

HURI-AGE

Red Tiempo de los Derechos



Papeles el tiempo de los derechos

EL SEGUNDO INFORME SOBRE CUMPLIMIENTO POR PARTE DE ESPAÑA DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Rafael de Asís

Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas
Universidad Carlos III de Madrid
Rafael.asis@uc3m.es

Palabras clave: Discapacidad, Derechos humanos, España, Comité de Naciones Unidas.

Número: 16 Año: 2019

ISSN: 1989-8797

Comité Evaluador de los Working Papers “El Tiempo de los Derechos”

María José Añón (Universidad de Valencia)
María del Carmen Barranco (Universidad Carlos III)
María José Bernuz (Universidad de Zaragoza)
Manuel Calvo García (Universidad de Zaragoza)
Rafael de Asís (Universidad Carlos III)
Eusebio Fernández (Universidad Carlos III)
Andrés García Inda (Universidad de Zaragoza)
Cristina García Pascual (Universidad de Valencia)
Isabel Garrido (Universidad de Alcalá)
María José González Ordovás (Universidad de Zaragoza)
Jesús Ignacio Martínez García (Universidad of Cantabria)
Antonio E Pérez Luño (Universidad de Sevilla)
Miguel Revenga (Universidad de Cádiz)
Maria Eugenia Rodríguez Palop (Universidad Carlos III)
Eduardo Ruiz Vieytez (Universidad de Deusto)
Jaume Saura (Instituto de Derechos Humanos de Cataluña)

El segundo informe sobre cumplimiento por parte de España de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Rafael de Asís

Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas
Universidad Carlos III de Madrid

Como es sabido, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), en su artículo 34, crea un Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuya principal función (no la única) consiste en la revisión de los informes (iniciales y periódicos) que los Estados Parte deben presentar de conformidad con su artículo 35.

Y es que, según el art. 35 los Estados parte están obligados a presentar ante el Comité un informe exhaustivo “sobre las medidas que hayan adoptado para cumplir sus obligaciones” conforme a la CDPD “y sobre los progresos realizados al respecto” en el plazo de dos años contados desde la entrada en vigor de la Convención en el Estado Parte de que se trate, y posteriormente informes periódicos cada cuatro años (y “en las demás ocasiones en las que el Comité lo solicite”).

De manera muy resumida, el procedimiento es como sigue: (i) el Estado parte presenta su informe inicial (refiriéndose a cada uno de los artículos de la CDPD); (ii) estudio preliminar del informe y elaboración de una lista de cuestiones por parte del Comité que se dirigen al Estado; (iii) respuesta a la lista de cuestiones por parte del Estado; (iv) examen del informe inicial del Estado y de la lista de cuestiones en sesiones públicas a las que se invita al Estado y en las que pueden participar “todos los interesados pertinentes”; (v) aprobación por parte del Comité de sus *Observaciones finales* en las que se señalan los aspectos positivos y negativos, y se realizan sugerencias y recomendaciones concretas.

Es importante destacar como la sociedad civil y en especial las organizaciones representativas de las personas con discapacidad pueden participar en el proceso de revisión de los informes de los Estados ante el Comité, presentando informes paralelos y participando en las sesiones públicas.

Todo el proceso de revisión y seguimiento puede consultarse en la página web del Comité: <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/crpd/pages/crpdindex.aspx>

El Estado español fue el primero en presentar su informe ante el Comité. Las observaciones finales relativas a ese primer informe se publicaron en octubre de 2011. El 9 de abril de 2019, se han publicado las observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de España.

En este segundo informe, el Comité felicita al Estado por la aprobación de la Ley Orgánica 2/2018, que modifica la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General, y de la Ley Orgánica 1/2017, que garantiza la no exclusión de las personas con discapacidad del tribunal del jurado. También felicita al Estado por la aprobación o

modificación de otras normas, si bien, luego a lo largo del documento mantiene observaciones críticas al respecto. Se trata de la Ley de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (Real Decreto 1/2013), de la Ley Orgánica 13/2015 (de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal), de la Ley Orgánica 1/2015 (modifica el Código Penal) o de la reforma de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

También felicita al Estado por el Plan de Acción para la aplicación de la Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020 a nivel nacional y por la aprobación de otros planes elaborados por las distintas comunidades autónomas.

En todo caso, y en relación con el primer informe, llama la atención que el segundo es, en términos generales, más prolijo. En efecto, en el segundo informe hay observaciones y recomendaciones de once artículos en relación con los cuales el primer informe no se pronunciaba. Se trata de los artículos 13 (acceso a la justicia), 15 (protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes), 16 (protección contra la explotación, la violencia y el abuso), 18 (libertad de desplazamiento y nacionalidad), 21 (libertad de expresión y de opinión y acceso a la información), 22 (respeto de la privacidad), 23 (respeto del hogar y de la familia), 25 (salud), 30 (participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte), 32 (cooperación internacional) y 33 (aplicación y seguimiento nacionales). Si se tiene en cuenta que el informe se centra sobre 33 artículos de la Convención, es una cifra importante, y lo es aún más si tenemos en cuenta que ni el primer informe ni el segundo contienen observaciones sobre el artículo 20 (movilidad personal) ni sobre el 26 (habilitación y rehabilitación).

Si cuantificamos las observaciones y recomendaciones por artículos, el segundo informe incorpora 33 nuevas observaciones y recomendaciones. Sin embargo, en realidad no son realmente nuevos problemas sino, en muchos casos, asuntos que ya estaban presentes pero que ahora se vinculan a nuevos artículos.

Entre las novedades nos encontramos con observaciones relacionadas con la eutanasia por motivo de discapacidad, la discriminación de refugiados y solicitantes de asilo, la violación de la privacidad en el ámbito de la salud mental, el incumplimiento de la cuota de reserva, la participación de personas con enanismo en los espectáculos taurinos, la ausencia de mecanismo independiente en relación con el artículo 15 (protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes), la falta de ratificación del Tratado de Marrakech, y la ausencia de una política adecuada en materia de cooperación internacional.

En este segundo informe, con carácter general se presta una mayor atención a la situación de las mujeres con discapacidad y a la discapacidad psicosocial. Y también al hilo del tratamiento de diferentes temáticas el Comité subraya la importancia de la formación dirigida a profesionales, del análisis de la situación de las personas con discapacidad en las zonas rurales y de la participación de las personas con discapacidad en el diseño de las políticas y normas que les afectan.

El Comité introduce una mención a un aspecto que constituye en la actualidad un verdadero reto para los derechos de las personas con discapacidad y cuya importancia aumentará en el futuro al hilo de los avances tecnológicos: la bioética.

Pero en cualquier caso, dos son los asuntos que destaca el Comité por encima de cualquiera otros: las esterilizaciones forzosas y la cuestión educativa. Así, en el párrafo 64 del documento puede leerse: “El Comité destaca la importancia de todas

las recomendaciones que figuran en las presentes observaciones finales. En particular, el Comité señala a la atención del Estado parte las recomendaciones relativas al artículo 17 (Protección de la integridad personal) y 24 (Educación inclusiva) de la Convención, respecto de las cuales deben adoptarse medidas urgentes” (esto último en relación con el cumplimiento del informe de su investigación, CRPD/C/20/3).

Hay tres asuntos sobre los que llama la atención el hecho de que el Comité no se pronuncie o lo haga de manera insuficiente. Como ya he señalado, no hay observaciones relacionadas con el artículo 20, referido a la movilidad personal, ni sobre el 26, que trata de la habilitación y rehabilitación. En relación con el primero, es cierto que este tema aparece al hilo de otros derechos de manera prolija, pero también lo es que se trata de una de las cuestiones que entorpecen la vida independiente y que, en el caso español, se relaciona de manera estrecha con el incumplimiento de la obligación de accesibilidad de 2017. En relación con el segundo, tal vez la explicación esté en el acercamiento de este artículo al enfoque médico de la discapacidad. No obstante, de ser así, me parece desacertado. Como he señalado últimamente, un tratamiento correcto de la discapacidad debe conjugar condición y situación. De esta forma, en ambos casos, aunque fuera solo a efectos de concienciación, no habría estado mal realizar alguna observación.

El tercer asunto que merece de alguna reflexión crítica sobre las observaciones, tiene que ver con el artículo 30 (participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte). A diferencia del primer informe, en este segundo sí que se hace referencia al precepto aludiendo a la necesidad de ratificar el Tratado de Marrakech. Pues bien, a pesar de su importancia, me parece que es un tratamiento insuficiente. El Comité no aborda otros aspectos y, de manera significativa, no alude al deporte, verdadera herramienta de inclusión social y cuya práctica sigue encontrando importantes barreras de todo tipo.

Una lectura rápida y descontextualizada, que comparara ambos informes podría llevar a la conclusión de que en estos ocho años, la situación de los derechos de las personas con discapacidad ha empeorado en España. Sin embargo considero que esta interpretación sería desacertada. No cabe duda que, a pesar de que quedan muchas cosas por hacer y de que las personas con discapacidad siguen estando en una situación de discriminación en muchas parcelas de la vida, algo se ha mejorado. En este sentido, no hay que pasar por alto que el Comité, en ocasiones, es más meticuloso con aquellos países en los que se supone que el bienestar de las personas con discapacidad, en una comparación global, es mayor. Aún así, el informe da cuenta de la enorme tarea que tenemos pendiente para lograr unos estándares de satisfacción de derechos de las personas con discapacidad aceptables.

En lo que sigue voy a describir el informe utilizando la misma metodología que usamos en el estudio *La aplicación de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad en la Unión Europea y en los países que la forman* (disponible en <https://www.cermi.es/es/colecciones/libro-nº-20-la-aplicación-de-la-convención-internacional-sobre-los-derechos-de-las>), que he adecuado a este análisis.

Así, he agrupado las diferentes observaciones en doce temáticas y, dentro de cada una he diferenciado, a su vez, distintas proyecciones.

Ausencia de políticas adecuadas y falta de atención a la discapacidad	General
	Definición de discapacidad
	Escaso e incorrecto tratamiento de la salud mental
	Perspectiva de género en la legislación y en políticas
	Insuficiencia de protocolos específicos en situaciones de emergencia
	Falta de recursos y de servicios
	Copago
	Ausencia de mecanismo independiente en relación con el 15
	Falta de datos

Participación en la elaboración de normas y políticas	Participación de las personas con discapacidad y sus representantes en la elaboración de políticas
	Participación de los niños y niñas con discapacidad

Concienciación y Formación	Falta de concienciación
	Falta de formación dirigida a profesionales

Existencia de discriminación (múltiple, por asociación, interseccional)	General
	Discriminación de personas con discapacidad intelectual y psicosocial
	Discriminación de la mujer y las niñas con discapacidad
	Discriminación de refugiados y solicitantes de asilo
	Discriminación en la interrupción voluntaria del embarazo
	Eutanasia por motivo de discapacidad

Ausencia de accesibilidad	General
	Ajustes razonables y apoyos
	Tratado de Marrakech
Violencia	Violencia (en especial de género)
	Violencia contra niños y niñas con discapacidad
Sustitución de la voluntad	General
	Consentimiento informado
	Internamiento involuntario
	Esterilización (consentimiento)
Vida Independiente	Institucionalización
	Violaciones de derechos en instituciones
	Asistencia personal
Educación	Derecho a la educación inclusiva
	Cumplimiento del informe de su investigación (CRPD/C/20/3)
Sanidad	Asistencia sanitaria con especial énfasis en la atención temprana
	Violación de la privacidad (Salud Mental)
Empleo	Baja Tasa de Empleo
	Incumplimiento de la cuota de reserva
Sufragio	Restricción del sufragio
	Participación en los órganos de decisión

En el gráfico siguiente puede verse la distribución temática de las observaciones contenidas en el segundo informe, desde la división descrita con anterioridad.



En el cuadro siguiente pueden verse las temáticas más reiteradas en las observaciones del segundo informe.

PRESENCIA DE TEMÁTICAS EN LAS OBSERVACIONES	
TEMÁTICA	PESO
Discriminación de personas con discapacidad intelectual y psicosocial	16%
Discriminación de la mujer y las niñas con discapacidad	14%
Ausencia de accesibilidad en general	8%
Participación de las personas con discapacidad y sus representantes en la elaboración de políticas	5%
Falta de formación dirigida a profesionales	5%
Ausencia de políticas adecuadas en general	3%
Escaso e incorrecto tratamiento de la salud mental	3%
Existencia de discriminación en general	3%
Ajustes razonables y apoyos	3%
Violencia (en especial de género)	3%
Institucionalización	3%

En el siguiente gráfico se destacan los artículos de la Convención que más observaciones han recibido en el segundo informe:



Como podrá observarse los artículos con más observaciones son el artículo 14 (libertad y seguridad de la persona) y 16 (protección contra la explotación, la violencia y el abuso); seguidos del 7 (niños y niñas con discapacidad), 15 (protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes) y 18 (libertad de desplazamiento y nacionalidad). Y, un peldaño más abajo se encuentran el 5 (igualdad y no discriminación), 6 (mujeres con discapacidad), 13 (acceso a la justicia), 19 (derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad), 24 (educación), 27 (trabajo y empleo) y 29 (participación en la vida política pública). Destacar también el número de observaciones que reciben los principios generales y obligaciones (artículos 1 a 4).

A continuación daré cuenta de las diferentes observaciones contenidas en el segundo informe. Destacaré en negrita aquellas observaciones que no estaban relacionadas con el artículo en cuestión dentro del primer informe.

Principios generales y obligaciones (artículos 1 y 4)	Definición de discapacidad
	Discriminación en la interrupción voluntaria del embarazo
	Eutanasia por motivo de discapacidad
	Participación de las personas con discapacidad y sus representantes en la elaboración de políticas
	Escaso e incorrecto tratamiento de la salud mental
	Falta de formación dirigida a profesionales

Es interesante señalar en relación con las observaciones de los artículos 1 a 4, que la referencia a la definición de discapacidad tiene que ver con la cuestión del grado (presente en nuestra normativa pero no en la Convención), y que también aparece en otras observaciones en relación con la discapacidad psicosocial (señalando el Comité que hay situaciones de discapacidad psicosocial que la normativa no considera como discapacidad). También destaca la mención especial que hace el Comité a las zonas rurales en relación con la observación sobre participación.

Art. 5. Igualdad y No Discriminación	Existencia de discriminaciones (múltiple, por asociación, interseccional)
	Ajuste razonable (como forma de discriminación)
	Escaso e incorrecto tratamiento de la salud mental

Art. 6. Mujeres con discapacidad	Discriminación de la mujer y las niñas con discapacidad
	Perspectiva de género en la legislación y en políticas
	Violencia (en especial de género)

Interesa señalar la especial referencia que se hace en este artículo a las situaciones de discapacidad intelectual y psicosocial.

Art. 7. Niños y niñas con discapacidad	Violencia contra niños y niñas con discapacidad
	Asistencia sanitaria con especial énfasis en la atención temprana
	Participación de los niños y niñas con discapacidad
	Institucionalización

Las observaciones referidas a la asistencia sanitaria relacionadas con ese artículo vuelven a prestar una especial atención a la situación de las zonas urbanas.

Art. 8. Toma de conciencia	Falta de concienciación
----------------------------	-------------------------

Destacan en las observaciones del artículo 8 las referencias a la discapacidad psicosocial y a las personas con enanismo.

Art. 9 Accesibilidad	Falta de accesibilidad
----------------------	------------------------

En el primer informe sobre España en este punto se hacía referencia específica a las aerolíneas; en el segundo a personas con discapacidad intelectual o psicosocial, personas ciegas, personas sordas, personas con autismo y personas con enanismo. También en el segundo se alude a la participación de las personas con discapacidad en el seguimiento.

Art. 10. Derecho a la vida	Consentimiento informado
	Violencia (en especial de género)

Señalar en las observaciones de este artículo las referencias a la importancia de la formación y a la atención a las situaciones de discapacidad psicosocial.

Art. 11 Situaciones de riesgo y emergencias humanitarias	Insuficiencia de protocolos específicos en situaciones de emergencia
---	--

De nuevo, en relación con este artículo, señalar la referencia a la importancia de la participación de las personas con discapacidad en la elaboración de los protocolos.

Art. 12 Igual reconocimiento como persona ante la ley	Sustitución de la voluntad
---	----------------------------

Art. 13 Acceso a la Justicia	Falta de accesibilidad
	Discriminación de personas con discapacidad intelectual y psicosocial
	Falta de formación en profesionales

Destacar en las observaciones de este artículo las referencias a los ajustes de procedimiento y a la violencia de género.

Art. 14 Libertad y seguridad de la persona	Internamiento involuntario
	Consentimiento informado
	Violaciones de derechos en las instituciones
	Falta de concienciación
	Falta de accesibilidad
	Existencia de discriminación (múltiple, por asociación, interseccional)

Resulta interesante señalar la importancia que el Comité concede en las observaciones de este artículo a la formación y participación de las personas con discapacidad al referirse a la concienciación. Igualmente la proyección de la falta de accesibilidad en los establecimientos de detención. Y, por último, destacar la referencia, ya comentada, a la bioética.

Art. 15 Protección contra la tortura y otros tratos o penas cruels, inhumanos o degradantes	Consentimiento informado
	Internamiento involuntario
	Violaciones de derechos en instituciones
	Ausencia de mecanismo independiente en relación con el 15

Subrayar las referencias, en las observaciones de este artículo, a la discapacidad psicosocial y, de nuevo, a la participación.

Art. 16 Protección contra la explotación, la violencia y el abuso	Institucionalización
	Violencia (en especial de género)
	Discriminación de la mujer y niñas con discapacidad
	Falta de accesibilidad
	Discriminación discapacidad intelectual y psicosocial
	Falta de datos

En las observaciones sobre falta de datos, el Comité hace especial alusión a hospitales, instituciones y centros de detención, a la discriminación de la mujer, y a la salud mental.

Art. 17 Protección de la integridad personal	Esterilización (consentimiento)
---	--

Como ya se ha señalado, se trata de uno de los dos artículos cuyas observaciones son especialmente destacadas por su importancia por parte del Comité.

Art. 18 Libertad de desplazamiento y nacionalidad	Discriminación de refugiados y solicitantes de asilo
	Falta de accesibilidad
	Perspectiva de género en la legislación y en políticas
	Falta de formación de profesionales

Art. 19 Derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad	Falta de recursos y de servicios
	Asistencia personal
	Institucionalización

Art. 21 Libertad de expresión y de opinión y acceso a la información	Falta de accesibilidad
---	-------------------------------

Destacar la especial alusión a las zonas rurales dentro de las observaciones de este artículo.

Art. 22 Respeto de la privacidad	Violación de la privacidad (salud mental)
---	--

Art. 23 Respeto del hogar y de la familia	Falta de políticas adecuadas
	Existencia de discriminación

Art. 24 Educación	Derecho a la educación inclusiva
	Ajustes razonables y apoyos
	Cumplimiento del informe de su investigación (CRPD/C/20/3)

Como ya se ha señalado, se trata de uno de los dos artículos cuyas observaciones son especialmente destacadas por su importancia por parte del Comité.

Art. 25 Salud	Falta de accesibilidad
----------------------	-------------------------------

Destacar la mención específica a la situación de las zonas rurales.

Art. 27 Trabajo y empleo	Baja Tasa de Empleo
	Ajustes razonables
	Incumplimiento de la cuota de reserva

Señalar la atención especial a la situación de las mujeres y, una vez más, a las zonas rurales.

Art. 28 Nivel de vida adecuado y protección social	Falta de políticas adecuadas y falta de atención a la discapacidad
	Copago

Subrayar a la relación que al hilo de este artículo establece el Comité entre pobreza y discapacidad.

Art. 29 Participación en la vida política y pública	Restricción del sufragio
	Participación en los órganos de decisión
	Falta de accesibilidad

Art. 30 Participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte	Tratado de Marrakech
--	-----------------------------

Art. 31 Recopilación de datos y estadísticas	Falta de datos
---	----------------

Destacar las referencias a la salud mental, incluyendo la violencia de género, tratamientos forzosos, internamientos involuntarios. También se vuelve a recalcar la importancia de la participación.

Art. 32 Cooperación internacional	Falta de políticas adecuadas y falta de atención a la discapacidad
--	---

Art. 33 Aplicación y seguimiento nacionales	Falta de recursos
--	--------------------------

Destacar como en las observaciones de este artículo, el Comité insta al Estado para que refuerce la capacidad del CERMI “y su papel de mecanismo de seguimiento independiente de la aplicación de la Convención”, proporcionándole además “recursos y financiación adecuados para su funcionamiento”.

El siguiente informe, que deberá incluir información sobre la aplicación de las recomendaciones del Comité, deberá presentarlo España, a más tardar el 3 de diciembre de 2023.