el final del camino.

GRACIAS INFINITAS, ÓSCAR

Ahora nos toca continuar tu legado en un mundo sin tus consejos, reanudar el viaje sin tu cercanía distante, sin tu bondad pragmática. Nos apremias a seguir tus huellas en los rincones de la ciudad que te debe tanto, Madrid, salpicada ahora de recuerdos y momentos compartidos. Como escribía Miguel Delibes en uno de los últimos libros que tuviste en tus manos, *«Morir no es malo para el que muere, pensé; es tremendo para el que queda navegando por la estela que el otro trazó»*.

Te has escondido en soledad, siempre fue tu juego favorito, pero te encontraremos y te atesoraremos en nuestra memoria *ad infinitum*.

Tristes por tu partida, agradecemos el privilegio de haberte disfrutado, de haber podido rozar tu riquísimo mundo interior, aunque nunca sea suficiente para la insaciable alma humana.

Como «finale», te dedicamos este poema de Piedad Bonnett, una de tus poetisas de cabecera:

«No hay cicatriz, por brutal que parezca,
que no encierre belleza.
Una historia puntual se cuenta en ella,
algún dolor. Pero también su fin.
Las cicatrices, pues, son las costuras
de la memoria,
un remate imperfecto que nos sana
dañándonos. La forma
que el tiempo encuentra
de que nunca olvidemos las heridas».

Las Cicatrices

BIBLIOGRAFÍA

- DELIBES, M., *La sombra del ciprés es alargada*, Barcelona: Ediciones Destino, 6.ª ed. 1963.
BONNETT, P., «Las Cicatrices», en *Explicaciones no pedidas*, Madrid: Visor de Poesía, 2011.

Legislación

- ONU: Asamblea General, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 13 de diciembre de 2006.
Sentencia del Tribunal Supremo, 20 de marzo de 2019. Núm. de recurso 384/2019.

Colección



Los contenidos de esta publicación pueden consultarse en la página de internet: www.cermi.es

La abogacía en la promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad

Estudios en homenaje a Óscar Moral Ortega

María Jesús Baile Gómez, Luis Cayo Pérez Bueno (Dirección)

Pero este no solo es un libro de estructuras, de estrategias, de planes y procesos. Es un libro con rostro humano, profundamente humano. Se dedica, como reconocimiento y tributo, a una persona unánimemente apreciada en la profesión y en el sector social de la discapacidad, madrileño y nacional; a un abogado cabal, Óscar Moral Ortega (1965-2025), colegiado del Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid (ICAM) por décadas, que ha encarnado de modo inmejorable las más productivas relaciones entre defensa legal y discapacidad. Un miembro de nuestro Colegio, que puso todo su talento y compromiso —que le fueron concedidos en grandes dosis— al servicio de los derechos humanos de las personas con discapacidad, haciendo uso de uno de los instrumentos más eficaces, a saber: el noble ejercicio de la abogacía, entendida como resorte privilegiado para accionar el bien común.

Eugenio Ribón, decano del ICAM

Óscar Moral Ortega fue mucho más que un jurista: fue un constructor de consensos, un puente entre la sociedad civil y las instituciones, un defensor incansable de los derechos humanos. Gracias a su trabajo, hoy vivimos en un país más consciente, más inclusivo y respetuoso con la diversidad.

Su legado nos interpela. Como Abogacía, tenemos la obligación de continuar su obra, de garantizar que la justicia sea accesible para todos, sin excepciones. La defensa de los derechos de las personas con discapacidad no es una tarea opcional: es una exigencia ética y jurídica que define la calidad democrática de nuestra sociedad.

Salvador González Martín, presidente del Consejo General de la Abogacía Española

Con el apoyo de:



Acceso digital:

