

INFORME SOBRE LA ADAPTACIÓN DE LA LEGISLACIÓN FORAL DE NAVARRA A LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD



Colección
Convención ONU



COMITÉ ESPAÑOL
DE REPRESENTANTES
DE PERSONAS
CON DISCAPACIDAD





Colección
Convención ONU

INFORME SOBRE LA ADAPTACIÓN DE
LA LEGISLACIÓN FORAL DE NAVARRA
A LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL
SOBRE LOS DERECHOS DE
LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

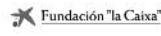
Ediciones Cinca



Colección Convención ONU
N.º 29

DIRECTORES:

Luis Cayo Pérez Bueno
Gregorio Saravia Méndez



PRIMERA EDICIÓN: junio, 2021

© DEL TEXTO: Parlamento de Navarra, CERMIN y
Universidad Pública de Navarra, 2021

© ILUSTRACIÓN DE CUBIERTA: Adolfo Lacunza, 2021

Autores:

Mikel Lizarraga Rada (coord.), Manuel Arellano Armisen, Carmen Burgui Villanueva, Roberto García Larrea, Roldán Jimeno Aranguren, Belén López Carballo, Javier Miranda Erro, Begoña Pérez Eransus, Isabel Urzainqui Zozaya.

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
c/ General Ibáñez Íbero, 5A
28003 Madrid
Tel.: 91 553 22 72.
grupoeditorial@edicionescinca.com
www.edicionescinca.com

DEPÓSITO LEGAL: M-18558-2021

ISBN: 978-84-18433-22-1

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



INFORME SOBRE LA ADAPTACIÓN DE LA LEGISLACIÓN FORAL DE NAVARRA A LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Mikel Lizarraga Rada (coord.)
Manuel Arellano Armisen, Carmen Burgui Villanueva,
Roberto García Larrea, Roldán Jimeno Aranguren,
Belén López Carballo, Javier Miranda Erro,
Begoña Pérez Eransus, Isabel Urzainqui Zozaya.

ÍNDICE

PRÓLOGO , Unai Hualde Iglesias	11
CAPÍTULO PRIMERO: MARCO TEÓRICO DE LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	15
1. INTRODUCCIÓN	15
1.1. A qué mandato responde este informe	15
1.2. Cuáles son los objetivos de este informe	17
1.3. Metodología empleada	18
2. LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	20
2.1. La discapacidad como un problema de Derechos Humanos. Del modelo médico al modelo social	20
2.2. La <i>CIDPD</i> y la asunción del modelo social	21
2.2.1. Objetivos de la <i>CIDPD</i>	22
2.2.2. Qué entiende la <i>CIDPD</i> por discapacidad	23
2.2.3. Principios de la <i>CIDPD</i>	24
2.3. Los derechos de las personas con discapacidad en los diferentes ámbitos de la <i>CIDPD</i>	31
2.3.1. Capacidad jurídica	31
2.3.2. La accesibilidad	35
2.3.3. Autonomía, movilidad y vida independiente	41
2.3.4. Sanidad y Servicios Sociales	43
2.3.5. Educación	46
2.3.6. Empleo	49
2.3.7. Acceso a la justicia	51
2.3.8. Cultura, ocio y deporte	52
2.3.9. Grupos de personas con discapacidad especialmente vulnerables	55
CAPÍTULO SEGUNDO: EL IMPACTO DE LA <i>CIDPD</i> EN LA LEGISLACIÓN FORAL DE NAVARRA	59
1. ANTECEDENTES DE LA LEGISLACIÓN FORAL DE NAVARRA REFERIDA A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	59



2. INTRODUCCIÓN A ESTE ESTUDIO Y ELEMENTOS A LOS QUE QUEDA SUPEDITADO	62
2.1. Introducción	62
2.2. Elementos a los que queda supeditado este informe	63
3. MARCO COMPETENCIAL	64
4. CAPACIDAD JURÍDICA	67
4.1. Marco normativo foral sobre el derecho a la capacidad jurídica de la <i>CIDPD</i>	67
4.2. Adaptación de la legislación foral a la <i>CIDPD</i>	70
5. ACCESIBILIDAD	70
5.1. Marco normativo foral sobre el derecho a la accesibilidad en la <i>CIDPD</i>	70
5.1.1. La accesibilidad en todo tipo de instalaciones interiores y exteriores (art. 9.1.a)	71
5.1.2. La accesibilidad en los servicios abiertos al público o de uso público (art. 9.1.b)	77
5.2. Adaptación de la legislación foral a la <i>CIDPD</i>	87
6. EL DERECHO A LA SALUD	95
6.1. Marco normativo foral sobre el derecho a salud en la <i>CIDPD</i> ..	95
6.2. Adaptación de la legislación foral sobre salud a la <i>CIDPD</i>	102
7. EL DERECHO A LA PROTECCIÓN SOCIAL	104
7.1. Marco normativo foral sobre el derecho a la protección social según la <i>CIDPD</i>	104
7.2. Adaptación de la legislación foral sobre servicios sociales a la <i>CIDPD</i>	112
8. LA CULTURA, EL OCIO Y EL DEPORTE	114
8.1. Marco normativo foral sobre cultura, ocio y deporte según la <i>CIDPD</i>	114
8.1.1. Cultura	114
8.1.2. Ocio y Deporte	118
8.2. Adaptación de la legislación foral sobre cultura, ocio y deporte a la <i>CIDPD</i>	121



9. EMPLEO	124
9.1. Marco normativo foral sobre el derecho al empleo según la <i>CIDPD</i>	124
9.2. Adaptación de la legislación foral a la <i>CIDPD</i>	130
10. EDUCACIÓN	132
10.1. Marco normativo foral sobre el derecho a la educación según la <i>CIDPD</i>	132
10.2. Adaptación de la legislación foral sobre educación a la <i>CIDPD</i> ..	138
11. ACCESO A LA JUSTICIA	139
11.1. Marco normativo foral sobre el acceso a la justicia según la <i>CIDPD</i>	139
11.2. Adaptación de la normativa foral a la <i>CIDPD</i>	140
12. GRUPOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD ESPECIALMENTE VULNERABLES	141
12.1. Marco normativo foral sobre los grupos de personas con discapacidad especialmente vulnerables según la <i>CIDPD</i>	141
12.1.1. Mujeres y niñas con discapacidad	141
12.1.2. Niños y niñas con discapacidad	145
12.2. Adaptación de la legislación foral a la <i>CIDPD</i>	146
13. AUTONOMÍA, MOVILIDAD Y VIDA INDEPENDIENTE	147
13.1. Adaptación de la legislación foral a la <i>CIDPD</i>	147
14. HERRAMIENTAS PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE DISCAPACIDAD	148
14.1. Estadísticas	148
14.2. Órganos para la promoción y el seguimiento de las políticas públicas en materia de discapacidad	153
15. ORIENTACIONES FINALES PARA LA ADAPTACIÓN DE LA LEGISLACIÓN FORAL DE NAVARRA A LA <i>CIDPD</i> : LA CONVENIENCIA DE UNA LEY FORAL DE GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	156
BIBLIOGRAFÍA	161
ANEXO	163

PRÓLOGO

Una de las primeras reuniones que tuve como presidente del Parlamento de Navarra fue con el Comité de Representantes de Personas con Discapacidad de Navarra (CERMIN) el 27 de agosto de 2019. En la reunión, CERMIN señaló que en el acuerdo programático firmado por las fuerzas que apoyan al Gobierno figuraba el compromiso de cumplir con la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad y puso sobre la mesa el trabajo realizado en Cantabria entre su Parlamento, la Universidad de Cantabria y el CERMI cántabro.

Nos pareció una interesantísima iniciativa, por lo que hablamos con el equipo rector de la Universidad Pública de Navarra, después celebramos reuniones conjuntas con la UPNA y CERMIN al mismo tiempo que trasladamos la iniciativa a los grupos parlamentarios. Hubo unanimidad. Había que hacer un estudio sobre la legislación foral navarra con impacto en las personas con discapacidad de Navarra.

Inicio de la pandemia, confinamiento de por medio, finalmente, el 16 de septiembre de 2020 UPNA, CERMIN y el Parlamento de Navarra firmábamos un convenio para que la Universidad realizara el informe en el que también quisimos involucrar al Gobierno de Navarra y a personas expertas. Por eso se creó un grupo de trabajo en el que estaban Carmen Burgui, directora técnica del CERMIN, Manuel Arellano, vicepresidente de CERMIN y presidente de COCEMFE Navarra, Belén López, directora del Servicio de Secretariado del



Gobierno y Acción Normativa del Gobierno de Navarra, Roberto García, jefe de la sección de coordinación del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, Javier Miranda, presidente de Fundación Caja Navarra y patrono de la Fundación Derecho y Discapacidad, Isabel Urzainqui, abogada y experta en discapacidad, además de Roldan Jimeno, secretario general de la UPNA, Mikel Lizarraga, autor del estudio y Begoña Pérez, vicerrectora de Proyección Universitaria, Cultura y Divulgación de la UPNA.

Finalmente, el informe lo presentamos públicamente el pasado 7 de mayo. Esta publicación tiene como objetivo analizar el impacto que tiene la Convención en la legislación foral de Navarra en los ámbitos de: capacidad jurídica y de obrar, accesibilidad, autonomía personal y vida independiente, salud, sanidad y servicios sociales, empleo, educación, acceso a la justicia, cultura, ocio y deporte y atención especial a los grupos especialmente vulnerables y objeto de discriminación múltiple, así como abordar las reformas normativas que Navarra deberá acometer para adecuar la legislación foral al horizonte marcado por la *CIDPD*.

Para ello, se comienza el estudio con una aproximación a la discapacidad como un problema de Derechos Humanos, además de establecer los objetivos y principios que rigen la *CIDPD*. Realizada esta contextualización, a modo de marco teórico, se aborda la legislación foral con incidencia en las personas con discapacidad, de la que se presenta una valoración sobre su adecuación a las premisas de la Convención y se proponen aquellas modificaciones legislativas que resultan precisas para su adecuación.

Se finaliza el estudio con una reflexión en torno a la conveniencia de elaborar una Ley Foral de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad que configure la discapacidad como un ámbito con identidad jurídica propia, que constituya, a su vez, la visión jurídica de este nuevo planteamiento que trae consigo la *CIDPD* y el enfoque que esta otorga a la discapacidad como una cuestión de derechos humanos.



De cualquier manera, esta presentación y esta publicación deben ser un punto y seguido porque ahora queda lo más importante: adecuar la normativa Foral a la Convención Internacional de Derechos de las Personas con Discapacidad. Queda trabajo para el Gobierno y para el Parlamento que, además, deberá hacerlo también de la mano de las organizaciones y personas que han participado en la elaboración de este informe.

No es un trabajo que se pueda hacer de un día para otro porque supone un cambio de paradigma en el tratamiento jurídico de la discapacidad, al enfocarlo como un ejercicio de derechos humanos jurídicamente vinculante para los estados y, en nuestro caso, para nuestra Comunidad Foral.

Esperamos que en el próximo período de sesiones del Parlamento de Navarra este informe sea la base de un trabajo legislativo con el que abordar y desarrollar en nuestra Comunidad Foral los derechos de las personas con discapacidad.

Para nuestro Parlamento, esta colaboración con una entidad como el CERMIN y una institución como la UPNA ha sido una muy buena experiencia que esperamos que sirva de ejemplo para que poco a poco se vayan cumpliendo con los compromisos adquiridos por el Estado al adherirse a la *CIDPD*.

Termino dando las gracias a todas las personas y entidades que han trabajado en la elaboración de este informe. Eskerrik asko guztioi zuen lanagatik.

Unai Hualde Iglesias
Presidente
Parlamento de Navarra

CAPÍTULO PRIMERO: MARCO TEÓRICO DE LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DÍCAPACIDAD

1. INTRODUCCIÓN

1.1. A qué mandato responde este informe

El 13 de diciembre de 2006 fue aprobada por las Naciones Unidas la *Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, (en adelante *CIDPD*). Este texto adquiere una gran trascendencia en la medida que 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 adhirieron¹. En base a este extremo, los Estados tienen la obligación de realizar aquellas modificaciones legislativas necesarias para implementar en sus ordenamientos las obligaciones legales derivadas de este instrumento internacional.

España se adhirió a la *CIDPD* el 3 de mayo de 2008, iniciando así el proceso de adecuación de su ordenamiento jurídico interno, proceso en el que Navarra también se ha visto inmersa en virtud del artículo 58.2 de la LORAFNA², por

¹ Hasta la fecha de promulgación de la *CIDPD* las personas con discapacidad contaban con un instrumento específico; las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades de las Personas con Discapacidad, pero que no tenía el rango de norma jurídicamente vinculante.

² *Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*.



el cual corresponde a Navarra la ejecución, dentro de su territorio, de los Tratados y Convenios Internacionales que afecten a sus competencias.

En el marco de este proceso de adecuación de la normativa foral de Navarra a la *CIDPD* se firmó, el 7 de septiembre de 2020, el Convenio de colaboración entre el Parlamento de Navarra, la Universidad Pública de Navarra y el Comité de Entidades Representantes de Personas con Discapacidad de Navarra (en adelante CERMIN), por el que se encargaba a la Universidad Pública de Navarra la realización de un estudio sobre la legislación foral con impacto en las personas con discapacidad en Navarra, en el que se avanzara y propusiera las modificaciones o desarrollos necesarios para adaptar la legislación foral a la *CIDPD*. Así pues, el informe que aquí se presenta responde a dicho mandato.

El anexo del citado convenio encargaba al Vicerrectorado de Proyección Universitaria, Cultura y Divulgación de la UPNA encomendar la redacción del estudio a un equipo técnico de investigación integrado por personas expertas en el conocimiento de la discapacidad y el derecho, entre los que debía constar representantes del CERMIN y, al menos, un representante del servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa del Gobierno de Navarra, así como de la Universidad Pública de Navarra. Finalmente, este equipo técnico ha estado formado por: Carmen Burgui Villanueva, directora técnica del CERMIN; Manuel Arellano Armisen, vicepresidente del CERMIN y presidente de COCEMFE Navarra; Javier Miranda Erro, presidente de la Fundación de la Caja Navarra y patrono de la Fundación Derecho y Discapacidad; Belén López Carballo, directora del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa del Gobierno de Navarra; Roberto García Larrea, jefe de la sección de coordinación del servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa del Gobierno de Navarra; Isabel Urzainqui Zozaya, abogada y experta en discapacidad; Roldán Jimeno Aranguren, secretario general de la Universidad Pública de Navarra y profesor titular de Historia del Derecho en la misma Universidad; y Begoña Pérez Eransus, vicerrectora de Proyección Universitaria, Cultura y Divulgación de la Universidad Pública de Navarra y profesora titular de Política Social de la misma Universidad. Mikel Lizarraga Rada, in-



Rada, investigador de la Universidad Pública de Navarra en el Departamento de Derecho Público, ha desempeñado el papel de coordinador del equipo técnico de investigación que ha realizado este informe.

1.2. Cuáles son los objetivos de este informe

El presente informe tiene como objetivo realizar un estudio sobre la legislación foral con impacto sobre los derechos de las personas con discapacidad en Navarra, con el objetivo de avanzar y proponer las modificaciones o desarrollos precisos para adaptar la legislación foral a la *CIDPD*.

Para dar cumplimiento a este objetivo, el Anexo del Convenio establece los diferentes extremos de los que debe dar cuenta el presente informe, que son los siguientes:

A. Orientaciones para la adaptación de Navarra a la Convención. Consideraciones generales sobre el impacto de la Convención en el ordenamiento jurídico de Navarra.

B. Orientaciones e impacto de la Convención en los diferentes ámbitos del ordenamiento jurídico foral:

- Capacidad jurídica y de obrar.
- Accesibilidad
- Autonomía personal y vida independiente.
- Salud, sanidad y servicios sociales.
- Empleo.
- Educación.
- Acceso a la justicia.
- Cultura, ocio y deporte.
- Atención especial a los grupos especialmente vulnerables y objeto de discriminación múltiple: niños y niñas con discapacidad, mujeres...



C. Propuestas de actuación para la adaptación del ordenamiento jurídico foral a la Convención, en los diversos ámbitos temáticos y en materias transversales.

- Identificación de la normativa foral y en su caso, estatal, sobre la que actuar.
- Propuestas sobre el sentido de las reformas legislativas a realizar.

D. Propuestas para la institucionalización de instrumentos de formulación de políticas públicas en materia de discapacidad.

Asimismo, el Convenio aludía a la necesidad de constituir, en el marco de la elaboración del informe, un espacio de aprendizaje mutuo entre los miembros del equipo técnico investigador, los miembros del Parlamento de Navarra y los autores del informe realizado a instancia del Parlamento de Cantabria, estudio que ha servido de referencia para la elaboración del presente informe. En base a este mandato, el 15 de enero de 2021 se organizó una jornada de trabajo que contó con la participación de los miembros anteriormente citados, junto con la profesora María Olga Sánchez Martínez y el profesor José Ignacio Solar Cayó, de la Universidad de Cantabria.

1.3. Metodología empleada

El estudio que aquí se presenta, tal y como se indica en el Anexo del Convenio, toma como base y referencia el estudio realizado por la profesora María Olga Sánchez Martínez y el profesor José Ignacio Solar Cayó, de la Universidad de Cantabria, titulado *“Informe sobre la adaptación de la legislación de la comunidad autónoma de Cantabria a la convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad”*³, en el que se realiza un prolijo análisis sobre el nuevo paradigma de la discapacidad implementado tras la Convención internacional de 2006, que entró en vigor en España 2008.

³ Sánchez Martínez, M. O., Solar Cayón, J. I., *La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su impacto en la legislación autonómica de Cantabria. Propuestas de reforma legislativa*, Dykinson, Madrid, 2015.



El trabajo desarrollado en el seno del equipo técnico investigador se puede dividir en cinco fases, que constituyen la metodología empleada para la elaboración del presente informe.

La primera fase de trabajo tuvo un carácter de debate entre los miembros del equipo técnico que versaron, fundamentalmente, sobre diferentes extremos relacionados en cómo transponer el informe realizado en la Comunidad Autónoma de Cantabria a la realidad legislativa y competencial de Navarra, así como el alcance que debía tener el informe en lo referido al cumplimiento de las medidas que dispone la legislación foral sobre las personas con discapacidad. Destacar que en esta primera fase se identificó la necesidad de dotar al informe de un marco competencial que clarificara las competencias que tiene Navarra respecto a los diferentes ámbitos en los que se pronuncia la *CIDPD*.

Solventadas estas cuestiones iniciales, se procedió a realizar un estudio sobre la propia Convención, con el objetivo de identificar las diferentes medidas y obligaciones que ésta preceptúa para los estados firmantes en cada uno de los ámbitos a los que se refiere el apartado 2.B del Anexo del Convenio.

La tercera fase de la elaboración del informe tuvo como objetivo identificar el conjunto de la legislación foral que regula cada uno de los ámbitos mencionados, con el objetivo de determinar los diferentes preceptos destinados a las personas con discapacidad. Así pues, como resultado de esta fase, se obtuvo el compendio de medidas que se establecen en el conjunto de la legislación foral referidas a las personas con discapacidad.

La cuarta fase constituye el núcleo del presente informe al tener como meta cruzar los resultados obtenidos en la fase segunda y tercera, es decir, observar si la legislación foral da cumplimiento a las diferentes medidas que incluye la *CIDPD* para cada uno de los ámbitos. El resultado de este trabajo cristalizó en las siguientes conclusiones:

- La adaptación de la legislación foral a la *CIDPD*.
- La adaptación legislativa a la *CIDPD*, al menos desde un punto de vista



teórico, pero la necesidad de un desarrollo reglamentario para garantizar un cumplimiento efectivo de la *CIDPD* por parte de la legislación foral.

- La necesidad de actualizar la legislación foral con el objetivo de adecuar los términos o las referencias normativas a las vigentes actualmente.
- La necesidad de modificar la legislación foral con el objetivo de adaptarla al conjunto de derechos regulados en la *CIDPD*.

El trabajo desarrollado en la quinta y última fase fue el de concretar las recomendaciones y conclusiones, además de elaborar el presente informe, que resulta de la metodología aquí descrita.

2. LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

2.1. La discapacidad como un problema de Derechos Humanos. Del modelo médico al modelo social

La concepción del fenómeno de la discapacidad ha experimentado diversas transformaciones a lo largo de la historia. Durante el siglo XX se consolidó un modelo médico de la discapacidad, que la abordaba como una enfermedad en la que se asume el papel de paciente de la persona con discapacidad, que requiere unos cuidados médicos y rehabilitadores proporcionados de manera individualizada por profesionales. Por consiguiente, desde un punto de vista jurídico y político, este modelo médico se traducía en políticas de atención sanitaria, al quedar la discapacidad reducida al nivel de deficiencia.

De forma paralela a esta concepción, a partir de los años ochenta del siglo pasado, se comenzó a dar un cambio de paradigma, al asumir un modelo social de la discapacidad. Este modelo, vigente en la actualidad, podría resumirse su fundamentación, de forma sucinta, en dos ideas centrales:

- Las causas que originan la discapacidad no son científicas, sino sociales. De este modo, se abandona la concepción de que el peso del problema está en la persona, para ubicar la responsabilidad en un entorno incapaz



de dar respuesta a las necesidades derivadas de la discapacidad. Por tanto, no se tratará de normalizar al individuo, sino a una sociedad que ha de estar pensada y organizada para atender a las necesidades de todas las personas que la integramos, lo cual exige actuar, además de en el ámbito sanitario y asistencial, en todos aquellos que incidan en los derechos de las personas con discapacidad de forma integral y transversal.

- 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 digna⁴. Es por ello que el modelo social de la discapacidad se inspira y regula jurídicamente desde un marco de los derechos humanos, el cual se sustenta bajo los valores de igualdad, dignidad y solidaridad, y se fundamenta en el rechazo a cualquier evaluación negativa que se tenga de la discapacidad, para convertirla en una parte más de la naturaleza humana. Esto, a su vez, deriva en una responsabilidad por parte de los diferentes Estados, que tienen el cometido de trazar un marco jurídico adecuado que intervenga y organice las necesidades de la población con discapacidad, bajo el prisma del diseño universal.

En esta ingente labor de promover y establecer el modelo social de la discapacidad, las instancias internacionales han tomado la iniciativa, lo que ha provocado que los diferentes Estados reaccionen en orden a situar la discapacidad como un asunto de relevancia nacional, abriendo de este modo el camino a nuevas estrategias de actuación y decisión sobre la materia. En el orden internacional, el documento clave que ha trasladado formalmente las políticas de inclusión de las personas con discapacidad al ámbito del modelo social y de derechos humanos es la *CIDPD*, junto con su Protocolo Facultativo⁵.

2.2. La *CIDPD* y la asunción del modelo social

La *CIDPD* viene a constituir la máxima expresión a nivel internacional de este cambio de paradigma que supone la asunción del modelo social en el tra-

⁴De Lorenzo García, R., Pérez Bueno, L. C., *Fundamentos del Derecho a la discapacidad*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020, p. 100.

⁵ Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.



tamiento de la discapacidad, que trae consigo una profunda modificación de los presupuestos jurídicos desde los que ha de abordarse la discapacidad. Esta modificación implica, básicamente, situar a las personas con discapacidad, sus necesidades y demandas, en el centro de la escena jurídica, como sujetos titulares de derechos que han de ser efectivamente satisfechos y no como sujetos pasivos o meros destinatarios de políticas públicas desde un ámbito asistencial. De este modo, la inclusión plena de la dimensión de la discapacidad en el ámbito de los derechos humanos implica la doble exigencia de tratar, por un lado, la discapacidad desde la perspectiva de la no discriminación y, de otro, los derechos fundamentales desde la perspectiva de la discapacidad.

2.2.1. *Objetivos de la CIDPD*

El artículo primero preceptúa que el *propósito de la presente Convención es 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*⁶. Desde este punto de vista, es preciso apuntar que la finalidad de la *CIDPD* no es tanto el reconocimiento de nuevos derechos sino reafirmar que las personas con discapacidad son sujetos titulares de los mismos derechos fundamentales que cualquier otra persona. Es por ello que los Estados tendrán el deber de dotarse de un marco jurídico suficiente que garantice el ejercicio real y efectivo de estos derechos por todas las personas con discapacidad. Así pues, puede decirse que el principal objetivo de la *CIDPD* es adaptar los tratados internacionales de derechos humanos ya existentes al contexto específico de las personas con discapacidad, para garantizar que puedan acceder y ejercer dichos derechos⁷.

Con el objeto de garantizar la titularidad de estos derechos, la *CIDPD* preceptúa diferentes medidas, en calidad de herramientas indispensables, que sirvan para garantizar el ejercicio pleno y efectivo de estos derechos en condiciones de igualdad y no discriminación.

⁶ Artículo 1. *CIDPD*.

⁷ Cabra Luna, M. A., Bariffi, F., Palacios, A., *Derechos humanos de las personas con discapacidad: la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2007, p. 62.



2.2.2. *Qué entiende la CIDPD por discapacidad*

La *CIDPD* asume plenamente la filosofía propia del modelo social desde la propia concepción que realiza de qué es la discapacidad. Así, en el preámbulo, se refiere a la discapacidad como *“un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”*. Por su parte, en el articulado, cuando habla de personas con discapacidad, formula que ha de entenderse incluidas *“aquellas personas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”*⁸.

De ambas referencias podemos concluir que:

- La noción de discapacidad que configura la *CIDPD* parte de la interacción de dos elementos conceptuales distintos; el concepto de deficiencia, que alude a una circunstancia natural y circunstancial de la propia condición humana y el concepto de barrera, que constituye el elemento social que impide o limita el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de estas personas en igualdad de condiciones que las demás.
- La concepción de persona con discapacidad no tiene encaje en una definición cerrada, sino que la *CIDPD* establece un concepto más amplio e inclusivo del sujeto merecedor de esta protección jurídica, en la medida que no queda supeditado al reconocimiento de determinados grados o porcentajes⁹, sino que puede ser considerada como tal cualquier persona

⁸ Artículo 1 de la *CIDPD*.

⁹ Al respecto cabe precisar que, si bien es cierto que la *CIDPD* no supedita a porcentajes o grados el reconocimiento de una discapacidad, si cabría emplear estos a la hora de reconocer determinadas prestaciones sociales. No obstante, sería recomendable la existencia de prestaciones a las personas con discapacidad que no estén sujetas a ningún grado concreto.



que tenga una deficiencia que le impida su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones que los demás.

- Asimismo, cabe destacar que la propia definición de discapacidad recogida en la *CIDPD* no está cerrada, sino que abre la puerta a que existan, además de las que ya se refiere, otras personas con discapacidad que merezcan idéntica protección y que deberán ser incluidas en la legislación nacional. No obstante, esta indeterminación conceptual resulta una consecuencia directa del carácter evolutivo que caracteriza al modelo social asumido por al *CIDPD*, que concibe la discapacidad como una condición de carácter social y cultural antes que médica, lo que otorga al concepto de discapacidad una noción dinámica que varía en función de las diversas culturas y sociedades en las que se dé.

2.2.3. Principios de la CIDPD

El artículo 3 enumera los principios generales que rigen la *CIDPD* y que se traslucen en el contenido de todo el articulado que regula los diversos derechos y libertades reconocidos en la misma. Estos principios configuran un denso entramado de valores éticos que, sustentados en el modelo social de la discapacidad, cumplen una importante función hermenéutica que deberá tenerse en cuenta a la hora de interpretar y aplicar las disposiciones de la *CIDPD*.

A continuación, se hace un repaso de cada uno de ellos:

a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas con discapacidad.

Mediante la formulación de este primer principio, la *CIDPD* pretende asegurar el ejercicio efectivo de unos derechos y libertades de los que, en razón de su dignidad, las personas con discapacidad son titulares. Para ello, parte del reconocimiento de su dignidad inherente y promueve su desarrollo moral autónomo, lo que exige la adopción de las medidas pertinentes para eliminar o modular las dificultades que se interponen en el ejercicio de su capacidad de elegir y realizar su plan de vida. Asimismo, la afirmación de este primer prin-



cipio implica, indirectamente, hacer referencia a las principales problemáticas a las que se enfrentan las personas con discapacidad en el ámbito del discurso de los derechos humanos.

Por su parte, si bien los principios de autonomía e independencia se encuentran de forma implícita a lo largo del articulado de la *CIDPD*, estos quedan regulados específicamente en los artículos 19 y 20, que formulan el derecho de las personas con discapacidad a vivir de forma independiente y la movilidad personal de estas.

Asimismo, cabe destacar la relación entre el respeto al principio de autonomía personal –entre el que se incluye la libertad en la toma de decisiones– y el reconocimiento de la capacidad jurídica y de obrar, que queda preceptuado en el artículo 12, ya que, solo a partir del reconocimiento de este derecho, la persona con discapacidad podrá ejercer efectivamente el principio de autonomía y tomar sus decisiones libremente.

b) La no discriminación.

Según el artículo 2 de la *CIDPD*, se entiende por discriminación cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito, o consecuencia, de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones que los demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Por ello, se considerará todas las formas posibles de discriminación, entre las que cabe incluir la denegación de ajustes razonables.

Este principio se encuentra directamente relacionado con el principio de igualdad contenida en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* y en los *Pactos Internacionales de Derechos humanos*, en base a que toda persona es titular de los derechos y libertades enunciados en dichos instrumentos, sin distinción de ninguna índole, al constituir la no discriminación una exigencia directa del principio de igualdad.



Asimismo, este principio adquiere una especial relevancia si tenemos en cuenta que el objetivo esencial de la *CIDPD*, tal y como venimos diciendo, es el ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos y libertades fundamentales. Por tanto, la no discriminación integra parte del contenido esencial que deberán cumplir los Estados firmantes. En consecuencia la idea de igualdad, como principio de no discriminación, no sólo se erige como un principio general de la *CIDPD*, sino que resulta inherente al contenido del resto de los principios proclamados en el artículo 3, así como al resto de derechos reconocidos.

Si bien la *CIDPD* dedica específicamente a la igualdad y no discriminación su artículo 5, cabe destacar que la discriminación podrá ser tanto directa como indirecta. La discriminación será directa si se produce como consecuencia de una norma, una política, un programa o una medida que dispense un trato diferente y perjudicial a una persona con discapacidad. Por su parte, esta discriminación será indirecta si, a pesar de otorgarse a todos los grupos sociales un tratamiento jurídico formalmente neutral, este produce, como consecuencia de las diversas condiciones fácticas existentes, un resultado perjudicial para las personas con discapacidad como consecuencia del impacto diferenciado y desfavorable de las medidas. Por tanto, ateniéndonos a lo preceptuado en la *CIDPD*, quedan prohibidas tanto aquellas medidas que tengan un propósito discriminatorio, como aquellas que, sin responder a dicho propósito, produzcan un efecto discriminatorio.

Por otra parte, es preciso dejar constancia de que la idea de no discriminación que maneja la *CIDPD* no se limita a garantizar una igualdad de carácter formal, entendida como la mera igualdad ante la ley o igualdad de trato, sino que aspira a que todas las personas puedan, en la práctica, ejercer efectivamente sus derechos y participar plenamente en todos los ámbitos de la vida en sociedad. En consecuencia, la *CIDPD* considera que la discriminación no sólo puede resultar de la adopción de normas, políticas o medidas que resulten de manera directa o indirecta discriminatorias, sino que también considerara discriminatorio la no adopción de aquellas normas o medidas de acción positiva que resulten necesarias para eliminar aquellos obstáculos que generan la situación discriminatoria y que, por tanto, dificultan o impiden el ejercicio de sus derechos y libertades en igualdad de condiciones que los demás, a las personas con discapacidad.



Sobre la base de lo aquí expuesto, los poderes públicos deben asumir la responsabilidad de generar las condiciones que posibiliten el ejercicio de estos derechos y la inclusión en la sociedad de las personas con discapacidad. Para ello, será imprescindible la aplicación de todas aquellas medidas de discriminación positiva que sean necesarias para lograr dicha igualdad, sin que este trato diferenciado en favor de las mismas pueda considerarse discriminatorio.

Asimismo, es preciso destacar que la *CIDPD*, dentro del colectivo de las personas con discapacidad, presta una atención particular a aquellos colectivos que puedan ser objeto de una múltiple discriminación por razón de su pertenencia simultánea a diversos grupos y colectivos sociales especialmente vulnerables. Concretamente, la *CIDPD* se refiere a las mujeres (art. 6) y niños y niñas con discapacidad (art. 7), para los que reclama la adopción de medidas de acción positiva. No obstante, si bien la *CIDPD* no se pronuncia sobre ello, cabría incluir al respecto otros colectivos similares, tales como el colectivo LGTBI+, inmigrantes o el grupo social de la tercera edad, entre otros.

Por último, cabe destacar que tanto el artículo 2, al definir los motivos de discapacidad, como el artículo 5, al preceptuar las medidas contra la discriminación por motivos de discapacidad, centra su atención sobre el fenómeno de la discriminación y no tanto en la discapacidad de la persona discriminada. De este modo, puede sostenerse que las personas pueden ser discriminadas por “motivo de” o “sobre la base de” una discapacidad, independientemente de que la tengan, pero siendo tratados de manera discriminatoria por considerar que sí tienen una discapacidad. Es por ello que la discriminación por discapacidad asume un concepto amplio de la discapacidad que, vinculada al modelo social, no queda restringida a la visión médico-rehabilitadora, sino que va más allá de las limitaciones individuales de cada persona para poner el foco en la discriminación¹⁰.

¹⁰Palacios, A., Bariffi, F., *La Discapacidad como una cuestión de derechos humanos: una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Cinca, Madrid, 2007, p. 68.



c) La participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad.

Este tercer principio podría considerarse como el objetivo final de la *CIDPD*. Garantizar su cumplimiento sólo puede ser posible si las personas con discapacidad tienen garantizado el ejercicio real de sus derechos y libertades. Para ello, la participación deberá extenderse a todas las esferas de la vida social sin excepciones.

d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas.

La inclusión plena de las personas con discapacidad en la sociedad dará lugar a la aceptación de la diversidad inherente a la discapacidad como un hecho socialmente enriquecedor. Al mismo tiempo, la consideración de las personas con discapacidad como sujetos de pleno derecho, implica reconocer que su participación en todos los ámbitos de la vida puede contribuir al desarrollo y bienestar del conjunto de la sociedad.

Se trata pues de un principio directamente vinculado al modelo social que venimos mencionando, que propugna una redefinición de la organización social que se nutra de la diversidad, de manera que no sea la persona con discapacidad la que tenga que adaptarse a unos estándares predefinidos, sino la sociedad sea la que deba transformar sus estructuras de acuerdo a la condición diversa de los ciudadanos que la componen.

e) La igualdad de oportunidades.

La igualdad de oportunidades constituye en la *CIDPD* una dimensión material de la igualdad, que habrá que distinguirla de la mera igualdad de trato o igualdad formal. En consecuencia, este principio se fundamenta en la obligación de promover acciones positivas orientadas a eliminar o compensar las desventajas de las personas con discapacidad para que puedan ejercer de manera real y efectiva sus derechos y participar plenamente en los diversos ámbitos de la vida social. Al respecto, adquieren una especial relevancia aquellas



personas con discapacidad que estén sujetas a múltiples formas de discriminación, como las mujeres y los niños y niñas.

Asimismo, la *CIDPD* no sólo extiende la aplicación de este principio a las necesidades de las personas con discapacidad, sino también a sus familias. Para ello, se fundamenta que éstas constituyen las unidades colectivas naturales en las que las personas con discapacidad se insertan en la sociedad y, por tanto, resultan elementos esenciales para su pleno desarrollo. Para la consecución de este objetivo es preciso destacar el artículo 28, que reconoce el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado, tanto para ellas como sus familias, así como la mejora continua de sus condiciones de vida, como condición necesaria para atender las necesidades relacionadas con su discapacidad y poder ejercitar efectivamente sus derechos sin discriminación.

f) La accesibilidad.

Constituye un elemento central en la arquitectura jurídica de la *CIDPD*, que se traduce, en base al artículo 9, en obligaciones concretas que los Estados deberán implementar.

Si partimos de la premisa del modelo social, la accesibilidad constituye una condición imprescindible para la realización de los derechos contenidos en la *CIDPD*, en la medida que es la ausencia de accesibilidad la que produce, en muchos casos, la imposibilidad de un pleno disfrute de sus derechos y genera las situaciones de discriminación con las que la *CIDPD* pretende acabar. De ahí que, aunque en la *CIDPD* no se reconozca un derecho a la accesibilidad como tal, la situación de no accesibilidad impedirá el ejercicio efectivo de cualquiera de los derechos reconocidos. Por ello, la accesibilidad representa una condición imprescindible para que las personas con discapacidad puedan disfrutar de su derecho a vivir de manera independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, al constituir la no accesibilidad una de las principales formas de discriminación.

Es por ello que la accesibilidad destaca por ser un elemento transversal que es preciso regular en cualquier materia que pueda afectar a las personas con



discapacidad, al constituirse como un principio ineludible a tener en cuenta en la interpretación del conjunto de disposiciones de las que da cuenta la *CIDPD*.

g) La igualdad entre el hombre y la mujer.

Esta perspectiva de género se justifica fundamentalmente en el hecho de que las mujeres y las niñas con discapacidad constituyen un grupo social especialmente vulnerable. Así pues, la *CIDPD* pretende corregir la situación de olvido a la que han sido relegadas las mujeres con discapacidad. Para ello, en su preámbulo, deja constancia de la necesidad de incorporar una perspectiva de género en todas las actividades, medida destinada a promover el pleno goce de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las mujeres con discapacidad¹¹.

Por esta razón, la *CIDPD* les otorga una protección reforzada, que se aborda desde una doble perspectiva: por un lado les dedica el artículo 6 en específico y, por otra parte, exige la inclusión y aplicación de una perspectiva de género en la regulación del conjunto de medidas destinadas a las personas con discapacidad.

h) El respeto a la evolución de las facultades de las niñas y los niños con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.

En el mismo sentido que en el principio anterior, la *CIDPD* incluye a los niños y niñas con discapacidad como un grupo social especialmente vulnerable. Para ello, al igual que hace con el colectivo de mujeres con discapacidad, se pronuncia sobre estos desde una doble perspectiva que combina la existencia de un artículo específico sobre el particular (art. 7), con la atención transversal a la situación de este colectivo en la regulación del resto de medidas.

¹¹ (párrafo s) Preámbulo *CIDPD*.



2.3. Los derechos de las personas con discapacidad en los diferentes ámbitos de la *CIDPD*

Se analiza a continuación el conjunto de derechos que la *CIDPD* preceptúa para las personas con discapacidad, ateniéndonos a los diferentes ámbitos establecidos en el apartado 1.2 del presente informe.

2.3.1. Capacidad jurídica

Es preciso apuntar que, desde una óptica del ordenamiento jurídico español, el concepto de “capacidad jurídica” utilizado en la *CIDPD* integra también la capacidad de obrar, es decir, la facultad de crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas.

Centrando la atención en el ámbito en cuestión, es el artículo 12 de la *CIDPD* el que proclama el derecho de las personas con discapacidad al reconocimiento de su personalidad jurídica en igualdad de condiciones que el resto de la ciudadanía en todos los aspectos de la vida. De esta forma, la *CIDPD* afirma el principio de “capacidad jurídica universal”, que alcanza a todas las personas con discapacidad, sin exclusiones por razón del tipo o grado de discapacidad. Es por ello que, esta disposición representa uno de los pilares de la Convención, en cuanto que el reconocimiento de la capacidad jurídica constituye un presupuesto ineludible para que las personas con discapacidad puedan ser consideradas como sujetos titulares de derechos y, de esta forma, sean capaces de ejercerlos¹². Así pues, en base a lo preceptuado en dicho artículo, la mera existencia de una persona con discapacidad no será causa suficiente para justificar su incapacitación o la restricción del ejercicio de sus derechos fundamentales. Es por ello que cualquier modificación de la capacidad jurídica por motivo únicamente de discapacidad constituirá una discriminación por razón de esta, prohibida, tal y como hemos visto, en el artículo 5.

¹² En este sentido, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha subrayado el “carácter central” que el artículo 12 posee “en la estructura de la Convención” y “su valor instrumental para el disfrute de otros muchos derechos”.



De este modo la *CIDPD*, con la asunción del modelo social, rompe la tradicional ecuación entre discapacidad e incapacidad, y deja obsoleto el método de atribución de la incapacidad por estatus que aún sigue vigente en numerosos ordenamientos jurídicos internos.

No obstante, esto no quiere decir que la *CIDPD* obvie la existencia de situaciones particularmente graves en las que la voluntad de un tercero tendrá que sustituir a la voluntad de la persona con discapacidad. Sin embargo, estas situaciones excepcionales deberán ser tratadas, siempre que se pueda, de acuerdo con los principios del modelo de apoyos, teniendo siempre presente el respeto máximo a la voluntad de la persona con discapacidad, en la línea de la promoción de la autonomía personal y la vida independiente.

Para lograr tal propósito, la *CIDPD* dispone en el artículo 12.3 que *“los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica”*, apostando así por la construcción de sistemas de apoyo alternativos para personas con la capacidad jurídica modificada.

A tal efecto, y en consonancia con el modelo social, la *CIDPD* apunta a que habrá que analizar caso por caso la situación en la que se halla cada persona, teniendo en cuenta no solo las dificultades individuales, sino también las sociales, con el objetivo de diseñar los apoyos precisos para el ejercicio de su capacidad jurídica. Hay que apuntar que estos apoyos, en ocasiones, pueden implicar la intervención de un tercero en la esfera de su autonomía. No obstante, el apoyo no tiene por objeto sustituir la autonomía de la persona con discapacidad, sino promoverla, con el objetivo de potenciar sus capacidades.

La *CIDPD*, en su artículo 12.4, con el objetivo de impedir posibles abusos en una esfera tan sensible como la que estamos hablando, dispone que las personas con discapacidad deberán contar con salvaguardias dirigidas a asegurar que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica. Estas son:



- a) Que se respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona.
- b) Que no den lugar a un conflicto de intereses ni a una influencia indebida.
- c) Que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona.
- d) Que se apliquen en el plazo de tiempo más breve posible.
- e) Que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial.
- f) Que sean proporcionales al grado en que afecten a los derechos e intereses de las personas.

Por su parte, el artículo 12.5 presta una especial atención a la incidencia del reconocimiento de la capacidad jurídica en el ámbito financiero y patrimonial. En este sentido, y a fin de asegurar la independencia económica de las personas con discapacidad, *“los Estados deberán tomar todas las medidas que sean pertinentes y efectivas para garantizar el derecho de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a ser propietarias y heredar bienes, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero, y velarán por que las personas con discapacidad no sean privadas de sus bienes de manera arbitraria”*¹³.

Analizado hasta aquí el artículo 12, cabe hacer referencia a diferentes aspectos que se ven afectados por el contenido de lo preceptuado en dicho artículo. Concretamente, incidirá directamente en la capacidad de estas personas para actuar por sí mismas en la esfera de la participación política, la esfera patrimonial y, especialmente, en la esfera personal, al proyectarse de manera transversal el contenido del artículo 12 en el conjunto de derechos y libertades fundamentales reconocidos en la *CIDPD*.

En un sentido práctico de lo aquí expuesto, cabe poner como ejemplo el caso del internamiento en un centro, el cual, en base al artículo 14, que reco-

¹³ Artículo 12.5 *CIDPD*.



noce el derecho de las personas con discapacidad a disfrutar del derecho a la libertad y seguridad personal, tendrá como consecuencia directa que este sólo se podrá producir cuando haya mediado el consentimiento de la persona con discapacidad, tras haber sido informada adecuadamente. De esta manera, el internamiento involuntario o forzoso únicamente podrá producirse de manera excepcional, siempre que sea de conformidad con la ley mediante un proceso judicial con las debidas garantías.

En lo referido a la participación política de las personas con discapacidad, el artículo 29 de la *CIDPD* establece que los Estados garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos así como la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones que las demás, incluido el derecho a votar y a ser elegidos, para lo que se reconoce el derecho de sufragio activo y pasivo de las personas con discapacidad. Además, con el objetivo de hacer efectivo este derecho, el artículo 29 concreta una serie de requisitos que los Estados deberán incluir. Así, en relación al ejercicio del sufragio activo, éstos deberán garantizar:

- a) Que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar.
- b) La protección de su derecho a emitir el voto en secreto, sin intimidación.
- c) La libre expresión de su voluntad como electores y, a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar.

Por otro lado, en relación al ejercicio por parte de las personas con discapacidad del sufragio pasivo y de su derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, los Estados deberán garantizar:

- a) Su derecho a presentarse como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno.
- b) Su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos.



- c) La constitución de organizaciones de personas con discapacidad que les representen a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones.

2.3.2. *La accesibilidad*

Como se ha dicho anteriormente, la accesibilidad constituye un elemento central en la arquitectura jurídica de la *CIDPD*, dada su importancia para que las personas con discapacidad puedan gozar plenamente de todos sus derechos y libertades. Es por ello que representa uno de los principios fundamentales en los que se inspira la Convención¹⁴, tal y como se ha dicho.

En cuanto a su condición de imprescindible para la realización de los derechos contenidos en la *CIDPD*, el artículo 9 dispone que *“los Estados deberán adoptar medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales”*.

De conformidad con dicho precepto, la obligación de los Estados de garantizar la accesibilidad se extiende a los siguientes ámbitos materiales:

a) Las instalaciones abiertas al público o de uso público.

Al respecto, es preciso dejar constancia que por “instalación” debe entenderse toda intervención humana realizada sobre el entorno físico. Así pues, en términos generales, cabe concluir que, mientras no haya existido ninguna intervención humana, no existirá obligación de disponer la accesibilidad en esos entornos naturales, sin embargo, en aquellos en los que si se haya producido intervención, como por ejemplo un mirador construido en un paraje natural, si será necesario garantizar su accesibilidad.

¹⁴ Art. 3 f). *CIDPD*.



Delimitado el concepto de instalación, debe tenerse en cuenta que las exigencias de accesibilidad alcanzaran a todo tipo de instalaciones, tanto interiores, como exteriores, independientemente de sus características, finalidad, titularidad o ubicación. Concretamente, el artículo 9.1 hace referencia a los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas (sólo los elementos abiertos y comunes), instalaciones médicas y lugares de trabajo.

b) Los servicios abiertos al público o de uso público.

La exigencia de accesibilidad trasciende la dimensión física para alcanzar a los servicios. Aunque el artículo 9 menciona expresamente algunos servicios, tales como transporte, información y comunicaciones, servicios electrónicos y de emergencia, debe considerarse que la obligación de accesibilidad se extiende a muchos otros servicios, tales como los comerciales; los de carácter financiero, bancario y de seguros; los sanitarios y de protección de la salud; los de transportes, los de suministros de agua y energía; los de telecomunicaciones; los de carácter social, asistencial y de atención a la infancia; los de carácter educativo, de cualquier etapa y nivel; los relacionados con la seguridad y el orden público, la protección civil y las emergencias; los de carácter cultural e histórico-artístico; los turísticos, incluidos la hostelería y restauración; los de carácter medioambiental y naturales; los deportivos; los de carácter recreativo, de esparcimiento y de ocio, incluidos los espectáculos públicos y las exposiciones; los de mantenimiento, reparación y garantía de bienes y servicios; los de información al público; los provistos o prestados por determinadas personas; las relaciones con las administraciones públicas y el resto de servicios a disposición del público.

Asimismo, es preciso tener en cuenta que, frecuentemente, el acceso a algunos servicios suele requerir la accesibilidad previa a determinadas instalaciones, así como la accesibilidad a la información en un formato adecuado. En base a esto, cobrará una especial importancia la necesidad de adoptar un enfoque integral de accesibilidad que abarque todos los ámbitos del proceso. En su



defecto, en caso de existir una única barrera o factor limitante en cualquiera de los eslabones, provocará la inaccesibilidad al conjunto del servicio y, en consecuencia, la imposibilidad de realizar la actividad deseada o el acceso al servicio pretendido. Este concepto recibe la denominación de “cadena de accesibilidad”.

Por su parte, cabe destacar el especial énfasis que hace el artículo 9.1.b) de la necesidad de eliminar los obstáculos y barreras de acceso a los servicios de información y comunicaciones, en cuanto a que éstos constituyen un elemento indispensable para asegurar la independencia y la plena participación social de las personas con discapacidad. Para su cumplimiento se deberá facilitar el acceso a la programación de los medios de comunicación audiovisuales, a terminales de telefonía móvil adaptados a los diferentes tipos de discapacidad o a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, incluida Internet. Asimismo, cabe destacar que el acceso a los servicios de información y comunicación, y en particular a las nuevas tecnologías, constituye una condición necesaria para el ejercicio efectivo de muchos de los derechos reconocidos en la *CIDPD*, como es el derecho a la información, a la libertad de expresión y de opinión (art. 21), a la educación (art. 24), a la participación en la vida pública (art. 29) y a la participación en la vida cultural, las actividades recreativas y el esparcimiento (art. 30).

Asimismo, la accesibilidad en estos servicios de información y comunicaciones no solo se refiere a la necesidad de garantizar el acceso de las personas con discapacidad a los servicios de comunicación dirigidos al público, con independencia del soporte tecnológico empleado, sino que tendrá la obligación de informar a las personas con discapacidad sobre los servicios y tecnologías disponibles, en cuanto a que los mismos desempeñan un papel fundamental como instrumentos para la accesibilidad a los procesos de información.

Obligaciones específicas de los estados en materia de accesibilidad

Por su parte, el artículo 9.2 detalla algunas de las obligaciones específicas que los Estados deben asumir para asegurar la accesibilidad de instalaciones y servicios, que son las siguientes:



a) *“Desarrollar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público”*. Esto implica identificar los obstáculos y barreras, diseñar y aprobar las normas y los planes necesarios para erradicarlas y, por último, supervisar su cumplimiento. Cabe destacar que por obstáculos y barreras debe entenderse, no solo las físicas o arquitectónicas, sino cualesquiera que impidan la comprensión del entorno de las instalaciones a discapacidades como la sensorial o las discapacidades cognitivas.

b) *“Asegurar que las entidades privadas que proporcionan instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público tengan en cuenta todos los aspectos de su accesibilidad para las personas con discapacidad”*. Se trata, por tanto, de una obligación que trasciende a los sujetos privados, que quedan sometidos a la obligación general de asegurar la accesibilidad a sus servicios e instalaciones a las personas con discapacidad.

c) *“Ofrecer formación a todas las personas involucradas en los problemas de accesibilidad.”* Esta medida constituye una especificación de la obligación general de los Estados de promover la formación de los profesionales y el personal que trabajan con personas con discapacidad, a fin de prestar una mejor asistencia y servicios a las personas con discapacidad en base a los derechos contenidos en la *CIDPD*.

d) *“Dotar a los edificios y otras instalaciones abiertas al público o de uso público de señalización en Braille y en formatos de fácil lectura y comprensión”*, con el objetivo de eliminar obstáculos y barreras en el acceso a la información.

e) *“Ofrecer formas de asistencia humana o animal e intermediarios, incluidos guías, lectores e intérpretes profesionales de la lengua de señas, para facilitar el acceso a edificios y otras instalaciones abiertas al público.”* Esta obligación se halla en relación con la anterior, si bien en este caso la adaptación requiere la adopción de medidas activas para superar los obstáculos.



f) *“Promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar su acceso a la información”*, como la tecnología digital o robótica que permita el avance de la ciencia.

g) *“Promover el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida Internet”*.

h) *“Promover el diseño, el desarrollo, la producción y la distribución de sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones accesibles en una etapa temprana, a fin de que estos sistemas y tecnologías sean accesibles al menor costo”*.

A este conjunto de medidas, en todo caso, cabría incluir la identificación y eliminación de los obstáculos y barreras de acceso. La tarea de identificación, que constituye el inicio del proceso, se halla directamente relacionada con la obligación de recopilación de datos y estadísticas que contiene el artículo 31 de la *CIDPD*. Este artículo prevé expresamente que la información recopilada se deberá utilizar como herramienta para evaluar el cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones, así como para identificar y eliminar las barreras con las que se enfrentan las personas con discapacidad para ejercer sus derechos.

Asimismo, en relación con las obligaciones mencionadas relativas a la accesibilidad de los servicios de información y comunicación, a las que hemos hecho referencia anteriormente, podemos añadir las obligaciones específicas a los Estados en esta materia que contiene el artículo 21, el cual reconoce los derechos de las personas con discapacidad a la libertad de expresión, de opinión y de acceso a la información.

No obstante, la propia *CIDPD* es consciente de la magnitud del encargo de eliminar todas las barreras, por lo que incorpora una cláusula de “realización progresiva”, en virtud de la cual, los Estados se comprometen en relación a los derechos económicos, sociales y culturales, a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles para lograr, de manera progresiva, el ejercicio de aquellos



derechos¹⁵. No obstante, será preciso indicar que esta progresividad nunca puede convertirse en una justificación o excusa para incumplir o ignorar la obligación general de los Estados de actuar para lograr la eliminación las barreras.

Asimismo, en el marco de la citada progresividad, el objetivo final de la accesibilidad se halla íntimamente ligado a la noción de accesibilidad universal, entendiéndose como la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más natural posible. De este modo, el diseño universal representa una estrategia específica de accesibilidad, que se vincula a la obligación de las administraciones de emprender o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipos e instalaciones que respondan a ese tipo de diseño, que requieran la menor adaptación al menor costo posible, para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, así como para promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices¹⁶.

Sin embargo, en aquellas esferas donde no se haya podido alcanzar, o no haya llegado aún, el diseño universal, la *CIDPD* preceptúa la necesidad de realizar “ajustes razonables” como estrategia subsidiaria a la accesibilidad universal. Al respecto, la Convención entiende por ajustes razonables aquellas *“modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas, que no impongan una carga desproporcionada, para garantizar a las personas con discapacidad el goce y ejercicio, en igualdad de condiciones que los demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”*.¹⁷

En lo referido a cómo evaluar la proporcionalidad, ésta deberá ponderarse siguiendo el criterio de los costes de la medida, los efectos discriminatorios que conlleve para las personas con discapacidad su no adopción, la estructura y características de la persona, la entidad u organización que ha de llevarla a cabo y la posibilidad que tenga de obtener financiación o cualquier otra ayuda. Al respecto, la *CIDPD* hace un especial hincapié en la necesidad de realizar

¹⁵ Art. 4.2. *CIDPD*.

¹⁶ Art. 4.1. *CIDPD*.

¹⁷ Art. 2. *CIDPD*.



ajustes razonables en dos entornos específicamente: el educativo y el laboral. Respecto al primero, en virtud del artículo 24.2, c), los Estados deben garantizar que se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales del alumnado con el objeto de hacer efectivo el derecho a la educación de las personas con discapacidad. En cuanto al segundo, de conformidad con el artículo 27.1, i), los Estados deben velar porque se realicen ajustes razonables en el lugar donde desarrollen su actividad laboral las personas con discapacidad.

2.3.3. Autonomía, movilidad y vida independiente

Tal y como se ha dado cuenta en el apartado referido a los principios generales de la *CIDPD*, destaca la importancia de la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y de la independencia de las personas con discapacidad. A estos principios habrá que sumar el de la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad y la igualdad de oportunidades.

Este entramado de principios cristaliza básicamente en el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad que recoge el artículo 19. En él, se establece que los Estados reconocerán el derecho de todas las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones que los demás, a vivir en la comunidad, para lo que se adoptarán aquellas medidas que resulten efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho por las personas con discapacidad y su plena inclusión y participación en la comunidad. Así pues, el propio artículo 19 obliga a los estados a que las personas con discapacidad tengan la oportunidad de elegir su lugar de residencia, así como dónde y con quien vivir. Para ello, es necesario que tengan la posibilidad real de optar entre distintas soluciones asistenciales, de modo que puedan seleccionar aquella que consideren más conveniente para desarrollar su vida en sociedad.

En este sentido, la *CIDPD* no se adentra en proveer un modelo residencial o de convivencia concreto para garantizar el derecho a la vida independiente, sino que las medidas a disponer por los Estados han de ir encaminadas a garantizar la posibilidad de que la persona con discapacidad pueda optar a ambas opciones, sin que se exprese una preferencia por ninguna de ellas. No debe ol-



vidarse que el objetivo de este derecho es favorecer el desarrollo del principio de autonomía de las personas con discapacidad, lo que supone que la voluntad del sujeto ha de constituir, en la medida de lo posible, el criterio preferente a la hora de determinar la clase de apoyos a recibir.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que, incluso en aquellos casos en los que la necesidad de disponer de determinados servicios y atenciones pueda condicionar la determinación del lugar de residencia, siempre deberá garantizarse que las personas con discapacidad no se vean obligadas a vivir conforme a un sistema de vida específico y que se respete escrupulosamente su derecho a la privacidad (art. 22).

b) Que, con el objetivo de que puedan llevar a cabo la elección señalada en el párrafo anterior, las personas con discapacidad tengan acceso a una variedad de servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad, incluida la asistencia personal, que facilite su existencia y su inclusión en la comunidad, evitando su aislamiento o separación de ésta. En este sentido, la posibilidad real de ejercicio de este derecho depende sustancialmente de la configuración de una cartera de servicios sociales lo suficientemente amplia como para que cada persona pueda encontrar el mayor acomodo posible a su elección de vida.

c) Que las instalaciones y los servicios comunitarios para la población en general, estén a disposición de las personas con discapacidad, para lo que se deberá tener muy en cuenta sus necesidades específicas.

Asimismo, cabe destacar que el derecho a vivir de forma independiente, según el artículo 19, está estrechamente vinculado, y precisa para ser cumplido, del artículo 20, que regula la movilidad personal que, a su vez, requiere el cumplimiento previo de la accesibilidad del entorno, las instalaciones, los servicios y los apoyos humanos o técnicos necesarios.

En conclusión, la dimensión material de los arts. 19 y 20 comprende una gran variedad de ámbitos, ya que alcanza a todo aquello que resulte necesario



para la realización de tales derechos, lo que incluye servicios, bienes e instalaciones.

2.3.4. *Sanidad y Servicios Sociales*

Salud

El artículo 25 de la *CIDPD* preceptúa que las personas con discapacidad “*tienen derecho a gozar del más alto nivel posible de salud sin discriminación por motivos de discapacidad*” y, en consecuencia, se comprometen a adoptar las medidas pertinentes para asegurar su acceso a servicios de salud. Asimismo, el artículo recoge algunas de las medidas dirigidas a asegurar la prestación de una atención sanitaria integral y de calidad que comprenda, tanto la promoción de la salud como la prevención de enfermedades y discapacidades, su tratamiento y asistencia, y la habilitación o rehabilitación. Además, preceptúa que los servicios deberán proporcionarse lo más cerca posible de las comunidades o impedir que se nieguen, de manera discriminatoria, servicios de salud o de atención de la salud o alimentos sólidos o líquidos por motivos de discapacidad.

No obstante, destaca el artículo 25.a), que exige a los Estados que proporcionen a las personas con discapacidad programas y servicios de atención a la salud gratuitos, a precios asequibles, de la misma variedad y calidad que a las demás personas. Por tanto, la cartera de servicios que se oferte deberá garantizar el acceso a las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones que los dirigidos al resto de personas.

En relación con el tema de la variedad de programas y servicios, cabe destacar el especial hincapié que hace la *CIDPD* en su inclusión de aquellos programas relativos a la salud sexual y reproductiva. Ello implica que las personas con discapacidad, y particularmente las mujeres, tienen derecho a ser informadas en relación a todos los procedimientos médicos, efectos secundarios y consecuencias –si los hubiera– en esta materia, incluyendo la planificación



familiar, los métodos anticonceptivos, el acceso a las técnicas de reproducción asistida, la esterilización y el aborto. Además, dentro del ámbito de la salud sexual y reproductiva destaca todo lo referido a la prevención, extremo en el que también incide la *CIDPD* de manera específica.

Por otro lado, la *CIDPD* exige que los profesionales sanitarios presten a estas personas una *“atención de la misma calidad que a las demás personas sobre la base de un consentimiento libre e informado”* (art. 25, d). Este es, sin duda, un aspecto central a tener en cuenta en cualquier acto médico a realizar sobre las personas con discapacidad, ya que está directamente relacionado con el reconocimiento de su plena capacidad jurídica y de obrar. Como ya se ha señalado anteriormente, cualquier tratamiento o intervención médica deberá contar con el previo consentimiento, libre e informado, de la persona con discapacidad, para lo que se le deberá proporcionar todos los apoyos y asistencias necesarias, incluyendo, en el caso de que sea preciso, el auxilio de una tercera persona. Para ello, cobra una especial importancia el artículo 21, que preceptúa el acceso a una información adecuada, y que se traduce fundamentalmente en la exigencia de una adecuada configuración de las hojas de información y del documento de consentimiento informado, con el objetivo de garantizar que la persona con discapacidad, antes de consentir, reciba toda la información relevante, expresada en términos claros y comprensibles, en un formato accesible. Así pues, observamos que la accesibilidad resulta, de nuevo, un requisito fundamental que vuelve a poner de relevancia la importancia del diseño de una accesibilidad universal.

Asimismo, el artículo 25.d, en relación también con las obligaciones asumidas por los profesionales sanitarios implica, más allá de la atención a los aspectos puramente técnico-sanitarios de la intervención, su prestación, *“entre otras formas, mediante la sensibilización respecto de los derechos humanos, la dignidad, la autonomía y las necesidades de las personas con discapacidad a través de la capacitación y la promulgación de normas éticas para la atención de la salud en los ámbitos público y privado”*.



No obstante, es preciso tener en cuenta que la *CIDPD* va más allá de la prestación de los servicios generales de salud en igualdad de condiciones, e incluye el compromiso de los Estados en proporcionar aquellos otros servicios que las personas con discapacidad necesiten específicamente como consecuencia de su discapacidad. En este sentido, cabe pensar en los servicios médicos y recursos materiales especializados, como órtesis, prótesis, ayudas técnicas o material sanitario adecuado a las necesidades de las mujeres con discapacidad. Asimismo, la *CIDPD* dota a la habilitación y rehabilitación de las personas con discapacidad de una especial relevancia, al dedicarles un artículo específico. Concretamente, el artículo 26 obliga a los Estados a organizar, intensificar y ampliar servicios y programas generales de habilitación y rehabilitación, especialmente en los ámbitos de la salud, el empleo, la educación y los servicios sociales, para que las personas con discapacidad puedan lograr y mantener la máxima independencia, capacidad física, mental, social y vocacional, así como la inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida.

Protección social

Como ya se ha advertido anteriormente, la *CIDPD* se refiere a la familia como la unidad colectiva natural en la que se desenvuelve la vida cotidiana de las personas con discapacidad, particularmente de los niños y niñas con discapacidad. Ya en el preámbulo, se reconoce el derecho de la familia a recibir protección de la sociedad y del Estado, con el objetivo de contribuir a que las personas con discapacidad gocen de sus derechos plenamente y en igualdad de condiciones¹⁸.

En este sentido, el artículo 28.1 proclama “*el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida*”. Al objeto de posibilitar el logro de ese nivel de vida

¹⁸ (párrafo x) del Preámbulo de la *CIDPD*.



adecuado, los Estados deben comprometerse a la adopción de una serie de medidas de protección social, que garanticen el acceso de las personas con discapacidad, y de sus familias, a un variado abanico de recursos, tales como agua potable, servicios, asistencias y dispositivos adecuados y a precios asequibles, para atender las necesidades relacionadas con la discapacidad. Además, atendiendo a las personas con discapacidad en riesgo de exclusión social, el Estado deberá sufragar los gastos relacionados con la discapacidad, incluyendo capacitación, asesoramiento, asistencia financiera y servicios de cuidados temporales adecuados.

Atendiendo al requerimiento de tener un nivel de vida adecuado, la *CIDPD* obliga a los Estados a asegurar el acceso a programas de vivienda pública, a programas y beneficios de jubilación en igualdad de condiciones que las demás personas y, específicamente referido a las mujeres y niñas y las personas mayores, a programas de protección social y estrategias de reducción de la pobreza.

2.3.5. Educación

El derecho a la educación de las personas con discapacidad viene reconocido en el artículo 24. En él se establece que, con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles, así como la enseñanza a lo largo de la vida.

Concebido sobre estas bases, el derecho a la educación de las personas con discapacidad ha de perseguir los siguientes objetivos:

- a) *Desarrollar plenamente su potencial humano y su sentido de la dignidad y la autoestima, así como reforzar el respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales y la diversidad humana (24.1.a).*
- b) *Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las personas con discapacidad, así como sus aptitudes mentales y físicas (24.1.b).*



- c) *Hacer posible que las personas con discapacidad participen de manera efectiva en una sociedad libre (24.1.c).*

La opción clara y decidida de la *CIDPD* por un sistema de educación inclusiva es consecuencia de la asunción del modelo social en el tratamiento de la discapacidad. Frente al enfoque de la “normalización”, que impone un modelo predefinido de la normalidad del que resultan excluidos quienes no puedan ajustarse a él, el enfoque de la inclusión cuestiona esa noción de “normalidad”, en cuanto a que constituye una creación social definida a partir de la imposición de unos estándares mayoritarios, para poner el acento en el respeto y la atención a las diferencias y a las diversas capacidades de cada persona.

Desde esta óptica, la *CIDPD* asume que la educación inclusiva contribuye a derribar las barreras y a acabar con los estereotipos y las actitudes discriminatorias, por lo que la inclusión ha de considerarse en sí misma un elemento del proceso educativo para la formación de ciudadanos respetuosos con la diversidad. Sin embargo, para que la integración sea efectiva, estará subordinada a la existencia de una escuela adaptada a las diferentes necesidades de todos sus estudiantes, incluidos aquellos con algún tipo de discapacidad.

En este sentido, el artículo 24 de la *CIDPD* preceptúa aquellas exigencias que los Estados deben procurar:

- a) La no exclusión del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y especialmente no exclusión de los niños y niñas con discapacidad de la enseñanza primaria ni de la enseñanza secundaria. La discapacidad, en sí misma, nunca puede ser una razón para la exclusión del sistema educativo ordinario (24.2.a).
- b) El acceso de las personas con discapacidad a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en la que vivan (24.2.b).
- c) La realización de ajustes razonables en función de las necesidades individuales. Al respecto, cabe apuntar que dentro de ajustes razonables cabría incluir las exigencias de adaptación de las metodologías y los



contenidos de las enseñanzas a las necesidades específicas de los alumnos con discapacidad, así como una acomodación o flexibilización de los requisitos generales exigidos por el sistema educativo para la obtención de becas, con el objetivo de garantizar su progresión en el sistema educativo.

- d) La prestación del apoyo necesario a las personas con discapacidad para facilitar su formación efectiva.
- e) Facilitar las medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social.

Por tanto, el derecho a una educación inclusiva supondrá la obligación por parte de los Estados de asegurar que se proporcione la asistencia adecuada, de acuerdo a su edad y discapacidad, para poder disfrutar en igualdad de condiciones que los demás de su derecho a la educación. Para ello será preciso la adopción de diversos cambios en el sistema educativo, como la capacitación de los docentes, que se cuente con profesionales especializados de apoyo, adoptar métodos de enseñanza y diseños curriculares adaptados y diversificados que tengan en cuenta las necesidades de los alumnos con discapacidad, poner a su disposición medios y formatos de comunicación apropiados, así como el empleo de técnicas y materiales educativos adecuados.

Asimismo, para la creación de este entorno educativo inclusivo en la escuela, los Estados deberán emplear a maestros, incluidos maestros con discapacidad, que estén cualificados en lengua de señas, Braille o en habilidades comunicativas para la discapacidad intelectual, así como formar a profesionales capacitados para trabajar en el apoyo a las personas con discapacidad en todos los niveles educativos (art. 24.4). En este sentido, cabe destacar la previsión final del artículo 24.3 respecto a la obligación de los Estados de *“asegurar que la educación de las personas, y en particular los niños y las niñas ciegos, sordos o sordo ciegos se imparta en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados para cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico y social”*.



Dicho esto, es preciso apuntar que, pese a que la *CIDPD* apuesta por la educación inclusiva de las personas con discapacidad como regla general, no obvia que, en determinadas circunstancias y situaciones, estas puedan precisar de una educación especializada.

Por otro lado, aunque bien es cierto que la *CIDPD* se centra fundamentalmente en el ámbito de la educación primaria y secundaria, la obligación de inclusión se extiende a todos los niveles educativos del sistema, tal y como regula el artículo 24.5. De esta manera, los Estados también tienen el deber de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso general a la enseñanza universitaria, la formación profesional, la educación para adultos y la educación a lo largo de la vida, para lo que será necesario realizar ajustes razonables para que puedan ejercer ese derecho en igualdad de condiciones que el resto.

2.3.6. Empleo

En consonancia con el modelo social que consagra la *CIDPD*, el artículo 27 reconoce el derecho de las personas con discapacidad a trabajar en igualdad de condiciones que las demás. Ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido en un mercado y entornos laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad.

Para hacerlo efectivo, se impone a los Estados el deber de promover las oportunidades de empleo de las personas con discapacidad, a través de la adopción de diferentes medidas:

- a) *Prohibir la discriminación por motivos de discapacidad en cualquier cuestión relativa a cualquier forma de empleo, incluyendo las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el mismo, la promoción profesional y las condiciones de trabajo (27.1.a).*
- b) *Proteger los derechos de las personas con discapacidad a condiciones de trabajo justas y favorables y, en particular, a la igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, a condiciones de*



- trabajo seguras y saludables, incluida la protección contra el acoso y a la reparación por agravios sufridos (27.1.b).*
- c) *Garantizar que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos laborales y sindicales en igualdad de condiciones con las demás (27.1.c).*
 - d) *Permitir que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a programas generales de orientación técnica y vocacional, servicios de colocación y formación profesional y continua (27.1.d).*
 - e) *Alentar las oportunidades de empleo y la promoción profesional de las personas con discapacidad en el mercado laboral, y apoyarlas para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo (27.1.e).*
 - f) *Promover oportunidades empresariales, de empleo por cuenta propia, de constitución de cooperativas y de inicio de empresas propias (27.1.f).*
 - g) *Emplear a personas con discapacidad en el sector público (27.1.g).*
 - h) *Promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes, que pueden incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas (27.1.h).*
 - i) *Velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo (27.1.i).*
 - j) *Promover la adquisición por las personas con discapacidad de experiencia laboral en el mercado de trabajo abierto (27.1.j).*
 - k) *Promover programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad (27.1.k).*

Concluir que, frente a la fórmula tradicional del empleo protegido en centros especiales de trabajo, la *CIDPD*, al igual que sucede en el ámbito de la educación, prioriza el objetivo de la integración de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo ordinario, para lo que se exige que se presten para ello los apoyos especializados que resulten necesarios. Desde un enfoque basado en la igualdad de oportunidades y en la plena participación de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la sociedad, que recoge la *CIDPD*, el empleo en centros especiales no puede representar el modelo de in-



tegración laboral, salvo en casos excepcionales, pues corre el riesgo de acabar convirtiéndose en un mecanismo de segregación.

2.3.7. Acceso a la justicia

El artículo 13.1 de la *CIDPD* establece que *“los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones que 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”*. No obstante, lo aquí preceptuado deberá observarse desde dos perspectivas diferenciadas:

Por un lado, debe garantizarse la accesibilidad física y cognitiva a las sedes de los órganos jurisdiccionales, extremo que queda vinculado al artículo 9, referido a la accesibilidad. Si bien éste no es un problema específico de la Administración de Justicia, pues la accesibilidad tiene un carácter transversal, adquiere una especial relevancia la necesidad de adaptación que precisa el órgano judicial para la plena protección de la persona con discapacidad, que requiere la configuración de nuevos espacios que garanticen una verdadera accesibilidad a la justicia, pues su concepción originaria no resulta accesible para las personas con discapacidad. Para ello, deberá actuarse la accesibilidad del inmueble, la movilidad interior y exterior, las condiciones de espera y la colocación física en espacios cómodos y accesibles.

Sin embargo, más allá del acceso físico a la justicia de las personas con discapacidad, se debe considerar las graves consecuencias que puede acarrear para el desarrollo vital de estas personas el no poder tener este acceso, ya que, es preciso tener en cuenta que en sede judicial se da respuesta directamente a una cuestión tan básica como es su propia capacidad para ejercer por sí mismo sus derechos.

En este sentido, el derecho a acceder a la justicia, preceptuado en el artículo 13, se vincula directamente con el contenido del artículo 12 sobre la



igualdad en el ejercicio de la capacidad jurídica, en virtud del cual debe asegurarse que las personas con discapacidad puedan acceder activa y pasivamente a los procedimientos judiciales en nombre propio. Para ello, se deberá contar con todos los apoyos necesarios, entre los que se incluyen los tecnológicos y personales, para garantizar que las personas con discapacidad tomen sus propias decisiones y ejerzan sus derechos y obligaciones.

Por su parte el artículo 13.2 señala que, para asegurar el ejercicio de dicho derecho, los Estados “*promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario*”. Ello significa que es necesario formar a los profesionales que intervienen en el proceso judicial para que integren dentro de sus conocimientos y procedimientos de actuación los presupuestos del modelo social de la discapacidad. Al respecto, de nuevo queda presente que el logro de la efectividad de los derechos de las personas con discapacidad no pasa únicamente por la implementación de medidas de carácter jurídico, sino que requiere la adopción de políticas dirigidas a promover la educación y concienciación de los diversos sectores sociales, particularmente de aquellos implicados directamente en el tratamiento de estas personas.

Por último, habrá que tener muy presente que las personas con discapacidad disponen generalmente de una capacidad económica inferior a la media. En consecuencia, cabría considerar como una exigencia vinculada a los principios de igualdad de condiciones y no discriminación, la cobertura económica, total o parcial, en aquellas situaciones en las que el litigio se plantee en razón de la propia discapacidad, con el objetivo de obtener la protección judicial frente a situaciones que inciden directamente en la posibilidad de ejercer efectivamente los derechos fundamentales reconocidos en la *CIDPD*.

2.3.8. Cultura, ocio y deporte

El derecho de las personas con discapacidad a la cultura, el ocio y el deporte queda regulado en el artículo 30, que se refiere específicamente a su derecho a participar en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y



el deporte, en igualdad de condiciones con las demás personas. Esta participación deberá producirse de forma plena, incluyendo una dimensión tanto activa –es decir, garantizar la participación de las personas con discapacidad en la creación cultural y en la organización y desarrollo de las actividades recreativas y deportivas–, como en su dimensión pasiva –garantizar el disfrute de las actividades y servicios culturales, recreativos, de esparcimiento y deportivos–.

La realización de este derecho supone la asunción por parte de las administraciones públicas competentes de la obligación de adoptar las siguientes medidas:

A. Relativas a la participación en la vida cultural:

a) Medidas para garantizar la participación pasiva:

- Facilitar el acceso a material cultural, programas de televisión, películas, teatro y otras actividades en formato accesible (art. 30.1, a y b). En relación con ello, es importante destacar que los Estados Partes de la *CIDPD* se comprometen a adoptar las medidas pertinentes a fin de asegurar que las leyes de protección de los derechos de propiedad intelectual no constituyan una barrera excesiva o discriminatoria para el acceso de las personas con discapacidad a los materiales culturales (art. 30.3).

- Facilitar el acceso a lugares donde se ofrezcan representaciones o servicios culturales, tales como teatros, museos, cines, bibliotecas y servicios turísticos, y, en la medida de lo posible, a monumentos y lugares de importancia cultural nacional (art. 30.1, c). Esta medida, al igual que la anterior, se halla directamente vinculada a la obligación de asegurar la accesibilidad a las instalaciones contenida en el artículo 9. Una mención específica, por las singulares características de estos espacios, merecen los monumentos y los lugares de importancia cultural nacional, respecto de los cuales deberá garantizarse la accesibilidad en la medida de lo posible, lo que supone una excepción al principio de accesibilidad universal a instalaciones abiertas al



público o de uso público dispuesto en el artículo 9. Así, en el acceso a los monumentos, habrá de procurarse, en lo posible, el adecuado equilibrio entre la efectividad del acceso y la preservación de las características histórico- culturales. Por otra parte, en relación a los lugares de importancia cultural nacional, cuando se trate no de instalaciones sino de espacios naturales, también deberán cumplir las condiciones de accesibilidad en la medida de lo posible, lo que supone una obligación específica que va más allá de lo dispuesto en el artículo 9.

b) Medidas para garantizar la participación activa:

- Medidas para que las personas con discapacidad puedan desarrollar y utilizar su potencial creativo, artístico e intelectual tanto en beneficio propio como para el enriquecimiento de la sociedad (art. 30.2). Esto implica la adopción tanto de medidas de formación en este ámbito, como de impulso, desarrollo y difusión de esta actividad cultural.

- Reconocimiento y apoyo de su identidad cultural y lingüística específica, incluidas la lengua de señas y la cultura de las personas sordas (art. 30.4).

B. Relativas a la participación en actividades recreativas, de esparcimiento y deportivas.

a) Medidas para garantizar la participación pasiva:

- Acceso a instalaciones deportivas, recreativas y turísticas (art. 30.5, c).

- Acceso a los servicios de quienes participan en la organización de actividades recreativas, turísticas, de esparcimiento y deportivas (art. 30.5, e).

b) Medidas para garantizar la participación activa:

- Promover la participación, en la mayor medida posible, de las personas con discapacidad en las actividades deportivas generales a todos los niveles (art. 30.5, a).



- Asegurar que tengan la oportunidad de organizar, desarrollar y participar en actividades deportivas y recreativas específicas (art. 30.5, b).
- Asegurar que los niños y niñas con discapacidad tengan igual acceso que los demás niños y niñas a la participación en actividades lúdicas, recreativas, de esparcimiento y deportivas, incluidas las que se realicen dentro del sistema escolar (art. 30.5, d)¹⁹.

Por último, añadir que tanto en el Preámbulo, como en los principios que informan la *CIDPD*, se insiste en la necesidad de garantizar la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad en todas las dimensiones de la vida social (arts. 1 y 3.c), ya sea en el ámbito civil, político, económico, social o cultural.

2.3.9. Grupos de personas con discapacidad especialmente vulnerables

Niños y niñas con discapacidad

En consonancia con el modelo social, la *CIDPD* persigue la plena inclusión de los niños y niñas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida social, de manera que puedan conseguir, en la mayor medida posible, el libre desarrollo de sus diferentes personalidades y la realización de una vida independiente en el seno de la comunidad.

En cuanto a su tratamiento en la *CIDPD*, se aborda, tal y como ya nos hemos referido, desde una doble perspectiva. Por un lado, con su inclusión en el artículo 7 que lo regula específicamente y, por otro, mediante un tratamiento transversal e indirecto a lo largo del articulado.

Respecto al artículo 7, se preceptúa una cláusula general de igualdad de derechos con el resto de niños y niñas, que obliga a los Estados a adoptar aquellas

¹⁹ Sánchez Martínez, M. O., Solar Cayón, J. I., *La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su impacto en la legislación autonómica de Cantabria. Propuestas de reforma legislativa*, Dykinson, Madrid, 2015.



medidas que resulten necesarias para alcanzar dicho objetivo. En un segundo apartado, se proclama el principio general de protección del interés superior del niño, como consideración primordial a tener en cuenta en cualquier actividad relacionada con los niños y niñas con discapacidad. Para garantizar su cumplimiento, este artículo también obliga a los Estados a garantizar la participación de estos niños y niñas en la toma de aquellas decisiones que les afecten. En base a esto, tendrán derecho a expresar su opinión libremente y recibir la consideración que resulte, atendiendo a su edad y madurez, para lo que se habilitará las medidas necesarias para que puedan ejercerla. Además, en lo referido a la consideración de la opinión de los niños y niñas con discapacidad, se deberá realizar equiparando la consideración que se otorgaría al resto de niños y niñas con su misma edad.

En esta misma línea de actuación incide el artículo 3 h), que establece el principio del respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad. En cuanto a las alusiones sobre los niños y niñas con discapacidad contenidas en el resto del articulado de la *CIDPD*, es de destacar aquellas actuaciones en el ámbito sanitario que resultan imprescindibles para el desarrollo libre y pleno de su personalidad. Por ello se regula la pronta detección e intervención, para lo que será preciso configurar servicios destinados a prevenir y reducir al máximo la aparición de nuevas discapacidades. En una línea similar se pronuncia el artículo 26.1, que obliga a los Estados a organizar, intensificar y ampliar servicios y programas generales de habilitación y rehabilitación, de forma que tales servicios y programas *“comiencen en la etapa más temprana posible y se basen en una evaluación multidisciplinar de las necesidades y capacidades de la persona”*.

Dentro del ámbito de la salud, la *CIDPD* incide particularmente en lo relativo a la sexualidad de los niños y niñas con discapacidad. En este sentido, obliga a los Estados a tomar las medidas pertinentes para asegurar que aquellas personas, entre los que se incluyen los niños y las niñas, tengan acceso a información y reciban educación sobre reproducción y planificación familiar apropiados para su edad (art. 23.1, b). En el mismo sentido, la *CIDPD* impone a los Estados la obligación de garantizar que los niños y las niñas con discapacidad mantengan su fertilidad (art. 23.1,a).



En otro sentido, la *CIDPD* también se pronuncia respecto a la importancia de que el desarrollo de estos niños se lleve a cabo en el seno natural de la unidad familiar, para lo que el Estado debe proporcionar la información, los servicios y el apoyo necesarios para hacer frente a sus necesidades cotidianas. Con este objetivo, destaca lo preceptuado en el artículo 18.2 que establece que, desde el momento de su nacimiento tendrán derecho, *“en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y ser atendidos por ellos”*. Para ello, los Estados *“asegurarán que los niños y niñas no sean separados de sus padres contra su voluntad, salvo cuando las autoridades competentes, con sujeción a un examen judicial, determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que esa separación es necesaria en el interés superior del niño”*. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 23.4, que regula que *“en ningún caso se separará a un menor de sus padres en razón de una discapacidad del menor, de ambos padres o de uno de ellos”*.

No obstante, para aquellos casos en los que no sea posible preservar el desarrollo de estos niños en el marco de un entorno familiar, la *CIDPD* dispone que *“los Estados Partes harán todo lo posible, cuando la familia inmediata no pueda cuidar de un niño con discapacidad, por proporcionar atención alternativa dentro de la familia extensa y, de no ser esto posible, dentro de la comunidad en un entorno familiar”* (art. 23.5).

Sin duda, otro tema crucial respecto al tratamiento de los niños y niñas con discapacidad es el derecho a una educación inclusiva, gratuita y de calidad, que ya ha sido analizada con anterioridad.

Mujeres con discapacidad

Como ya se ha mencionado en el apartado referido a los principios que rigen la Convención, la *CIDPD* reconoce la exposición de las mujeres y niñas con discapacidad a un riesgo mayor de sufrir violencia, lesiones, abusos, abandono, trato negligente, malos tratos o explotación, tanto dentro como fuera del hogar. En base a esto, les otorga un tratamiento específico en el articulado como uno de los grupos que se halla sujeto a múltiples formas de discrimina-



ción, obligando a los Estados a adoptar medidas de acción positiva para que puedan disfrutar de sus derechos en igualdad de condiciones.

En este sentido, el artículo 6, dispone que se deberán tomar *“todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer”*, aunque no se concreta ninguna medida. No obstante, a lo largo del texto se encuentra presente la necesidad de incorporar de manera transversal una perspectiva de género en lo referido a todas las actividades destinadas a promover el pleno goce de los derechos y libertades de las personas con discapacidad.

En relación con este enfoque de género, el artículo 16, relativo a la protección contra la explotación, la violencia y el abuso, preceptúa que los Estados están obligados a adoptar *“todas las medidas de carácter legislativo, administrativo, social, educativo y de otra índole que sean pertinentes para proteger a las personas con discapacidad, tanto en el seno del hogar como fuera de él, contra todas las formas de explotación, violencia y abuso, incluidos los aspectos relacionados con el género”*. Entre el conjunto de medidas, destaca una de ellas dirigida de manera específica a la protección de la mujer, preceptuada en el artículo 16.5, que establece la obligación de adoptar legislación y políticas centradas en la mujer y en la infancia para asegurar que los casos de explotación, violencia y abuso contra personas con discapacidad sean detectados, investigados y, en su caso, juzgados.

En el mismo sentido, el artículo 16.2 establece que *“los Estados Partes también adoptarán todas las medidas pertinentes para impedir cualquier forma de explotación, violencia y abuso para lo que asegurarán, entre otras cosas, que existan formas adecuadas de asistencia y apoyo que tengan en cuenta el género y la edad para las personas con discapacidad y sus familiares y cuidadores, incluso proporcionando información y educación sobre la manera de prevenir, reconocer y denunciar los casos de explotación, violencia y abuso”* y, para ello, obliga a los Estados a asegurar que todos los servicios y programas diseñados para servir a las personas con discapacidad sean supervisados de manera efectiva por autoridades independientes (art. 16.3).

CAPÍTULO SEGUNDO: EL IMPACTO DE LA CIDPD EN LA LEGISLACIÓN FORAL DE NAVARRA

1. ANTECEDENTES DE LA LEGISLACIÓN FORAL DE NAVARRA REFERIDA A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La ya derogada *Ley Foral 5/2010, de 6 de abril, de Accesibilidad Universal y Diseño para todas las Personas* tomó como base la *Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad* y se situó ante la creación de una normativa de segunda generación, tras haber puesto la *Ley Foral 4/1988 sobre barreras físicas y sensoriales de Navarra* los cimientos de la igualdad con su regulación sobre accesibilidad.

La Ley 51/2003 pretendió, desde un ámbito estatal, dar un renovado impulso a las políticas de equiparación de las personas con discapacidad, centrándose en dos estrategias de intervención: la lucha contra la discriminación y la accesibilidad universal. Asimismo dispuso un régimen de infracciones y sanciones que se hizo realidad con la aprobación de 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 de las personas con discapacidad*.

Con posterioridad, la *Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, aprobada el 13 de diciembre de 2006 por la Asam-



blea General de las Naciones Unidas (ONU), ratificada por el Estado español el 3 de diciembre de 2007 y que entró en vigor el 3 de mayo de 2008, supuso la consagración del modelo social en el enfoque de derechos de las personas con discapacidad, al considerar a las personas con discapacidad como sujetos titulares de derechos y obligar a los poderes públicos a garantizar que el ejercicio de esos derechos sea pleno y efectivo.

Consecuencia de la firma y ratificación de la *CIDPD* por parte de los estados, estos adquieren el compromiso de que los ordenamientos jurídicos internos se adapten al Tratado. Como señala Javier Miranda Erro²⁰, la concepción de la discapacidad que recoge la Convención no está cerrada, sino que opera en función del contexto histórico en el que se va a aplicar como el instrumento que permitirá que las personas con discapacidad, en la práctica, ejerzan, de manera efectiva, sus derechos en igualdad de condiciones que el resto de los miembros de la sociedad. Si no es así, se evidenciará una discriminación por razón de discapacidad.

La Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 15 de septiembre de 2008, aprobó una declaración por la que el Parlamento de Navarra comparte el contenido de la *CIDPD* y expresaba su disposición a colaborar en la plena y efectiva implementación de los valores, principios, mandamientos y disposiciones recogidos en la misma, comprometiéndose, en el ámbito de su competencia, a impulsar cuantas leyes o disposiciones forales sean necesarias, y a revisar y modificar cualquier otra que así lo requiera, para garantizar la plena inclusión de las personas con discapacidad como ciudadanos y ciudadanas en igualdad de oportunidades, instando, a su vez, a las demás instituciones y entidades de la Comunidad Foral de Navarra, tanto públicas como privadas, a aplicar y respetar los principios y disposiciones contenidos en la Convención, en el ámbito de sus competencias y obligaciones.

²⁰ Miranda Erro, J., *La Accesibilidad Universal y su gestión como elementos imprescindibles para el ejercicio de los derechos fundamentales*, Grupo Editorial Cinca, 1.ª edición, Pamplona, 2016, p. 64.



En este contexto, el Parlamento de Navarra, el 25 de marzo de 2010, aprobó por unanimidad la *Ley Foral 5/2010, de 6 de abril, de Accesibilidad Universal y Diseño para todas las Personas*, que hacía suyos los derechos y principios reconocidos en la *Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, como en la Convención de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad*.

Con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley Foral 5/2010 se promulgó, con el objetivo de adaptar la legislación estatal a la CIDPD, la *Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad*, cuya disposición final segunda ordenó la elaboración y aprobación de un Texto Refundido en el que se regularizara, aclarara y armonizara la *Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad*, la *Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad* y la *Ley 49/2007, de 26 de diciembre, de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad*.

La tarea de refundición tuvo como referente la mencionada CIDPD y el resultado fue 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*, que deroga expresamente las tres leyes mencionadas, evitando la dispersión normativa existente hasta ese momento.

A la vista de la nueva legislación estatal en materia de discapacidad que había sido promulgada, además de otras Directivas Comunitarias, se hizo necesaria en Navarra la redacción de una nueva ley foral de accesibilidad que constituyera un marco normativo actualizado en materia de accesibilidad universal. Fruto de este objetivo se promulgó la vigente *Ley Foral 12/2018, de 14 de junio, de Accesibilidad Universal*, adaptada a la CIDPD, así como al resto de legislación y estrategias promulgadas posteriormente.



No obstante, podemos comprobar cómo el desarrollo legislativo que ha seguido Navarra en materia de discapacidad se ha centrado, fundamentalmente, en el ámbito de la accesibilidad, a diferencia de las últimas leyes estatales que están dirigidas a garantizar el disfrute efectivo de los derechos de las personas en todos los ámbitos en los que se pronuncia la *CIDPD*.

2. INTRODUCCIÓN A ESTE ESTUDIO Y ELEMENTOS A LOS QUE QUEDA SUPEDITADO

2.1. Introducción

Este segundo capítulo, en la que se analiza el impacto de la *CIDPD* en la legislación foral de Navarra, constituye el objeto de estudio del presente informe que pretende abordar las reformas normativas que Navarra deberá acometer para alcanzar el horizonte marcado por la *CIDPD*. Para ello, tal y como se dispone en el anexo del convenio que rige el estudio, se abordan los diferentes ámbitos en los que se pronuncia la *CIDPD* (capacidad jurídica y de obrar, accesibilidad, sanidad, servicios sociales, empleo, educación, acceso a la justicia, cultura, ocio y deporte, grupos especialmente vulnerables, autonomía, movilidad y vida independiente), de los que se presenta, en primer lugar, el marco normativo foral que regula cada uno de estos ámbitos, para lo que se toma como referencia las obligaciones concretas que preceptúa la *CIDPD*, con el objetivo de vislumbrar el encaje legislativo que se hace a estos requerimientos en la legislación foral.

Identificado el marco normativo foral en base a los requerimientos de la *CIDPD* se aborda la adecuación de la normativa foral a la Convención. Para ello, se analiza cada una de las leyes y normas forales que se han dado cuenta para concluir sobre su adecuación a la *CIDPD* y, en caso que sea preciso, realizar las propuestas de modificación necesarias para su adaptación. Además, se presentan las herramientas para la formulación de políticas públicas en materia de discapacidad existentes en Navarra.

Se finaliza este segundo capítulo del informe efectuando una orientación general para la adaptación de Navarra a la Convención que, ya adelantamos,



es la consideración de la conveniencia de elaborar una ley foral de garantía de los derechos de las personas con discapacidad en Navarra.

2.2. Elementos a los que queda supeditado este informe

Este informe, tal y como consta en el Convenio firmado por el Parlamento de Navarra, la UPNA y el CERMIN, toma como referencia el informe elaborado a instancia del Parlamento de Cantabria por la profesora Olga Sánchez Martínez e Ignacio Solar Cayón, incorporando de él su estructura, enfoque, así como los diferentes ámbitos estudiados.

Sin embargo, el contexto legislativo de uno y otro informe distan mucho, en la medida que Cantabria, cuando realizó en 2008 su informe, apenas contaba con normativa dedicada específicamente a las personas con discapacidad – basta mencionar que su ley autonómica de accesibilidad era de 1998–. Por su parte Navarra, fruto del tiempo transcurrido y del buen trabajo realizado por parte del legislador navarro, se encuentra en un contexto legislativo muy diferente, con una legislación referida a las personas con discapacidad abundante, aunque bastante dispersa en el cuerpo normativo foral.

Este extremo ha supeditado la elaboración del informe, al haber invertido la mayor parte del tiempo en identificar lo dispuesto en el conjunto de la legislación foral sobre las personas con discapacidad y a dirimir sobre su adaptación a lo preceptuado en la Convención. Es por ello que apenas ha quedado tiempo para el estudio de la legislación estatal aplicable en Navarra en materia de discapacidad, por lo que en el equipo técnico investigador se decidió aportar únicamente un pequeño resumen, conscientes de que el impacto de la *CIDPD* en la legislación estatal ha sido abordado en diferentes informes, obras colectivas y monografías.

En relación con esto anterior, debido a la abundancia y dispersión de los preceptos destinados a las personas con discapacidad en algunos ámbitos, como por ejemplo servicios sociales o educación, hace que haya sido técnicamente muy complicado dar cuenta de todas las medidas destinadas a las personas con



discapacidad, pues excedían los límites del propio informe. Es por ello que, algunos ámbitos, se han abordado desde una perspectiva general.

Por último, destacar que, ateniéndonos a la distribución por ámbitos que disponía el convenio, hemos identificado que en dicha distribución había medidas de carácter transversal que podían ser incluidos en diversos ámbitos. Al respecto, destaca el ámbito destinado a movilidad, autonomía y vida independiente, que recoge cuestiones transversales de ámbitos como transporte, accesibilidad o servicios sociales, entre otros. Es por ello que se ha decidido dejar este ámbito para el último lugar, entendiendo que en él se podían incluir buena parte de las medidas incluidas en el resto de ámbitos.

3. MARCO COMPETENCIAL

La Constitución Española se refiere expresamente a los derechos forales de Navarra en dos de sus preceptos:

Por un lado, el artículo 149.1.8 atribuye “*la conservación, modificación y desarrollo de los Derechos Civiles, forales o especiales, allí donde existan*”, lo que posibilita la asunción, por parte de Navarra, de la competencia exclusiva en materia de conservación, modificación y desarrollo de su Derecho Civil Foral.

Por otro, la Disposición Adicional Primera determina en su párrafo primero que “*la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales*”, lo que supone el respeto y amparo al régimen foral de Navarra, no como un mero agregado de normas positivas, sino como expresión jurídica del ámbito de autonomía reconocido a Navarra por las Leyes de 1839 y 1841 y sus disposiciones complementarias²¹.

²¹ Asiain Ayala, J. A., “La Constitución y el régimen Foral de Navarra”, recuperado de: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/RJ_01_I_1%20(1).pdf (Gobierno de Navarra).



La necesidad de desarrollar legislativamente ambos preceptos constitucionales hizo que, una vez entró en vigor la Constitución, se promulgara, previo acuerdo con la Diputación Foral, el *Real Decreto de 26 de enero de 1979*, con el que se inició el proceso de reintegración y mejoramiento del régimen Foral de Navarra, que finalmente cristalizó con la promulgación de la *Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del régimen foral de Navarra* (en adelante LORAFNA), que rige actualmente el marco competencial de Navarra.

Así pues, centrando la atención en el objeto del informe, en base a la LORAFNA Navarra tiene las siguientes competencias:

a) Capacidad jurídica: Navarra, como venimos diciendo, tiene competencias exclusivas en materia de derecho civil (art. 48, LORAFNA). No obstante, estas competencias no serán completas, al no regular cuestiones como la incapacidad o los cargos tutelares, aplicándose, de manera supletoria, los títulos IX y X del Libro primero del Código Civil. Asimismo, el legislador navarro tampoco tiene competencias sobre los procesos civiles, que quedan regulados en la Ley de Enjuiciamiento Civil, extremo que adquiere especial relevancia en lo relativo a la modificación de la capacidad de las personas con discapacidad.

b) Accesibilidad: La *CIDPD* en su artículo 9 se pronuncia expresamente sobre la accesibilidad en el entorno físico (edificios, vías públicas, vivienda y otras instalaciones interiores y exteriores), en los transportes y en los medios de información y comunicación. Al respecto, Navarra tiene competencias exclusivas en: ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 44.1 LORAFNA), sobre los ferrocarriles, carreteras y caminos cuyos itinerarios se desarrollan íntegramente en territorio foral y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios (art. 49 LORAFNA). En cuanto a los medios de información y comunicación, Navarra tiene competencias en el desarrollo legislativo y ejecución del régimen de radiodifusión y televisión en los términos y casos establecidos en la ley que regule el estatuto jurídico de la radio y la televisión (art. 55 LORAFNA). También cabe destacar la accesibilidad en las relaciones con las administraciones públicas y demás entes públi-



cos, de los cuales, Navarra tiene la competencia exclusiva en el régimen jurídico de la Diputación Foral, de su Administración y de los entes públicos dependientes de la misma, y deberá garantizar el tratamiento igual de los administrados ante las Administraciones Públicas (art. 49.e), LORAFNA).

c) Salud/Sanidad: Navarra tiene competencias para organizar y administrar los servicios en materia de salud y ejecutar la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones relacionadas con la misma, además de en el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado (art. 53, LORAFNA). Asimismo, también tiene competencia en asistencia social (art. 44.17, LORAFNA).

d) Cultura, ocio y deporte: Al respecto, Navarra tiene competencias exclusivas en: cultura, en coordinación con el estado; el patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico; archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y demás centros de depósito cultural que no sean de titularidad estatal; instituciones relacionadas con el fomento y la enseñanza de las Bellas Artes; promoción y ordenación del turismo; promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio; espectáculos; casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas; ferias y mercados interiores (art. 44, LORAFNA).

e) Educación: Navarra tiene competencia plena en la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo establecido en los preceptos constitucionales sobre esta materia, de las Leyes Orgánicas que los desarrollen (art. 47, LORAFNA).

f) Empleo: Navarra tiene competencias limitadas en materia de empleo. Tan solo ostenta la competencia exclusiva en la regulación de la composición, atribuciones, organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Instituciones Forales, así como de la elección de sus miembros, en el régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos y en los contratos y concesiones administrativas, respe-



tando los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia (art. 49).

g) Acceso a la justicia: corresponde a Navarra la administración de la justicia en aplicación de la legislación correspondiente en cada caso (arts. 59 a 63 LORAFNA).

h) Grupos de personas con discapacidad especialmente vulnerables: Navarra tiene competencias exclusivas en “condición femenina”, política infantil, juvenil y de la tercera edad (art. 44, LORAFNA).

Por último, cabe referirse a las herramientas para la formulación de políticas públicas que regula la *CIDPD*, entre las que destaca la elaboración de estadísticas, asunto para el que Navarra tiene competencias exclusivas (art. 44.21, LORAFNA).

4. CAPACIDAD JURÍDICA

4.1. Marco normativo foral sobre el derecho a la capacidad jurídica de la *CIDPD*

La *CIDPD* preceptúa el derecho de las personas con discapacidad a que se les reconozca la personalidad jurídica y a que esta sea reconocida por los Estados firmantes de la Convención, en igualdad de condiciones que los demás, en todos los ámbitos de la vida (12.1 y 2).

El ordenamiento jurídico navarro, según la *Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo*, dispone que gozarán de capacidad jurídica todas las personas por el hecho de alcanzar la mayoría de edad (Ley 47), sin incluir ningún requisito, más allá del que se corresponde estrictamente con la edad. No obstante, recordemos que el principio de capacidad jurídica universal, que reconoce el artículo 12 de la *CIDPD*, alcanza a todas las personas con discapacidad, sin exclusiones por razón del tipo o del grado de discapacidad, por lo



que la mera existencia de una discapacidad en una persona no será causa suficiente para justificar su incapacitación o la restricción del ejercicio de sus derechos fundamentales. Al respecto, el Fuero de Navarra no regula la incapacitación, ni tampoco los cargos tutelares (tutela, curatela, el defensor judicial y la guarda de hecho), aplicándose de manera supletoria los títulos IX y X del Libro Primero del Código Civil.

Asimismo, el legislador navarro tampoco tiene competencia para dictar las normas que regulan los procesos civiles relativos a la modificación de la capacidad, materia de competencia estatal, regulada en la Ley de Enjuiciamiento Civil que, recordemos, se encuentra en trámite de reforma, junto con el Código Civil, para adecuarlos a lo dispuesto en la *CIDPD*. No obstante, sí cabe destacar, desde un ámbito de la legislación foral, la Disposición Final Segunda del Fuero que dispone la necesidad de promulgar una Ley especial que regule la Capacidad y Medidas de Apoyo a las Personas en el futuro. Sin embargo, una vez concluya la reforma de la legislación estatal, podrán desaparecer todas las referencias que en la actualidad efectúa el Fuero respecto al representante legal de las personas con capacidad modificada judicialmente, tutor, etc. sustituyéndose por una terminología acorde con el sistema de apoyos que se establezca.

Por su parte, el artículo 12 de la *CIDPD*, más allá del reconocimiento y ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, se pronuncia sobre la necesidad de asegurar que, con el objetivo de garantizar un correcto ejercicio de la capacidad jurídica, se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas con el objetivo de asegurar que se respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona con discapacidad sin que haya conflicto de intereses ni influencia indebida (art. 12.4).

El Fuero, por su parte, sí que aborda esta cuestión en varias leyes. Por un lado, mediante la ley 19 que regula las nulidad, anulabilidad y rescisión de las declaraciones de voluntad. Por otro, en la ley 21, que regula la influencia indebida y la influencia abusiva. Ambas leyes, que siguen los dictados del artículo 12.4 de la Convención, pretenden proteger a personas que, por condiciones personales de discapacidad, puedan ser más vulnerables a la influencia que



puede ejercer en ella quien se ocupa de sus cuidados para inducirle a realizar actos de disposición en su favor²².

El artículo 12 de la *CIDPD* continúa pronunciándose sobre la necesidad de tomar todas las medidas que sean pertinentes y efectivas para garantizar el derecho de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones que las demás, a ser propietarias y heredar bienes, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero (12.5).

Por su parte la ley 152 del Fuero, que regula la capacidad de adquirir, puede observarse que en Navarra no existe ninguna clase de limitación para las personas con discapacidad para adquirir a título lucrativo, tanto por actos inter vivos como mortis causa, sin más prohibiciones que las referidas a las personas que hayan intervenido en la formalización del acto, o bien los tutores o curadores respecto a las personas sometidas a tutela o curatela antes de la extinción de sus cargos, salvo que sean descendientes, cónyuge o pareja ascendientes o hermanos del disponente.

En cuanto al derecho de controlar sus asuntos económicos, la ley 184 regula que están incapacitados para testar las personas menores de 14 años y las personas que carezcan de capacidad natural de entender y querer en el momento de otorgar testamento. Por su parte, las personas cuya capacidad haya sido judicialmente modificada podrán otorgar testamento abierto siempre que dos facultativos designados por el notario respondan de su capacidad tras su reconocimiento, salvo aquellos supuestos en que la sentencia contemple expresamente su falta de capacidad para testar. Con esta redacción, el Fuero ha optado por que sea el propio notario quien pueda analizar en el momento del otorgamiento del testamento si la persona tiene capacidad, tal como establece

²² Urzainqui Zozaya, I. “La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas y su influencia en la reforma del Fuero Navarro”, en Martínez Pujalte A. L., Miranda Erro, J., *Avanzando en la inclusión. Balance de los logros alcanzados y agenda pendiente en el derecho español de la discapacidad*, Aranzadi, Cizur Menor, pp. 197-219.



al artículo 145 del Reglamento Notarial, con la finalidad de preservar su voluntad y sus preferencias si en ese momento tiene juicio para efectuar disposiciones testamentarias.

Refiriéndonos al Fuero, cabe destacar que se incorpora al texto diferentes medidas con el objetivo de proteger a las personas con discapacidad. Con tal fin, se ha incluido en la ley 154 una causa de incapacidad para adquirir por indignidad a quien no hubiera prestado atenciones jurídicamente debidas a persona con discapacidad (apartado 8), medida que se recoge igualmente como causa de desheredación y de revocación de las donaciones. Asimismo, algo similar se ha hecho con las causas de desheredación, ya que el Fuero exige a quien pretenda heredar de una persona con discapacidad una determinada conducta durante la vida de esta, consistente en haberle prestado las atenciones jurídicamente debidas.

4.2. Adaptación de la legislación foral a la CIDPD

Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo. Fuero civil de Navarra: El proceso por el que se modificó el Fuero Nuevo fue aprovechado por el legislador navarro para adaptarlo a la CIDPD. Así pues, en el ejercicio de las limitadas competencias sobre la materia, dispone todas las medidas que tiene a su alcance para cumplir los requerimientos que hace la CIDPD en su artículo 12. Además, tal y como veremos más adelante, la nueva redacción del Fuero Nuevo incluye importantes medidas de carácter patrimonial en beneficio de las personas con discapacidad.

5. ACCESIBILIDAD

5.1. Marco normativo foral sobre el derecho a la accesibilidad en la CIDPD

Como condición imprescindible para el ejercicio del conjunto de los derechos contenidos en la CIDPD, el artículo 9 extiende la obligación de garantizar



la accesibilidad tanto en el entorno físico, como en las instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público, entre los que incluye el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, tanto en zonas urbanas como rurales.

De conformidad con dicho precepto, la obligación de garantizar la accesibilidad se extiende a los siguientes ámbitos materiales:

5.1.1. La accesibilidad en todo tipo de instalaciones interiores y exteriores (art. 9.1.a)

Concretamente la *CIDPD* hace referencia directa a edificios, vías públicas, el transporte, y otras instalaciones²³ exteriores e interiores como viviendas, escuelas, instalaciones médicas y lugares de trabajo²⁴.

Si ponemos el foco en la trasposición de esta obligación a la legislación foral, cabe referirnos a la *Ley Foral 12/2018, de 14 de junio, de Accesibilidad universal de Navarra*, que preceptúa que los espacios públicos urbanizados, las infraestructuras, la edificación y los transportes constituyen ámbitos de aplicación de la citada ley (art. 4.1). Por su parte, si observamos el tratamiento de la accesibilidad en las instalaciones que hace el *Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 16 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo*, en él se dispone que la ordenación urbanística estará determinada de tal forma que garantice que las personas con discapacidad puedan acceder y utilizar, con carácter general, los espacios libres de uso público, viales, edificios, locales y medios de transporte (art. 49.3). Asimismo, entre los criterios que habrá que tener en cuenta para desarrollar el Plan General Municipal, deberán estar presentes aquellas medidas que garan-

²³ Tal y como se ha hecho referencia anteriormente, es preciso dejar constancia que por “instalación” debe entenderse toda intervención humana realizada sobre el entorno físico. Así pues, en términos generales, cabe concluir que, mientras no haya existido ninguna intervención humana, no existirá obligación de disponer la accesibilidad a esos entornos naturales, sin embargo, en aquellos en los que si se haya producido intervención, como por ejemplo playas urbanizadas, si será necesario garantizar su accesibilidad.

²⁴ Para evitar la repetición de la información aportada en el presente informe, la accesibilidad en las escuelas, instalaciones médicas y el lugar de trabajo será abordado en los apartados destinados a estos ámbitos.



ticen la accesibilidad para las personas con discapacidad (art. 51.1). Para ello, el Plan Urbanístico General deberá mejorar la accesibilidad en construcciones y espacios públicos mediante la supresión de barreras arquitectónicas, instalación de ascensores, aparcamientos públicos, así como otras medidas necesarias, para lo que se permitirá ocupar superficies de dominio público, así como del suelo, subsuelo y vuelo, entre otras actuaciones, con el fin de garantizar su accesibilidad (art. 52.4). Los Planes Especiales de Urbanismo también deberán garantizar la accesibilidad a los espacios libres de uso público, viales, edificios, locales, medios de transporte (art. 61.1.d). Para ello, se preceptúa en el *Decreto Foral Legislativo 1/2017* que se elaborarán estudios de detalle –que son los instrumentos de ordenación urbanística cuyo objeto es establecer, modificar o reajustar alguna de las determinaciones de ordenación urbanística pormenorizadas previstas en el planeamiento– sobre la accesibilidad universal (art. 63.1.c).

Accesibilidad en los espacios urbanos de uso público en la legislación foral

La *Ley Foral 12/2018 de accesibilidad universal de Navarra* regula que la planificación y urbanización de los espacios urbanos de uso público deberá garantizarse que la accesibilidad para las personas con discapacidad sea real y efectiva (14.1). Para ello, los proyectos de urbanización y los proyectos de obras ordinarias deberán incluir un apartado justificativo del cumplimiento de las condiciones de accesibilidad (14.2). Por su parte, los espacios urbanos de uso público ya existentes, incluidas las instalaciones de servicios y mobiliario urbano, deberán ir adaptándose gradualmente según las determinaciones del Plan General de Actuación en materia de accesibilidad aprobado por la entidad local competente (art. 14.3). Los itinerarios peatonales, como parte del área de uso peatonal destinada específicamente al tránsito de personas, se deberán diseñar y realizar de forma que resulte accesible a cualquier persona (art.15). En cuanto a los aparcamientos que se ubiquen en vías o espacios de uso público se reservará, con carácter permanente y tan cerca como sea posible de los accesos peatonales, plazas de aparcamiento para la personas con discapacidad, que deberán cumplir una serie de requisitos (art. 16)²⁵.

²⁵ Los municipios de Navarra, mediante ordenanza, reservarán una de cada cuarenta plazas en las zonas del núcleo urbano que tiene condición de centro de actividad (16.2). En cuanto a las plazas reservadas para el



La *Ley Foral 12/2018* también se pronuncia sobre la accesibilidad de los elementos de urbanización²⁶, los cuales deberán garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad cuando se ubiquen en áreas de uso peatonal, al igual que aquellos elementos que se ubiquen provisionalmente en los espacios de uso público, que se deberán situar y señalizar de modo que se garantice la accesibilidad universal. Por su parte, las obras que interfieran en la vía pública deberán disponer de los medios de protección y señalización necesarios, así como disponer de itinerarios alternativos adecuados para todas las personas (art. 17).

El mobiliario urbano de uso público²⁷ también es objeto de regulación, el cual se deberá diseñar y localizar de tal forma que pueda ser utilizado de forma autónoma y segura por todas las personas, bajo la premisa de la accesibilidad universal (art. 18). En cuanto a los parques infantiles, se diseñarán e instalarán de forma que sean espacios inclusivos en los que todos los niños y niñas puedan jugar juntos con independencia de sus capacidades (art. 18.9).

Dentro de las vías públicas, los itinerarios peatonales deberán disponer de una completa señalización que asegure la lectura y orientación de las personas con discapacidad, lo que se conoce como diseño universal²⁸, para lo que se de-

uso de las personas con discapacidad, estas deberá cumplir con las dimensiones y condiciones exigidas para ser accesibles (art. 16.3). *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad universal de Navarra*.

²⁶ Se entiende por elementos de urbanización cualquier elemento de las obras de urbanización, tales como pavimentación, suministro y distribución de agua, saneamiento, red de alcantarillado, captación y distribución de la energía eléctrica, gas, telecomunicaciones, alumbrado público, seguridad vial y señalización vial y jardinería, y cuantos elementos materialicen las previsiones de los instrumentos de ordenación urbanística.

²⁷ Se entiende por mobiliario urbano el conjunto de elementos muebles existentes en los espacios urbanos de uso público, superpuestos o adosados a los elementos de urbanización o de edificación, tales como pilonas, postes de señalización, cabinas telefónicas, papeleras, buzones, bancos y demás elementos análogos.

²⁸ Según la *Ley Foral 18/2018 de Accesibilidad universal de Navarra* se entiende por diseño universal o diseño para todas las personas aquella actividad por la que se conciben o proyectan desde el origen, y siempre que ello sea posible, entornos, procesos, bienes, productos, servicios, objetos, instrumentos, herramientas, programas, dispositivos y elementos análogos, de tal forma que puedan ser utilizados por todas las personas, en la mayor extensión posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El «diseño universal o diseño para todas las personas» no excluirá los productos de apoyo para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando lo necesiten (art. 3.b).



berá implementar el uso de metodología de lectura fácil, pictogramas, braille, señales sonoras, además de tener especialmente en cuenta, entre otros aspectos, el tamaño, posición y altura de las señalizaciones (art. 20). En el mismo sentido, el mobiliario fijo y los elementos de información y comunicación deberán permitir su uso por las personas con discapacidad, sin que su localización pueda constituir un obstáculo que impida la accesibilidad de la vía pública. Por su parte, para garantizar la accesibilidad real en los espacios públicos la *Ley Foral 3/2015, de 2 de febrero, reguladora de la libertad de acceso al entorno, deambulación y permanencia en espacios abiertos de personas con discapacidad acompañados de perros de asistencia*, garantiza el derecho de las personas con discapacidad al libre acceso, deambulación y permanencia en lugares públicos o de uso público cuando vayan acompañados de un perro de asistencia (art. 1.1.b.).

La accesibilidad en los edificios de uso público según la legislación foral

La *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad universal de Navarra* preceptúa que los edificios de titularidad pública o privada destinados a un uso público²⁹ se proyectarán, constituirán, reformarán y utilizarán de forma que se garantice que estos sean accesibles para las personas con discapacidad (art. 21). Asimismo, deberá garantizarse la accesibilidad a su interior mediante itinerarios accesibles y fácilmente localizables que lo comuniquen con la vía pública y las zonas de aparcamiento (22). En cuanto a la movilidad vertical, existirá al menos un itinerario accesible entre los diferentes niveles que deberá contar con un medio accesible alternativo a las escaleras, además de ser obligatorio la existencia de un ascensor accesible en los edificios públicos de más de una planta (art. 24).

La accesibilidad a los edificios de titularidad privada o residencial (viviendas) según la legislación foral

La *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad universal de Navarra*, regula que al menos deberá existir un itinerario accesible que comunique el exterior con

²⁹ Se consideran edificios, establecimientos o instalaciones de uso público aquellos destinados a un uso que implique concurrencia de personas para la realización de actividades de carácter social, recreativo, deportivo, cultural, educativo, comercial, administrativo, asistencial, residencial, religioso, sanitario u otras análogas.



la entrada principal del edificio y, en el caso de viviendas unifamiliares, una entrada a la zona privativa de la vivienda que comunique con la vía pública (art. 28.1). Por su parte, aquellos edificios que tengan varias plantas, viviendas plurifamiliares o unifamiliares, deberán disponer de itinerarios accesibles que permitan la comunicación entre la vía pública, la entrada de cada vivienda y las zonas de uso comunitario que estén a su servicio (28.2). Asimismo, los edificios de varias plantas dispondrán de un itinerario accesible que comunique el acceso a toda la planta con las viviendas, las zonas de uso comunitario y elementos asociados, tales como trasteros, plazas de aparcamientos, bajo los principios de accesibilidad (28.3).

Por su parte, los proyectos de reforma, rehabilitación, o restauración de edificios de titularidad privada de uso residencial estarán sujetos a las condiciones de accesibilidad universal, aunque podrán darse excepciones que impliquen realizar tan solo ajustes razonables (art. 28.4). Además deberán disponer de la información, señalización e iluminación que resulten necesarias para facilitar la orientación y localización de las diferentes áreas e itinerarios, de forma que se garantice la utilización del edificio en condiciones de seguridad por parte de las personas con discapacidad. Para ello, se implementará el empleo de metodología de lectura fácil, pictogramas, braille, lengua de signos, entre otros, que garantice la accesibilidad cognitiva y haga los entornos comprensibles (art. 29).

Por último, los inmuebles que integran el Patrimonio Cultural de Navarra también podrán ser objeto de las adaptaciones precisas para garantizar su accesibilidad. No obstante, cuando no sea posible cumplir con las condiciones básicas de accesibilidad, se aplicarán los ajustes razonables que resulten necesarios (art. 31).

Dejando a un lado la Ley Foral de Accesibilidad Universal, la *Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, de Derecho a la Vivienda* preceptúa, entre sus objetivos, fomentar la accesibilidad universal y el diseño para todas las personas (art. 1.b) y establece, entre las actuaciones protegibles, la adecuación de viviendas en materia de accesibilidad universal y diseño para todas las personas



(art. 2.h) y obliga a la Administración Pública de Navarra a fomentar la rehabilitación que tenga en cuenta los criterios de accesibilidad universal (art. 15, y art. 35).

Por su parte, el Gobierno de Navarra podrá dictar las normas técnicas específicas para el diseño de las viviendas protegidas, que deberán atender siempre a los principios de accesibilidad universal y diseño para todas las personas (art. 34.1). No obstante, la accesibilidad no solo deberá garantizarse en el diseño de las viviendas, sino también en el proceso para su venta y arrendamiento, que deberá informar sobre los elementos de accesibilidad universal que dispone la vivienda y la accesibilidad del entorno en la que se encuentra (art. 39.1.c y 40.2.f). Por último, cabe destacar que la *Ley Foral de Derecho a la Vivienda* prevé la expropiación forzosa para hacer efectiva la accesibilidad universal en las edificaciones de uso residencial (art. 55).

La accesibilidad en el transporte según la legislación foral

El artículo 9.1.a) de la *CIDPD* se refiere tanto a los vehículos y demás parque móvil destinado al transporte de viajeros, como a los edificios, naves y espacios públicos, dejando por el momento al margen la accesibilidad en el servicio de transporte, que será analizado más adelante.

La *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal de Navarra*, regula que los vehículos y demás unidades móviles de nueva adquisición destinados al transporte de viajeros deberá cumplir los requisitos técnicos que garanticen la accesibilidad universal. Por su parte, los edificios, establecimientos y espacios públicos destinados a infraestructuras vinculadas al transporte se proyectarán, construirán y mantendrán de modo que se garantice su accesibilidad por las personas con discapacidad. Por último, se establece la obligación de la Administración Pública de Navarra, o en su defecto la Administración Local, de garantizar la accesibilidad universal en los medios de transporte público regular de viajeros, tanto en el acceso y utilización de los espacios interiores y exteriores de uso público que formen parte de las infraestructuras, como en el acceso a los vehículos y a las zonas habilitadas en su interior (art. 32).



5.1.2. La accesibilidad en los servicios abiertos al público o de uso público (art. 9.1.b)

La accesibilidad en la *CIDPD* trasciende la dimensión física para alcanzar a los servicios. Aunque el artículo 9.1.b) menciona expresamente los transportes, información y comunicaciones, servicios electrónicos y de emergencia, debe considerarse que la accesibilidad se extiende a todos aquellos servicios abiertos al público o de uso público, por lo que podríamos hablar de una lista indeterminada. No obstante, con el objetivo de llevar el informe a sus justos límites, nos referiremos en este apartado a la accesibilidad en los servicios a los que se refiere el artículo 9.1.b), además de a la accesibilidad en las relaciones con la administración pública y resto de servicios públicos.

Esto no quiere decir que el presente informe obvie la accesibilidad a servicios imprescindibles a ojos de la *CIDPD*, como es el sistema educativo, a servicios culturales deportivos y de ocio³⁰, a la justicia o a los servicios sanitarios y de protección de la salud, o los de carácter social, sino que estos serán analizados en su apartado correspondiente, que atiende a la estructura del informe establecida en las observaciones del anexo del Convenio que rige el informe.

La accesibilidad en los servicios de emergencias según la legislación foral

La *Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Navarra* preceptúa que los poderes públicos navarros velarán por que se adopten medidas específicas que garanticen que las personas con discapacidad conozcan los riesgos y las medidas de autoprotección y prevención existentes. Además, se incluye la obligación de ser atendidas e informadas en caso de emergencia y participen en los planes de protección civil (art. 31.4). Por su parte, en lo referido a las llamadas de emergencia, dicha ley regula que el Departamento competente dispondrá de los medios necesarios para garanti-

³⁰ En este apartado incluiremos los servicios turísticos, incluidos la hostelería y restauración; los de carácter medioambiental y naturales; los de carácter recreativo, de esparcimiento y los espectáculos públicos y las exposiciones.



zar los mecanismos que aseguren el acceso al servicio a las personas con discapacidad (art. 40.4). En cumplimiento de lo establecido en dicho artículo, se promulgo la *Orden Foral 180/2009, de 7 de mayo, por la que se regula el acceso al servicio telefónico de emergencia para personas con discapacidad*. Por su parte, también cabe mencionar la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal*, que regula que los planes de autoprotección, emergencia y evacuación de los edificios y establecimientos e instalaciones de uso público deberán incluir procedimientos accesibles y productos de apoyo a las personas con discapacidad y personas mayores (art. 21.4).

La accesibilidad al servicio del transporte en la legislación foral

Abordamos ahora la accesibilidad en el transporte desde una perspectiva de acceso al servicio. La *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal* regula que los servicios que se ofrecen en espacios de uso público destinados al transporte público³¹ deben incluir sistemas de información y comunicación adecuados a las personas usuarias. Asimismo, en los puntos de información y atención se deberá garantizar la prestación de intérpretes de lengua de signos³² o apoyos a la comunicación oral, además de ser accesible la venta de billetes a través de páginas web o aplicaciones para dispositivos móviles. En el mismo sentido, se establece la obligación de que los planes o proyectos que determinen las características de la prestación de nuevos servicios regulares de uso general de viajeros por carretera contengan, necesariamente, una memoria de accesibilidad que determine las soluciones técnicas necesarias para garantizar la accesibilidad universal en el servicio. Por su parte, los prestadores del servicio de transporte discrecional de viajeros deben garantizar las condiciones de accesibilidad de las infraestructuras y de un porcentaje mínimo de unidades de transporte que garanticen el servicio a las personas con discapacidad (art. 32). Asimismo, en los vehículos destinados al transporte público de viajeros se deberá reservar y señalizar espacios para usuarios de silla de ruedas, para usua-

³¹ En particular se hace referencia a las taquillas.

³² Cabe destacar que el intérprete de signos podrá dar su servicio bien presencialmente o de forma telemática.



rios de otros productos de apoyo a la movilidad, así como plazas de uso preferente para personas con discapacidad acompañadas de apoyo animal³³ (art. 35.1).

Accesibilidad en las relaciones con las administraciones públicas de Navarra y el resto de servicios públicos

La *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal de Navarra*, que regula la accesibilidad en los servicios dispensados por las administraciones públicas de Navarra, preceptúa que reglamentariamente se establecerán las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación que deberán reunir las oficinas públicas, los procedimientos, dispositivos y servicios de atención y participación ciudadana, incluidas las relativas a los recursos humanos y materiales (art. 36). Además, incluye un artículo por el que las administraciones públicas de Navarra deberán ofrecer servicios accesibles tanto en el uso, como en lo referido a la información (art. 42.1).

Por su parte, el *Decreto Foral 58/2014, de 16 de julio, de medidas tendentes a la accesibilidad universal en la atención a los ciudadanos dispensada por la Administración de la C.F. Navarra y sus organismos autónomos*, que corresponde al desarrollo reglamentario del artículo 36 de la Ley Foral de Accesibilidad³⁴, contemplan medidas de accesibilidad en los siguientes ámbitos: las oficinas de atención al ciudadano³⁵; los modelos normalizados de impresos puestos a disposición de los ciudadanos para formular solicitudes, declaracio-

³³ De conformidad con lo previsto en el título II de la Ley Foral 3/2015, de 2 de febrero, reguladora de la libertad de acceso al entorno, deambulación y permanencia en espacios abiertos y otros delimitados, de personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia.

³⁴ El hecho de que este reglamento sea anterior a la propia *Ley Foral 12/2018* no impide que desarrolle la normativa de accesibilidad en ese ámbito.

³⁵ El *Decreto Foral 58/2014* entiende por de oficinas de atención al ciudadano las dependencias o espacios físicos que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos dediquen exclusiva o prioritariamente al contacto directo con los ciudadanos para ofrecer información, orientación y asesoramiento sobre las prestaciones, servicios y procedimientos; recibir documentación, solicitudes y comunicaciones; acoger comparecencias personales de los interesados, y en general, la realización de gestiones directamente relacionadas con sus competencias o servicios (art. 1.2.a).



nes, alegaciones, recursos o cualquier pretensión o manifestación de voluntad ante ellos; las comunicaciones telemáticas con los ciudadanos, que comprende tanto el contenido de sus páginas web como la oferta de tramitación telemática de procedimientos y los formularios documentos y herramientas expuestas a los usuarios en la red; las comunicaciones escritas en papel y telefónicas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos con los ciudadanos (art.2).

Los servicios que ofrezcan los prestadores de servicios públicos, al igual que las administraciones públicas, deberán ser accesibles tanto en el uso como en la información ofrecida. Por ello, los servicios de uso público ya existentes deberán adoptar las medidas necesarias para alcanzar progresivamente las mejores condiciones de accesibilidad posibles, de acuerdo con el principio de ajustes razonables, mientras que los servicios de uso público de nueva creación tendrán que garantizar las condiciones de accesibilidad universal, sin que pueda existir discriminación por motivo de discapacidad.

No obstante, la *Ley Foral 12/2018 de accesibilidad universal* preceptúa que reglamentariamente se deberán establecer las condiciones de accesibilidad para el acceso y utilización de los servicios a disposición del público y de la información que se facilite sobre los mismos, que deberá estar disponible en documentos en formato de lectura fácil, sistema braille, lengua de signos, letra ampliada o sistemas alternativos (art. 42.2).

Por último, sobre la accesibilidad en las nuevas tecnologías, el *Decreto Foral 69/2019, de 12 de junio, que aprueba política de accesibilidad de los sitios web y aplicaciones a dispositivos móviles de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del sector público institucional foral*, regula el conjunto de medidas técnicas y organizativas necesarias para garantizar la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles, e incluye, asimismo, los principios básicos y requisitos mínimos que permitan prestar todos los servicios y contenidos brindados por estos medios a toda la ciudadanía.



La accesibilidad en los servicios de información y comunicación según la legislación foral

Sobre la accesibilidad a los servicios de información y comunicación, la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal* preceptúa que las personas con discapacidad tienen derecho a acceder a la información, para lo que se deberá garantizar que los textos de interés público y formularios de utilización frecuente se ofrezcan en formato de lectura fácil, sistema braille, lengua de signos, letra ampliada u otros sistemas alternativos que se desarrollen por los avances tecnológicos. Además, incluye que las campañas institucionales de comunicación y publicidad deberán ser accesibles para las personas con discapacidad (art. 38).

Por su parte, los medios de comunicación deberán incorporar progresivamente en las tecnologías de la información y comunicación los avances y sistemas nuevos que favorezcan su accesibilidad. Para ello, se refiere específicamente al deber de incorporar gradualmente los sistemas de audio descripción, de subtitulación y de interpretación de la lengua de signos, con el objetivo de hacer accesible su programación. Por su parte, en lo referido a las empresas distribuidoras de obras cinematográficas y audiovisuales, se promoverá que incorporen sistemas de subtitulación y de audiodescripción y, en el caso de la distribución digital, sistemas de audionavegación. Para ello, la Administración de la Comunidad Foral deberá regular en su legislación específica en materia de comunicación audiovisual las condiciones de accesibilidad de los contenidos audiovisuales de la televisión (art. 39).

Volviendo a la accesibilidad según el artículo 9 de la *CIDPD*, el apartado segundo dispone que los poderes públicos desarrollarán, promulgarán, supervisarán y fomentarán la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público (art. 9.2.a).

La *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal* regula que corresponde a las Administraciones Públicas de Navarra, establecer las condiciones de ac-



cesibilidad necesarias para que la igualdad de oportunidades y la no discriminación sean reales y efectivas, y se garantice la autonomía y la inclusión de las personas con discapacidad con el objetivo de hacer efectivo el derecho a la igualdad. Para ello, los poderes públicos navarros deberán disponer todas las medidas necesarias para que el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad sea real y efectivo en todos los ámbitos de la vida (art. 5), para lo que se deberá desarrollar la normativa técnica, así como la revisión de la existente, de forma que se asegure la no discriminación en diseños y desarrollos de tecnologías, entornos, procesos, productos, bienes y servicios. En este sentido, cabe destacar la inclusión de una cláusula por la que, en los procedimientos de aprobación de los proyectos de leyes forales y de disposiciones reglamentarias, se deberá incluir, con carácter preceptivo, un informe sobre el impacto por razón de accesibilidad y discapacidad de las medidas que se establezcan (art. 8).

En lo referido al fomento de la accesibilidad, se obliga a las Administraciones Públicas de Navarra a promover la accesibilidad universal y el diseño para todas las personas en los ámbitos descritos en la citada ley foral, y exige que los planes y proyectos, tanto de promoción pública como privada, cumplan con lo establecido (art. 11). Por último destaca, en lo referido a supervisar la aplicación de todo lo aquí expuesto, la creación del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad Universal y de la Igualdad de Oportunidades para todas las personas, un órgano de naturaleza participativa y con funciones de consulta, interpretación, seguimiento y control de la normativa en materia de accesibilidad (art. 30), además de incluir la creación de un plan de actuación para la adaptación de lo dispuesto en dicha ley foral (Disposición Adicional Primera).

Cabe destacar que la *Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral*, vuelve a pronunciarse sobre el procedimiento de elaboración de anteproyectos de leyes forales y proyectos de decretos forales, para volver a incidir que estos se acompañarán de un estudio sobre el impacto por razón de accesibilidad y discapacidad (art. 132).



La *CIDPD* extiende la obligación de asegurar la accesibilidad para las personas discapacitadas en las entidades privadas que proporcionan instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público (art. 9.2.b).

El artículo 11 de la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad universal de Navarra*, al que nos acabamos de referir, regula que las Administraciones Públicas de Navarra promoverán la accesibilidad universal exigiendo que los planes y proyectos, tanto de promoción pública como privada, cumplan con lo establecido en la Ley Foral de Accesibilidad y en los reglamentos que la desarrollen. Asimismo, los servicios cuya gestión se haya externalizado, las Administraciones Públicas de Navarra deberán velar por que las empresas, las entidades y los organismos que presten dichos servicios cumplan las condiciones de accesibilidad universal (art. 42). En cuanto a los proveedores privados de servicios, deberán promover la difusión de la oferta cultural, deportiva y de ocio en formatos accesibles y comprensibles para todas las personas (art. 43).

La *CIDPD* también se pronuncia acerca del deber de ofrecer formación a todas las personas involucradas en la accesibilidad de las personas con discapacidad (9.2.c).

La *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal* preceptúa que las Administraciones Públicas de Navarra fomentarán e impartirán programas de formación relativos a la accesibilidad universal (art. 7). Además, de forma concreta, se refiere a los prestadores del servicio de transporte público regular de viajeros, que deberán prestar a su personal formación sobre la atención a las personas con discapacidad, tanto en el trato, como en la utilización de los medios de apoyo (art. 32.5.7). Igualmente se refiere a la formación del personal de las oficinas de asistencia en materia de registro y de atención ciudadana de las Administraciones Públicas, que deberán recibir la formación necesaria para dirigirse y prestar apoyo a todas las personas con discapacidad. Asimismo, los planes de formación para este personal deberán incluir formación sobre la atención a las personas con discapacidad y sobre la utilización de los productos de apoyo que tengan a disposición de los usuarios, además de contemplar también la formación del personal en accesibilidad universal (art. 37). Además, también



se refiere a la formación en la accesibilidad en los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público, para lo que se deberá facilitar a su personal programas de formación relativos a la accesibilidad de los sitios web y de las aplicaciones para dispositivos móviles (art. 40.7).

La *CIDPD* dispone igualmente la obligación de dotar a los edificios y otras instalaciones abiertas al público de señalización en Braille y en formatos de fácil lectura y comprensión (9.2.d).

Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal de Navarra regula que la información sobre seguridad que dispongan los edificios estará situada en un lugar de fácil localización y accesible para todas las personas, de forma que permita su comprensión por todas las personas usuarias mediante el empleo de la metodología de lectura fácil, pictogramas homologados, braille, lengua de signos, señales acústicas o aquellos sistemas que en cada momento ofrezcan mayores garantías de acceso a la información (art. 29.2). Por su parte, los edificios, establecimientos, espacios públicos y otros elementos de nueva creación destinados a infraestructuras vinculadas al transporte incluirán la señalización con criterios de accesibilidad cognitiva y los entornos comprensibles para todas las personas (art. 32.3). En lo referido a la accesibilidad en la Administración de Justicia, según la Ley Foral de accesibilidad, deberán implementarse las medidas necesarias para que las sedes judiciales sean accesibles para todas las personas (art. 49.2). Por último, en los edificio de valor histórico-artístico, tal y como nos hemos referido anteriormente, se promoverán los medios alternativos para poder acercar el patrimonio cultural a las personas que no pueden acceder al mismo, tales como visitas virtuales, audio descripciones y reproducciones del mismo (art. 31).

La *CIDPD*, asimismo, regula que los Estados deberán ofrecer formas de asistencia humana o animal e intermediarios, incluidos guías, lectores e intérpretes profesionales de la lengua de señas, para facilitar el acceso a edificios y otras instalaciones abiertas al público (art. 9.2.e).

La *Ley Foral de Accesibilidad Universal de Navarra*, aborda este asunto regulando que se deberá impulsar e incorporar a la función pública perfiles



profesionales que garanticen una atención ciudadana accesible para todas las personas (art. 11). En cuanto a la accesibilidad en las infraestructuras destinadas al transporte público por carretera, tal y como hemos mencionado anteriormente, en los puntos de información y atención al público se deberá garantizar la prestación de servicio de intérpretes de lengua de signos y guías intérpretes, bien sea presencialmente o de forma telemática (art. 32.5). Igualmente se prevé la existencia en las sedes judiciales de intérpretes de lengua de signos y guías intérpretes, así como de acompañamiento personal (art. 49.2).

La *CIDPD* continúa y dispone que se deberá promover formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar el acceso a la información (9.2.f).

En cumplimiento de esta medida, la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal* regula que la información deberá prestarse en formatos adecuados en base al principio de accesibilidad universal. En todo caso, se tendrá en cuenta las circunstancias de cada persona para garantizarse la prestación de los apoyos necesarios (art. 5.3). Asimismo, se encomienda a las administraciones públicas navarras impulsar la formación y la progresiva incorporación a la función pública de perfiles profesionales que garanticen una atención ciudadana accesible para todas las personas, con el objetivo de asegurar su acceso a la información (art. 11), además de facilitar a las personas con discapacidad el acceso a la información, para lo que se deberá garantizar que los textos de interés público y formularios de utilización frecuente se ofrezcan en formatos adecuados (art. 38.2). También se regula que la información sobre la oferta de viviendas reservadas para las personas con discapacidad se encuentre en formato accesible para todas las personas (art. 30.5).

En lo relacionado con el acceso a la información dispensada por la Administración Pública de Navarra, cabe destacar el *Decreto Foral 58/2014, de medidas tendentes a la accesibilidad universal en la atención a los ciudadanos dispensada por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos*, que regula las condiciones de accesibilidad y no discriminación que debe caracterizar la atención dispensada por la Administra-



ción, a efectos de que las personas con discapacidad pueda acceder a la información. Por su parte, la *Ley Foral 17/2010, de 8 de noviembre, de Derechos y Deberes de las Personas en Materia de Salud de Navarra*, preceptúa que las personas usuarias de la lengua de signos tienen derecho a estar acompañadas por un intérprete, para lo que los centros sanitarios deberán tener contratado un servicio de intérpretes de lengua de signos para cuando un paciente sordo así lo requiera (art. 16.5).

La *CIDPD* continúa e incide en la obligación de promover el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y comunicación, incluida internet (9.2.g).

La *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal* establece el mandato a los poderes públicos navarros de adoptar las medidas pertinentes para garantizar la accesibilidad universal en los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, junto con los medios de comunicación social (art. 5.4). Asimismo, deberán adoptar las medidas necesarias para aumentar la accesibilidad a los sitios web de la Administración Pública y sus aplicaciones para dispositivos móviles, de forma que se garantice el nivel de accesibilidad equivalente a la Norma EN 301 549 V1.1.2 (2015-04) (art. 7.2). En lo referido a los medios de comunicación social, deberán incorporar progresivamente las tecnologías de la información y comunicación que favorezcan su accesibilidad. Por su parte, los medios de comunicación audiovisual deberán incorporar gradualmente los sistemas de audio descripción, subtitulación y de interpretación de la lengua de signos, con el objetivo de hacer accesible su programa (art. 39.3). La *Ley Foral 12/2018* también se pronuncia sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público de Navarra y regula que la Administración de la Comunidad Foral y las Entidades Locales de Navarra garantizarán la accesibilidad en las páginas web y aplicaciones para dispositivos móviles de las Administraciones Públicas, así como de entidades y empresas que se encarguen de gestionar servicios públicos y de aquellos sitios web que reciban financiación pública. Además, deberán proporcionar y actualizar periódicamente una declaración de accesibilidad sobre los sitios web y aplicaciones de dispositivos móviles (art.40.3). Asimismo, las Administraciones Públicas de Navarra y los prestadores de servicios públicos



deberán informar en sus páginas web sobre cuáles son las condiciones de accesibilidad de los servicios que ofrecen y sobre los medios de apoyo disponibles y deberán promover en todos los ámbitos el uso de tecnologías de la información y la comunicación que garanticen la accesibilidad de las personas con discapacidad (art. 42.7).

En lo referido a la accesibilidad de los sitios web de la Administración no podemos obviar el *Decreto Foral 69/2019, de 12 de junio, aprueba política de accesibilidad de los sitios web y aplicaciones a dispositivos móviles de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del sector público institucional foral*, cuyo objetivo es establecer la Política de Accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral. En el mismo sentido cabe referirse a la *Ley Foral 11/2019 de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral*, que regula que el Portal Web del Gobierno de Navarra deberá resultar accesible para las personas con discapacidad (art. 69.5).

Por último, en lo referido a la accesibilidad según el artículo 9 de la *CIDPD*, se incluye la obligación de promover el diseño, el desarrollo, la producción y la distribución de sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones en una etapa temprana, a fin de que estos sistemas y tecnologías sean accesibles al menor costo posible (art.9.2.h). Al respecto, la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal* preceptúa que se deberá impulsar la investigación, el desarrollo y la innovación en las áreas relacionadas con la accesibilidad universal (art. 7.3). Por su parte, las Administraciones Públicas de Navarra deberán impulsar la investigación, desarrollo e innovación en las áreas relacionadas con la accesibilidad universal (art.11).

5.2. Adaptación de la legislación foral a la *CIDPD*

Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal de Navarra: Esta Ley Foral recoge a lo largo de su articulado la asunción del modelo social recogido en la *CIDPD* en lo que a accesibilidad se refiere. Si bien la ley anterior de accesibi-



lidad, la *Ley Foral 5/2010, de 6 de abril, de Accesibilidad Universal y Diseño para todas las personas* ya supuso un importante avance, al incorporar el entorno tecnológico y la accesibilidad cognitiva, la *Ley Foral 12/2018, de 14 de junio, de Accesibilidad Universal* se adapta a los nuevos requerimientos y recomendaciones de la *CIDPD* y a las dos principales Directivas Europeas sobre el particular, y establece nuevos ámbitos de aplicación de la accesibilidad, como es la administración de justicia, el patrimonio cultural, las actividades culturales, deportivas y de ocio, y el empleo. Además, regula otros ámbitos ya contemplados en la norma anterior, pero que carecían de regulación específica, como la educación o el transporte. Asimismo, esta Ley Foral también establece la constitución de un Consejo para la Promoción de la Accesibilidad Universal y de la Igualdad de Oportunidades para todas las personas, con funciones de consulta, interpretación, seguimiento y control de la normativa. En él estarán representados todos los departamentos, entidades locales, asociaciones sin ánimo de lucro, organizaciones de personas consumidoras, así como otras asociaciones físicas o jurídicas que importen, produzcan, suministren o faciliten entornos, productos, bienes y servicios. Contempla, además, un sistema de arbitraje público e imparcial, de adhesión voluntaria, para la resolución de quejas y reclamaciones en materia de accesibilidad, utilizando la mediación como mecanismo de gestión. Asimismo, esta ley foral destaca por incluir medidas que persiguen la accesibilidad cognitiva, extremo que es obviado en muchas ocasiones por las leyes que regulan el particular, empezando por la propia *CIDPD*. Así pues, cabría concluir que Navarra, con la promulgación de la *Ley Foral 12/2018*, se convierte en una de las comunidades autónomas más avanzadas a nivel normativo en el ámbito de la accesibilidad.

Hecha esta primera valoración positiva, por razón del salto cualitativo que supone en el ámbito de la accesibilidad universal y de los derechos de las personas con discapacidad en Navarra su promulgación, cabe destacar algunas limitaciones que hemos podido observar en la misma. Principalmente, estas giran en torno a que en buena parte de los extremos regulados se preceptúa que los parámetros, características o términos, incluso plazos que garanticen la accesibilidad, se establecerán reglamentariamente. Sin embargo, encontra-



mos que, en buena parte de los casos, esta tarea no se ha llevado a cabo. Entre otros, cabe mencionar:

Art. 16.3. Aparcamientos: *Las plazas reservadas para el uso de personas con discapacidad habrán de cumplir las especificaciones y poseer las dimensiones establecidas reglamentariamente.*

Art. 17.2. Elementos de urbanización: *El diseño, colocación y mantenimiento de los elementos de urbanización que hayan de ubicarse en áreas de uso peatonal garantizarán la seguridad, accesibilidad, autonomía y no discriminación de todas las personas, en los términos que se establezcan reglamentariamente.*

Art. 18.4. Mobiliario urbano y parques infantiles: *Reglamentariamente se establecerán los parámetros y características que estos elementos habrán de cumplir para ser considerados accesibles y comprensibles, debiendo, en todo caso, contemplar, como mínimo, la altura libre bajo las señales, la ubicación en las aceras y la situación de pulsadores y mecanismos manuales, así como la implementación de técnicas como señales sonoras, la lectura fácil, el empleo de pictogramas homologados y el sistema braille donde proceda. Concretamente, la accesibilidad en los parques infantiles continúa siendo una tarea pendiente de ejecutar.*

Art. 19. Espacios naturales de uso público: *Reglamentariamente se establecerá el contenido y los plazos para la aprobación de tales guías, de acuerdo con las previsiones de accesibilidad recogidas en los planes de gestión de los respectivos espacios naturales.*

Art. 21.3. Accesibilidad en los edificios de uso público: *En las ampliaciones, rehabilitaciones o reformas de los edificios de uso público que requieran para su adaptación medios técnicos o económicos desproporcionados, podrán adoptarse ajustes razonables, en las condiciones que se establezcan reglamentariamente.*



Art. 25. Aseos: *Los edificios y establecimientos de uso público dispondrán de aseos accesibles para todas las personas en las zonas de uso público, en los términos establecidos reglamentariamente.*

Artículo 28.2. Accesibilidad en edificios de titularidad privada de uso residencial: *En caso de las viviendas unifamiliares y en los edificios plurifamiliares que se establezcan reglamentariamente, el itinerario accesible que comuniquen la vía pública y la entrada a la vivienda podrá sustituirse por una previsión de un espacio suficiente que permita en el futuro la instalación de los productos de soporte necesarios.*

Artículo 31. Edificios de valor histórico-artístico: *Reglamentariamente se determinarán los plazos y condiciones para la adaptación y, en su caso, aplicación de los ajustes razonables.*

Artículo 32.6. Condiciones de accesibilidad en el transporte público por carretera. *Los prestadores del servicio de transporte discrecional de viajeros deben garantizar las condiciones de accesibilidad de las infraestructuras y de un porcentaje mínimo de unidades de transporte que garanticen el servicio a las personas con discapacidad, que será fijado reglamentariamente.*

Artículo 32. 9. Condiciones de accesibilidad en el transporte público por carretera: *Reglamentariamente se establecerán las condiciones de accesibilidad que habrán de cumplir los medios de transporte público, sin perjuicio de lo establecido en la normativa básica estatal de aplicación.*

Artículo 35.2. Medidas de acción positiva en el transporte: *Reglamentariamente se determinarán las poblaciones en las que existirá al menos un vehículo especial o taxi accesible que cubra de manera prioritaria las necesidades de desplazamiento de las personas con movilidad reducida.*

Artículo 40. 5. Accesibilidad en los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público de Navarra. *Las Administraciones Públicas de Navarra velarán por que el procedimiento de reclamación frente a una so-*



licitud de información accesible o queja sea adecuado y eficaz para garantizar la accesibilidad universal, así como para que se traten de forma efectiva las comunicaciones y solicitudes recibidas, y para evaluar cuándo o en qué medida el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad establecidos en esta ley foral imponen una carga desproporcionada. Reglamentariamente se regulará dicho procedimiento de conformidad con la normativa básica estatal.

Artículo 42.4. Condiciones de accesibilidad en los servicios públicos: *Los prestadores de servicios de uso público existentes deberán adoptar las medidas necesarias para alcanzar progresivamente las mejores condiciones de accesibilidad posibles, de acuerdo con el principio de ajustes razonables. Reglamentariamente se establecerán las adecuaciones necesarias y los plazos para su implementación.* Según consta al CERMIN, se ha comenzado a dar algunos pasos, sin embargo el incumplimiento es generalizado.

Artículo 42.6. Condiciones de accesibilidad en los servicios públicos: *Los servicios de uso público deberán tener a disposición del público un documento que informe de las condiciones de accesibilidad de que disponen. Reglamentariamente se establecerá el contenido, las características y la tramitación de dicho documento.*

Artículo 43.2. Condiciones de accesibilidad en las actividades culturales, deportivas y de ocio. *Reglamentariamente se establecerán los requisitos mínimos que deben cumplir los equipamientos y servicios culturales, deportivos y de ocio en materia de accesibilidad.*

Además de estos, se desprenden otros compromisos de la *Ley Foral 12/2018*, tales como el Plan de implantación de la accesibilidad en los medios de transporte público (art. 33); el Plan de actuación para la adaptación de lo dispuesto en la ley foral en seis meses desde la entrada en vigor de la Ley (Disposición adicional primera); o la aprobación de planes integrales de adaptación por las Entidades Locales en el plazo de un año meses desde la entrada en vigor de la Ley Foral (Disposición adicional segunda). Sobre su cumplimiento, tan solo podemos decir que se encuentra en fase de tramitación el Plan Director de Movilidad Sostenible



de Navarra, además del Plan de Discapacidad de Navarra 2019-2025 que ya se encuentra publicado y que volveremos sobre él más adelante.

No obstante, cabe mencionar, desde un sentido opuesto, la promulgación del *Decreto Foral 69/2019 por el que se aprueba la política de accesibilidad de los sitios web y aplicaciones a dispositivos móviles de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del sector público institucional foral* que, en cumplimiento del artículo 7.2 de la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal*, preceptúa que las Administraciones Públicas de Navarra deberán adoptar las medidas necesarias para aumentar progresivamente la accesibilidad de sus sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles, haciéndolos perceptibles, operables, comprensibles y robustos garantizando, al menos, un nivel de accesibilidad equivalente a la norma EN 301 549 V1.1.2 (2015-04) y, en todo caso, garantizando el nivel de accesibilidad previsto en la normativa básica estatal. Asimismo, desde una perspectiva de la legislación europea, habrá que tener en cuenta la Directiva UE 2019/882 del Parlamento Europeo sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios, que se vincula a los artículos 41 y 42 de esta ley foral, que establecen las condiciones de accesibilidad en los productos y servicios públicos.

Por último, cabe mencionar el artículo 8 de la ley foral que dispone que en los proyectos de leyes forales y demás normativa foral se debe incluir un informe sobre el impacto en la accesibilidad y las personas con discapacidad. Esta disposición, si bien se cumple sin excepción, hemos identificado que el valor de dichos informes es relativo, en la medida que son elaborados por personal que no tiene una formación específica sobre accesibilidad y las personas con discapacidad en general. Por ello, sería recomendable, al igual que sucede con el informe sobre género, que estos fueran elaborados por algún organismo con conocimientos sobre el tema, con el objetivo de dotar al mismo del mayor valor posible.

Sobre la base de todo lo aquí expuesto podemos concluir que mientras no se lleve a cabo el desarrollo reglamentario preciso, ni se cumpla con los compromisos que se desprenden de la *Ley Foral 12/2018*, tendremos una ley que, si bien cumple con los principios de la *CIDPD*, su aplicación efectiva queda



condicionada por la falta de desarrollo reglamentario y el incumplimiento de parte de los compromisos adquiridos.

Decreto Foral Legislativo 1/2017 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo: Para su plena adecuación a las premisas de la *CIDPD* sería precisa su actualización. Si bien es cierto que recoge determinadas cuestiones en lo referido a la ordenación urbanística, no encaja con la filosofía propia de la *CIDPD*, al emplear terminología como “minusvalía”, “persona minusválida”, o enfocar la accesibilidad como una cuestión exclusivamente de eliminación de barreras arquitectónicas. Al respecto, es preciso recordar que *Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia* en su Disposición Adicional octava, relativa a la terminología, preceptúa que “a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las disposiciones normativas elaboradas por las Administraciones Públicas utilizarán los términos «persona con discapacidad» o «personas con discapacidad» para denominarlas”. Asimismo cabría destacar que las remisiones normativas que hace el Decreto Foral Legislativo 1/2017 se encuentran desactualizadas, ya que se refiere a las barreras físicas y sensoriales, es decir, a la Ley Foral 4/1988.

Ley Foral 10/2010 de Derecho a la Vivienda: Podemos considerarla una ley adaptada a la *CIDPD* dentro de su ámbito regulador. Destaca por contener medidas específicas y concretas acordes a la *CIDPD* sin que sea preciso un desarrollo reglamentario para su implementación, por lo que podríamos decir que no solo cumple la teoría de la Convención sino que se garantiza la aplicación de dichos principios al no estar sujetos a un desarrollo reglamentario posterior. Asimismo, en lo referido al lenguaje empleado y las referencias normativas que incluye podemos concluir que están actualizadas. Únicamente cabría puntualizar que su artículo 17, que regula los requisitos generales de acceso a viviendas protegidas, condiciona su acceso a que el solicitante tenga capacidad legal para obligarse. Ateniéndonos a este requisito, aquellas personas con discapacidad que tengan su capacidad jurídica modificada no podrán acceder a estas viviendas protegidas ni siquiera mediante representante legal, extremo que consideramos que no se adapta a la *CIDPD*.



Ley Foral 8/2005 de Protección Civil y Atención de Emergencias: Las medidas preceptuadas en esta ley cumplen con los principios de la *CIDPD*, a las que habrá que añadir los artículos destinados a las emergencias y evacuaciones de la *Ley Foral 12/2018*. No obstante, nos preocupa el cumplimiento de su artículo 31.4 que preceptúa que los poderes públicos velarán por que se adopten medidas específicas que garanticen su derecho a la información y participación en los planes de Protección Civil. Asimismo, desde el CERMIN tienen detectado que el servicio del 112 no es accesible plenamente para personas sordas o con dificultades en el habla, ya que, pese a los avances realizados con algunas aplicaciones, sigue sin ser un servicio plenamente accesible para todas las personas.

Ley Foral 9/2005, de 6 de julio, del Taxi: Simplemente regula que los vehículos deben reunir las características exigidas en la norma básica estatal de obligado cumplimiento, además de incluir alguna referencia que se refiere parcialmente a las personas con discapacidad. Sin embargo, por encontrarse este ámbito regulado en la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal* concluimos que no es necesaria su modificación.

Ley Foral 8/1998, de 1 de junio, de transporte regular de viajeros por carretera en la Comarca de Pamplona y la Ley Foral 7/1998, de 1 de junio, de transporte urbano por carretera: No incluyen ninguna medida sobre la accesibilidad universal en dichos servicios, ni medidas destinadas a las personas con discapacidad, al encontrarse este ámbito regulado en la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal*.

Decreto Foral 69/2019 por el que se aprueba la política de accesibilidad de los sitios web y aplicaciones a dispositivos móviles de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del sector público institucional foral. Este Decreto Foral es el único desarrollo reglamentario que se ha dado en la *Ley Foral 12/2018*, por lo que podemos concluir que las medidas que dispone están adaptadas a la *CIDPD*.



Decreto Foral 58/2014 de medidas tendentes a la accesibilidad universal en la atención a los ciudadanos dispensada por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos. Pese a que en su preámbulo se refiere a la CIDPD como la norma jurídica internacional que rige el decreto, sería preciso actualizar el concepto de accesibilidad universal de este decreto foral al contemplado en la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal de Navarra*. Además, aprovechando su modificación, sería recomendable actualizar las remisiones normativas que se realizan, ya que se refiere, entre otras, a la *Ley Foral 5/2010 de Accesibilidad Universal y diseño a todas las personas*, que actualmente se encuentra derogada³⁶.

Ley Foral 11/2019 de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral. Su relación con el principio de accesibilidad universal se fundamenta en la obligación de incorporar en los anteproyectos de leyes forales y otra normativa foral informes sobre el impacto por razón de accesibilidad y discapacidad, es decir, transpone lo preceptuado en el artículo 8 la *Ley Foral 12/2018*. En cuanto a la aplicación y efectividad de esta medida, tal y como nos hemos referido anteriormente, cabe destacar que, si bien se realizan sin excepción, el impacto de estos informes en la elaboración de la ley o norma foral podría ser mayor si fuesen realizados por personas u organismos expertos en accesibilidad y discapacidad.

6. EL DERECHO A LA SALUD

6.1. Marco normativo foral sobre el derecho a salud en la CIDPD

Desde una perspectiva del derecho a la salud en la legislación foral, la *Ley Foral 17/2010 de Derechos y Deberes de Salud* hace suya la CIDPD y preceptúa, en su artículo 24, que tiene como objetivo dar cumplimiento a los derechos

³⁶ Cabe destacar en cuanto a las remisiones normativas, que cuando cambia una ley foral no es preciso modificar todas las remisiones normativas que se hacía a esa ley derogada. No obstante, si se modifica la norma por otros motivos, si se puede aprovechar esa circunstancia para actualizar esa remisión. No obstante, cabe destacar, que para evitar interpretaciones erróneas, actualmente se recomienda no hacer alusiones a normas concretas sino a materias.



reconocidos en la Convención. Asimismo, antes de entrar a analizar el encaje que tiene en la legislación foral el conjunto de medidas que dispone la Convención sobre la salud de las personas con discapacidad, consideramos imprescindible hacer referencia a la *Orden Foral 551E/2017 que establece los objetivos y responsabilidades de la estrategia de atención a la discapacidad y promoción de su autonomía*³⁷.

Adentrándonos ya en las medidas concretas que incluye la *CIDPD*, esta regula que las personas con discapacidad tendrán la misma variedad y calidad de programas de atención a la salud que las demás personas, incluso en el ámbito de la salud sexual y reproductiva, a precios asequibles (art. 25. a).

Al respecto, la *Ley Foral 17/2010, de 8 de noviembre, de Derechos y Deberes de Salud de Navarra* preceptúa que los servicios e instalaciones sanitarias deben concebirse desde origen para que puedan ser utilizados por todas las personas (art. 3), además de garantizar el derecho a la asistencia sanitaria en condiciones de igualdad efectiva, sin que pueda darse ningún tipo de discriminación por cualquier condición o circunstancia personal (art. 5). También se dispone que, de conformidad con el principio de humanización de la asistencia sanitaria, los profesionales que atiendan a colectivos que merezcan una especial protección, entre los que se encuentran las personas con discapacidad, deberán procurar una atención personalizada y adecuada a sus circunstancias personales (art. 19.1). Asimismo, la administración sanitaria promoverá planes o programas sanitarios y socio-sanitarios de actuación específicos dirigidos a las personas con discapacidad (art. 19.2).

³⁷ Los objetivos de la citada orden foral son los siguientes:

- a) Disminuir la mortalidad prematura y evitable de la población.
- b) Disminuir la morbilidad y la severidad, sobre todo, de las enfermedades más incapacitantes.
- c) Disminuir la discapacidad y promover la autonomía.
- d) Mejorar la salud percibida y la calidad de vida relacionada con la salud.
- e) Promover estilos de vida saludables y reducir riesgos para la salud.
- f) Fomentar el empoderamiento y el autocuidado de la salud.
- g) Reducir las desigualdades en los resultados de salud.
- h) Contribuir a la sostenibilidad del Sistema Sanitario.



Por su parte, cabe destacar del artículo 25. a) de la *CIDPD* el especial hincapié que hace a los programas del ámbito de la salud sexual y reproductiva, extremo que, tal y como hemos analizado en la primera parte de este informe, adquiere una especial relevancia en la Convención.

Este ámbito se encuentra regulado en el *Decreto Foral 103/2016, de 16 de noviembre, por el que se establece la ordenación de las prestaciones sanitarias en materia de salud sexual y reproductiva* que, ya en los principios de actuación que rigen el citado decreto, alude a que los servicios se prestarán en condiciones de igualdad sin que nadie pueda ser discriminado por razones de discapacidad. Además, bajo este principio de no discriminación, se deberá respetar y garantizar la autonomía de las mujeres a decidir por sí mismas aquellas cuestiones que afecten a su vida sexual y reproductiva, sin más límites que el respeto al ordenamiento jurídico (art. 3) y la dignidad de las personas. Asimismo, el citado Decreto Foral regula que se deberán desarrollar programas comunitarios de salud sexual y reproductiva dirigidos de manera específica a las personas con discapacidad (art. 4.1.c), además de disponer que, en lo referido a la orientación y educación sexual, se lleven a cabo actividades educativas y asistenciales dirigidas a personas con discapacidad, con el objetivo de que tengan una vivencia positiva y segura de su sexualidad (art. 4.2.h). En el mismo sentido, pero desde una perspectiva de la formación en la salud sexual y reproductiva en el sistema educativo, se deberá reconocer la realidad y necesidades de las personas con discapacidad (art. 7.1.g). Por su parte, en cuanto a las funciones del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, se regula que estas deben promover actividades de promoción de la salud sexual y reproductiva prestando una especial atención a las personas con discapacidad (art. 10.2.e), así como la obligación de desarrollar un programa específico de formación en salud sexual y reproductiva para las personas con discapacidad (art. 10.2.f).

La *CIDPD* continúa regulando que se deberá proporcionar los servicios de salud que necesiten las personas como consecuencia de su discapacidad. Concretamente, se refiere a la prevención y reducción de nuevas discapacidades, su detección temprana y el tratamiento de habilitación y rehabilitación (25.b).



Desde una perspectiva de la legislación foral, volvemos a referirnos al *Decreto Foral 103/2016 de Salud Sexual y Reproductiva* que regula el diagnóstico prenatal, consejo y análisis genético, que se llevará a cabo cuando se tenga sospechas de la existencia de algún tipo de discapacidad (art. 4.10).

En lo referido a la rehabilitación y habilitación de las personas con discapacidad adquiere especial relevancia el *Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio, por el que se aprueba la cartera de servicios sociales de ámbito general* que, si bien su ámbito de regulación son los servicios sociales, dispone en su anexo I un conjunto de servicios que son: el servicio de atención diurna para las personas con discapacidad, que ofrece atención a las necesidades básicas, terapéuticas y de rehabilitación de las personas con discapacidad (anexo I, B7); el servicio de atención residencial para personas con discapacidad, que ofrece atención integral para las necesidades básicas, terapéuticas y de rehabilitación para las personas con discapacidad (B12); el servicio de atención residencial para personas con discapacidad, que ofrece atención integral a las necesidades básicas, terapéuticas y de rehabilitación (B15); el servicio de ingresos temporales en residencias para personas con discapacidad, que incluye la atención integral de sus necesidades básicas con el fin de facilitar su permanencia en el entorno habitual (D.10); o el servicio de atención residencial para personas con discapacidad que, ofrece una atención integral a las necesidades básicas, rehabilitadoras, y socioculturales. Asimismo, cabría mencionar el *Decreto Foral 17/1998, de 26 de enero, por el que se regula la prestación ortoprotésica, relativa a las prótesis externas, silla de ruedas, órtesis y prótesis especiales*³⁸ o la *Orden Foral 14/1998, 14 de septiembre, que establece el programa de prevención de minusvalías psíquicas*.

No obstante, es preciso destacar que no se pretende dar cuenta del total de medidas que las Administraciones Públicas de Navarra ponen a disposición de las personas con discapacidad para la prevención y reducción de nuevas discapacidades, así como su detección temprana y de tratamiento de habilitación

³⁸ Posteriormente ha sido modificado por el *D.F. 224/2000* y el *D.F. 233/2001*.



y rehabilitación, sino tan solo dar cuenta de que sí existen este tipo de medidas. Dicho esto, cabe destacar sobre la prevención, disminución y rehabilitación de discapacidades las estrategias que se destinan a las personas con discapacidad en el Plan de Salud de Navarra 2014-2020³⁹.

³⁹ Estrategias del Plan de Salud de Navarra 2014-2020 para disminuir la discapacidad y promover la autonomía personal (I):

3.1. *Aumentar los años de vida libre de discapacidad en un 10%.*

3.2. *Disminuir la prematuridad y bajo peso (-10%) y las complicaciones en embarazo y parto (-20%).*

3.3. *Garantizar la cobertura al 100% de los recién nacidos del cribado neonatal de las enfermedades metabólicas y asegurar la detección de las anomalías congénitas y enfermedades hereditarias recogidas en la Cartera de Servicios del Sistema Nacional de Salud.*

3.4. *Garantizar el adecuado control evolutivo del desarrollo de niños y adolescentes, especialmente en colectivos vulnerables.*

3.5. *Lograr que el 60% de Zonas Básicas cuenten con un Programa Atención Sociosanitaria Domiciliaria y un Comité de Coordinación Sociosanitaria.*

Estrategias del Plan de Salud de Navarra 2014-2020 para disminuir la discapacidad y promover la autonomía personal (II):

3.6. *Lograr que el 40% de Zonas Básicas cuenten con un Programa de Ejercicio Terapéutico y Rehabilitación Funcional.*

3.7. *Incrementar las actividades de estimulación precoz, rehabilitación funcional de niños y adolescentes incluida la logopedia en colaboración con los Departamentos de Política Sociales y Educación.*

3.8. *Garantizar que el 100% de los niños menores de 6 años con déficits de desarrollo físico, psíquico o sensorial cuentan con una evaluación periódica integral y de carácter multidisciplinar.*

3.9. *Realiza una evaluación periódica de la capacidad funcional de los pacientes crónicos para prevenir su deterioro con especial atención a las enfermedades neurodegenerativas (90%) y cerebrovasculares (75%) y en general en mayores de 75 años (40%).*

3.10. *Prescribir al menos a un 20% de los pacientes crónicos moderados y severos ejercicio terapéutico y de tolerancia al esfuerzo como un componente esencial del Plan Terapéutico Integral.*

3.11. *Conseguir que al menos un 30% de EPOC severos, un 60% de IAM, un 70% de ictus y un 90% de fracturas de cadera reciban rehabilitación especializada.*

3.12. *Lograr que un 25% de los Ictus reciban rehabilitación funcional y adaptación a su entorno tras el evento.*

3.13. *Lograr que al menos un 20% de pacientes con demencia reciban estimulación cognitiva.*

3.14. *Conseguir que al menos un 50% de pacientes dependientes tengan realizada una valoración sociosanitaria integral y un Plan integral de cuidados.*

3.15. *Reducir las complicaciones en los cuidados del mayor: fracturas de cadera (-10%), úlceras por decúbito (-20%), etc.*

3.16. *Lograr que un 80% de las pacientes con linfedema tras cirugía oncológica de mama reciban tratamiento rehabilitador.*

3.17. *Valorar la sobrecarga al menos al 80% de las personas cuidadoras de pacientes en fase terminal, pacientes con demencia, y pacientes con trastorno mental grave o discapacidad intelectual.*

3.18. *Capacitar al menos al 25% de las personas cuidadoras de pacientes en fase terminal, pacientes con demencia, y pacientes con trastorno mental grave o discapacidad intelectual.*



Volviendo de nuevo al artículo 25 de la *CIDPD*, se preceptúa que los servicios de salud se prestarán lo más cerca posible de las comunidades de las personas con discapacidad, incluso en las zonas rurales (art. 25.c).

La *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal* regula que, con el objetivo de promover el derecho a vivir de forma independiente, los poderes públicos deberán garantizar la accesibilidad a los servicios e instalaciones, tanto en zonas urbanas como rurales (art. 5.4). Descendiendo a la legislación propia de la salud en Navarra, la *Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud*, si bien no regula de manera específica este derecho para las personas con discapacidad, sí preceptúa que todos los ciudadanos dispondrán de libre acceso a los profesionales del centro de salud que presten servicio en el área de salud de su lugar de residencia (art. 8.2) y deja la puerta abierta a que estos puedan elegir el centro o servicio hospitalario, previa libre indicación facultativa, de entre las posibilidades que existan (art. 8.4.). En el mismo sentido se pronuncia la *Ley Foral 14/2008, de 2 de julio, de Garantías de Espera* que dispone que los pacientes podrán elegir el centro para ser atendidos dentro de la red pública de servicios sanitarios del Servicio Navarro de Salud aunque, de nuevo, no se incluye ninguna medida en concreto para las personas con discapacidad. Por último, cabe referirnos nuevamente al *Decreto Foral 69/2008 por el que se aprueba los servicios sociales de ámbito general* que, además de los servicios a los que ya nos hemos referido (Anexo I: B7, B9, B12, B15, D10, D11), entre otros objetivos, buscan la permanencia de las personas con discapacidad en su entorno habitual. No obstante, cabe destacar el servicio de los centros rurales de día, que atenderán a personas con discapacidad (B7).

La *CIDPD* también formula que los profesionales de salud presten a las personas con discapacidad la misma atención que al resto de personas sobre la base de un consentimiento libre e informado, mediante el respeto a los derechos humanos, la autonomía y las necesidades de las personas con discapacidad, a través de la capacitación y la promulgación de normas éticas (art. 25.d).

La *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal de Navarra* regula que, para garantizar la libertad en la toma de decisiones, la información y el con-



sentimiento de las personas con discapacidad, la información deberá prestarse en formatos adecuados, de manera que resulte accesible y comprensible. En todo caso, se deberá tener en cuenta las circunstancias de cada persona y su capacidad para tomar cada decisión, garantizándose la prestación del apoyo necesario (art. 5.3). En el mismo sentido, la *Ley Foral 17/2010 de Derechos y Deberes de Salud*, en el ámbito de la asistencia sanitaria, exige el consentimiento y el respeto de la voluntad del paciente (art. 5), que comprende la libertad para elegir de forma autónoma entre las distintas opciones que le exponga el profesional sanitario (art. 48.2), mediante un consentimiento específico y libre (art. 49.1), que deberá adaptarse de manera comprensible y adecuada a las necesidades y a los requerimientos del paciente con el objetivo de que le permita tomar decisiones de manera autónoma (art. 49.2).

Cabe destacar que, en estrecha relación con esta medida, adquiere importancia el artículo 21 de la *CIDPD* que incluye la obligación de facilitar a las personas con discapacidad la información en formatos accesibles y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad (art. 21.a). Por su parte, la *Ley Foral 17/2010 de Derechos y Deberes de Salud* regula el derecho a recibir información accesible, comprensible, suficiente y adecuada (art. 5.6), no solo sobre las distintas opciones técnicas, diagnosticas, terapéuticas o farmacológicas, sino también, por ejemplo, sobre las listas de espera, ya que la página web del Gobierno de Navarra y los medios oficiales de comunicación deberán cumplir con las condiciones de accesibilidad que garanticen el acceso a la información a las personas con discapacidad (art. 40.3).

Asimismo, el artículo 21 de la *CIDPD* también se pronuncia sobre la importancia de aceptar y facilitar la utilización de la lengua de señas, el braille, así como todos los demás medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas con discapacidad (art. 21.b).

Este extremo queda regulado en la *Ley Foral 17/2010 de Derechos y Deberes de Salud* que preceptúa que las personas sordas usuarias de la lengua de signos tienen derecho a estar acompañadas de un intérprete que garantice la accesibilidad a la información y comunicación, para lo que los centros sanita-



rios deberán tener contratado un servicio de intérpretes de lengua de signos, en cumplimiento de la *Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas* (art. 16.1). Además, se añade que, con el fin de procurar una adecuada asistencia sanitaria y favorecer el cumplimiento del derecho a la información de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordo ciegas, las administraciones públicas fomentarán actuaciones necesarias para minimizar los obstáculos lingüísticos (art. 24). Al respecto cabe puntualizar que, aunque no está recogido de manera explícita en la *CIDPD*, también se deberá asegurar la comunicación de aquellas personas con discapacidad intelectual o la cognitiva, que se les deberá proporcionar todos los medios disponibles.

El derecho a la salud en la *CIDPD* también prohíbe la discriminación de las personas con discapacidad en la prestación de seguros de salud y de vida (art. 25.e), sin embargo, sobre este asunto, Navarra no tiene competencias, al quedar regulado en la *Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contratos de Seguros* Disposición Adicional cuarta, que dispone que no se podrá discriminar a las personas con discapacidad en la contratación de seguros. En particular, se prohíbe la denegación de acceso a la contratación, el establecimiento de procedimientos de contratación diferentes de los habitualmente utilizados por el asegurador, o la imposición de condiciones más onerosas, por razón de discapacidad, salvo que se encuentren fundadas en causas justificadas, proporcionadas y razonables, que se hallen documentadas previa y objetivamente.

6.2. Adaptación de la legislación foral sobre salud a la *CIDPD*

Ley Foral 17/2010 de Derechos y Deberes de Salud: Si bien esta ley foral regula en su artículo 24 que tiene por objeto dar cumplimiento a los derechos reconocidos en la *CIDPD*, cabe destacar que encontramos diferentes preceptos que no se adecuan a los principios recogidos por la Convención. En primer lugar, destaca el empleo del término “persona discapacitada” en vez de “persona con discapacidad”. Asimismo, en vez de referirse a las personas con discapacidad en general, se refiere exclusivamente a algunos tipos de



discapacidad. Concretamente destaca el artículo 19.1, que hace referencia únicamente a las personas con discapacidad física, psíquica o sensorial, pero no incluye, por ejemplo, la discapacidad intelectual o la discapacidad orgánica, que constituyen las discapacidades más vinculadas a la salud crónica. Este problema se arrastra a lo largo de buena parte del articulado, lo que acarrea importantes omisiones, como por ejemplo, en los medios de apoyo a la comunicación, se refiere exclusivamente a las medidas de apoyo para las personas con discapacidad auditiva o sordociegas y obvia el empleo de lenguaje sencillo para facilitar la comunicación de personas con discapacidad cognitiva. Por tanto, cabría modificar dicha Ley Foral con el objetivo de que incluya medidas destinadas a todas las personas con discapacidad, sin realizar distinciones.

También cabría actualizar algunas referencias normativas por encontrarse derogadas, como por ejemplo la *Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad*. En cuanto al contenido de lo preceptuado, cabría enfatizar en la necesidad de adecuar los espacios y materiales para las personas con discapacidad (art. 3) o añadir al principio de igualdad el de equidad, como uno de los principios dentro de los derechos generales en el ámbito de la asistencia sanitaria (art. 5). Por último, el artículo 19.2 regula que la administración sanitaria promoverá planes o programas sanitarios y socio sanitarios de actuación específicos dirigidos a estos colectivos, posibilitando la adecuada coordinación con los Departamentos competentes en materia de Asuntos Sociales, Salud y Educación. Al respecto, desde el CERMIN se apunta a la importancia de esta coordinación, por lo que cabría recomendar que se den a conocer las formas en las que se realiza o, en su caso, que se elaboren unas bases para desarrollarla. No obstante, en ambos casos debería ponerse en conocimiento de la ciudadanía por la importancia que esa gestión integral puede tener para las personas con discapacidad.

Decreto Foral 103/2016 por el que se establece la ordenación de las prestaciones sanitarias en materia de salud sexual y reproductiva: se adecua a lo dispuesto en la *CIDPD*, pues incluye todas las medidas en materia de salud sexual y reproductiva que la Convención recoge para las mujeres con discapacidad.



Decreto Foral 69/2008, por el que se aprueba la cartera de servicios sociales de ámbito general: Tal y como hemos indicado anteriormente, si bien este decreto foral se refiere a la cartera de servicios sociales, algunas de las medidas que en ella se preceptúan encajan con los requerimientos que hace la *CIDPD* en el ámbito de la salud. Sin embargo, entrar a dirimir si estas medidas son suficientes o insuficientes lo consideramos complicado, al entender que siempre se podría incluir más medidas que garanticen la igualdad plena y efectiva en el ejercicio de sus derechos por parte de las personas con discapacidad. No obstante, cabe dejar constancia de que la normativa foral incluye medidas para la habilitación y rehabilitación de las personas con discapacidad.

Ley Foral 10/1990 de Salud de Navarra. Emplea una terminología inadecuada, como por ejemplo “minusvalía”. No obstante, cabe destacar que tampoco incluye ninguna medida concreta destinada a las personas con discapacidad.

Ley Foral 14/2008 de Garantías de Lista de Espera: No incluye ninguna medida que garantice la accesibilidad a la información por parte de las personas con discapacidad, no obstante, entendemos que este extremo queda regulado en la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal y por el Decreto Foral 69/2019, aprueba política de accesibilidad de los sitios web y aplicaciones a dispositivos móviles de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del sector público institucional foral.*

7. EL DERECHO A LA PROTECCIÓN SOCIAL

7.1. Marco normativo foral sobre el derecho a la protección social según la *CIDPD*

La protección social se preceptúa en el artículo 28 de la *CIDPD* que, adquiere una especial relevancia, pues, además de reconocer el derecho de las personas con discapacidad a la protección social (art.28.2), dispone, previamente, el derecho de estas a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias. Para ello, los poderes públicos deberán adoptar las medidas necesarias para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad (28.1).



Al respecto, podemos destacar que, si bien todas las medidas de carácter social destinadas a las personas con discapacidad tienen como fin último mejorar su calidad de vida, diferenciaremos entre aquellas medidas que se aplican de manera general a las personas por tener una discapacidad, de las que se conceden a aquellas que, además de una discapacidad, concurre otra circunstancia que les hace merecedora de una especial protección, como por ejemplo, estar en riesgo de exclusión social o tener unos ingresos económicos inferiores al mínimo establecido.

Así pues, podemos identificar dos grupos de medidas que dispone el legislador navarro para tratar de garantizar un nivel de vida adecuado de todas las personas con discapacidad de manera general. Por un lado, un conjunto de medidas de carácter patrimonial, contenidas en la *Ley Foral 21/2019, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo* y, por otro lado, disposiciones de carácter fiscal, que se encuentran fundamentalmente en el *Decreto Foral Legislativo 4/2008, de 2 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* y en la *Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra*.

Las medidas que contiene el Fuero de carácter patrimonial buscan principalmente incrementar la capacidad económica de las personas con discapacidad, posibilitando de esta manera la adecuada atención de sus necesidades y facilitar su promoción. Del conjunto, cabe destacar la ley 44 de patrimonios protegidos, que estipula que podrán constituirse patrimonios especialmente protegidos para las personas con discapacidad. Por su parte, la ley 281 de patrimonio fiduciario regula que en caso de fallecer el causante sin haber ordenado su sucesión, podrá delegar en un fiduciario-comisario, por testamento, capitulaciones u otra escritura pública, las facultades de constituir un patrimonio especialmente protegido para personas con discapacidad.

La ley 204 del Fuero prohíbe a los testadores disponer a título lucrativo en vida de sus propios bienes en determinadas excepciones, entre las que se encuentran, *las disposiciones para subvenir a las necesidades vitales de descen-*



dientes, ascendientes cuya declaración de discapacidad o dependencia hubiera tenido lugar con posterioridad al otorgamiento del testamento” (ley 204.4).

Cabe hacer una mención especial al derecho a la habitación según ley 425 pues, tal y como estaba redactada hasta antes de la actualización del Fuero, planteaba el problema de que en el caso de que muriese un progenitor de una persona con discapacidad y el viudo o viuda no fuese su padre o madre, el descendiente con discapacidad no tenía ningún derecho sobre la vivienda en la que había convivido con su progenitor/a, ya que era el cónyuge viudo/a el que tenía los derechos sobre los bienes hereditarios. De este modo, el descendiente con discapacidad quedaba a merced de que el viudo/a le permitiese seguir usando la vivienda familiar. Con la reforma del Fuero se subsanó esta situación, que pasa a reglar el derecho de habitación sobre la vivienda habitual de los ascendientes o descendientes con discapacidad o dependencia que conviven en la misma con su titular en el momento de su fallecimiento, siempre que este no hubiera previsto de otra forma cubrir la necesidad de vivienda de dichas personas o lo hubiera excluido expresamente.

Por último, el derecho de alimentos que se configura en la ley 272 del Fuero es un derecho que, aunque no está planteado exclusivamente en beneficio de los hijos con discapacidad, tiene gran importancia para ellos precisamente por suponer una garantía de que sus necesidades vitales queden cubiertas, extendiéndose la protección a todos los descendientes que precisen alimentos⁴⁰.

Dejando a un lado las medidas de carácter patrimonial en beneficio de las personas con discapacidad, nos detenemos en las medidas fiscales que formula el legislador Navarro⁴¹. Al respecto, cabe mencionar que, si bien es cierto que la *CIDPD* no preceptúa ninguna medida en el ámbito de la fiscalidad, esta

⁴⁰ Urzainqui Zozaya, I. “La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas y su influencia en la reforma del Fuero Navarro”, en Martínez Pujalte A. L., Miranda Erro, J. (dir.), *Avanzando en la inclusión. Balance de los logros alcanzados y agenda pendiente en el derecho español de la discapacidad*, Aranzadi, Cizur Menor, pp. 197-219.

⁴¹ Información obtenida de: *Régimen fiscal de las personas con discapacidad. Comparativa entre la normativa estatal, Navarra y País Vasco*, Ecija, 2020.



constituye una medida fundamental para tratar de compensar los gastos que genera la discapacidad. No obstante, al no constar ningún requerimiento en concreto por parte de la *CIDPD* a los Estados, únicamente daremos cuenta del conjunto de medidas que dispone Navarra, sin adentrarnos en sus requisitos o límites, entendiendo que este extremo excede los límites del presente informe.

Navarra preceptúa exenciones en las siguientes rentas relativas a discapacidad: prestación de incapacidad permanente absoluta y gran invalidez y alternativas asimiladas; prestación de incapacidad permanente total (mayor de 55 años); pensiones por discapacidad o incapacidad; prestación por desempleo (pago único) con conversión a autónomo; prestación pública para acogimiento o estancia en residencia o centro de día; ayuda económica pública para acogimiento o estancia en residencia o centro de día; cantidades percibidas para la obtención de cuidados; prestaciones públicas vinculadas al servicio; prestaciones familiares en favor de hijo de trabajador discapacitado; ayuda económica a empleados en la administración pública por hijo discapacitado; adquisición o adaptación de vehículos de motor de uso particular.

Asimismo, también establece reducciones por aportaciones a sistemas de previsión social a favor de la discapacidad, que dan derecho a reducir la base imponible de las aportaciones realizadas a Planes de Pensiones, Mutualidades de Previsión Social, Planes de Previsión Asegurados, Planes de Previsión Social Empresarial y Seguros de Dependencia severa o de gran dependencia, constituidos a favor de: personas con una discapacidad psíquica igual o superior al 33 %; personas con una discapacidad física o sensorial igual o superior al 65 %; personas que tengan una incapacidad declarada judicialmente con independencia de su grado.

Se contempla, asimismo, las reducciones por aportaciones a patrimonios protegidos a favor de personas con discapacidad. Tendrán derecho a reducción aquellas personas que tengan una relación de parentesco en línea directa o colateral, hasta el tercer grado inclusive, con la persona con discapacidad, el cónyuge de la persona con discapacidad o aquellas personas que tuvieran a su cargo en régimen de tutela o acogimiento a una persona con discapacidad.



También dispone el régimen fiscal navarro de los mínimos⁴² personales, por descendiente, por discapacidad, con el requisito de que se practicará esta deducción por cada descendiente soltero o cada ascendiente, cualquiera que sea su edad, que conviva con el sujeto pasivo, siempre que aquellos no tengan rentas anuales, excluidas las exentas, superiores al IPREM, que acrediten un grado de discapacidad igual o superior al 33% y, por último, por el cuidado de personas con discapacidad. También incluye una deducción por trabajador con discapacidad, que va desde los 1.500 € a los 3.000 €. En lo referido a las retenciones por el trabajo, a los trabajadores en activo con discapacidad se les aplica el porcentaje de retención que resulte de la tabla establecida en la Ley Foral del IRPF de forma minorada.

Por otra parte, con el objetivo de compensar los gastos de las personas con discapacidad en el transporte, el legislador navarro regula la exención del impuesto de circulación a los vehículos matriculados a nombre de personas con discapacidad en un grado igual o superior al 33% y, además, alguna de las siguientes circunstancias: movilidad reducida conforme al *Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía*, anexo II; déficit cognitivo, intelectual o trastorno mental o que muestren una agudeza visual igual o inferior al 0,1 con corrección, o un campo visual reducido a 10 grados o menos. Asimismo, los vehículos para personas con movilidad reducida están exentos de pagar el impuesto de matriculación. En lo referido al impuesto de sucesiones y donaciones, se dispone de una reducción de la base liquidable para aquellos que acrediten un grado de discapacidad igual o superior al 33% e inferior al 65% de 60.000 euros y si es igual o superior a 65% de 180.000 euros.

Analizadas hasta aquí las medidas para garantizar de un modo general un nivel de vida adecuado a las personas con discapacidad, nos referimos ahora al derecho a la protección social, regulado en el artículo 28.2 de la *CIDPD*. En él se preceptúa el derecho a la protección social de las personas con discapa-

⁴² Es el resultado de sumar el mínimo del contribuyente y los mínimos por descendientes, ascendientes y discapacidad.



cidad sin que pueda existir discriminación por motivo de su discapacidad. Esta medida de no discriminación es transpuesta en la normativa foral mediante la *Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales de Navarra* que reconoce el derecho a acceder a los servicios sociales en condiciones de igualdad, sin discriminación alguna por razón de lugar, discapacidad u otra condición personal o social (art. 6.a).

Con el objetivo de evitar la discriminación, la *CIDPD* dispone la obligación de asegurar el acceso en condiciones de igualdad a servicios, dispositivos y asistencia de otra índole adecuados, a precios asequibles, que atiendan las necesidades relacionadas con su discapacidad (art. 28.2.a).

Cabe apuntar que este artículo de la *CIDPD* no determina ningún tipo de servicios, dispositivos o asistencias, por lo que, desde un ámbito de la legislación navarra, nos referiremos de una forma general a este primer requerimiento.

En este sentido, la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal de Navarra* regula que las medidas de acción positiva podrán consistir tanto en apoyos complementarios, como ayudas económicas, ayuda técnica, asistencia personal o servicios especializados (art. 10). Por su parte, diversos decretos forales legislan ayudas económicas para atender a las necesidades relacionadas con la discapacidad. Entre ellos destacan: *Decreto Foral 70/2003 de atención dental a minusválidos*; *Decreto Foral 104/2018 por el que se establece los importes mínimos y máximos de ayudas económicas para la permanencia en el domicilio de las personas dependientes y apoyo a las personas cuidadoras de estas*; *Orden Foral 224/2019 por el que se regula la prestación económica para asistencia personal de las personas que tengan reconocida una situación de dependencia o discapacidad*.

En lo que a servicios y asistencia para atender las necesidades relacionadas con la discapacidad se refiere, destacará el *Decreto Foral 69/2008 por el que se aprueba la cartera de servicios sociales de ámbito general*, que constituye la normativa foral por excelencia en lo que se refiere a los servicios sociales a disposición del público.



De vuelta en la *CIDPD*, esta también obliga a asegurar el acceso de las personas con discapacidad a programas de protección social y reducción de la pobreza, especialmente a mujeres y niñas y personas mayores con discapacidad (28.2.b).

Al respecto, *Ley Foral 12/2018* preceptúa, en lo referido a las mujeres y personas mayores con discapacidad, que las Administraciones Públicas de Navarra les deberán prestar una especial atención (art. 5.2). En cuanto a las niñas con discapacidad, la *Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción y Atención a la Infancia* regula que se deberá garantizar a los menores con discapacidades el mayor grado de integración en la sociedad que permitan sus condiciones (art. 27.1). Por su parte, la *Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de Igualdad entre Hombres y Mujeres* dispone que el departamento con competencias en materia de derechos sociales deberá poner medidas para que, especialmente en el diagnóstico y la planificación con enfoque interseccional, se tenga en cuenta a las mujeres con discapacidad (art. 52.3).

La siguiente medida que incluye la *CIDPD* es la de asegurar que las personas con discapacidad y sus familias, que vivan en situación de pobreza, puedan sufragar los gastos relacionados con su discapacidad (28.2.c).

Al respecto, destaca la *Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, que regula el Derecho a la Inclusión Social y la Renta Garantizada*, que incluye, como titulares del derecho, a aquellas unidades familiares con personas dependientes o con una discapacidad igual o superior al 65% (art. 5.b). Además, se incluye que, excepcionalmente, se podrá recibir dos Rentas Garantizadas cuando exista en la unidad familiar personas con discapacidad igual o superior al 65% (art. 6.3). Por su parte, en referencia concreta a las familias de las personas con discapacidad, cabría destacar la *Ley Foral 20/2003, de 25 de marzo, de Familias Numerosas de Navarra*, que regula que se tendrá en cuenta para la aplicación del conjunto de medidas que dispone, circunstancias como la discapacidad de cualquiera de los miembros de la unidad familiar y la vulnerabilidad de estos contextos familiares. En un sentido similar, la *Ley Foral 5/2019, de 7 de febrero, para la Acreditación de Familias Monoparentales en Navarra* incluye



entre la consideración de “familia monoparental especial” a aquellas familias con dos hijos o hijas que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 %, la incapacidad permanente absoluta o gran invalidez, y las familias con dos hijos o hijas, en las que el cabeza de la unidad familiar tenga reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 65 %.

Adentrándonos en las medidas concretas, destaca nuevamente el *Decreto Foral 68/2008 por el que se aprueba la cartera de servicios sociales de ámbito general*. Asimismo, cabe mencionar, a modo de botón de muestra, algunas *Resoluciones del Gobierno de Navarra, como la Resolución 446/2020 de ayudas a familias con hijos con discapacidad; Resolución 432/2020 de becas y ayudas para educación especial; Resolución 152E/2020 para la subvención de vacaciones de personas con discapacidad; Resolución 491/2020 de ayudas familiares con hijos e hijas con necesidades educativas especiales para actividades durante las vacaciones escolares de semana santa y verano*, al margen de que puedan existir otras más.

El artículo 28.2 de la *CIDPD* también dispone la obligación de asegurar el acceso de las personas con discapacidad a programas de vivienda pública (art. 28.2.d).

Si partimos de la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal de Navarra*, esta regula que los proyectos de viviendas con la calificación de vivienda protegida deberán reservar, al menos, un 4% de las viviendas totales para las personas con discapacidad (art. 30.1.). Asimismo, esta obligación de la reserva se aplicará a los proyectos de viviendas de cualquier otro carácter que se construyan, promuevan o subvencionen por las administraciones públicas y demás entidades dependientes vinculadas del sector público (art. 30.3). Esta ley foral también dispone que, en los edificios en los que se proyecten viviendas reservadas a personas con discapacidad, se deberán reservar el mismo número de plazas de aparcamiento accesibles, debiendo establecerse un itinerario adaptado que comunique garajes con viviendas (art. 30.4).



Por su parte, toda las medidas sobre las reserva de vivienda que se disponen en el artículo 30 de la *Ley Foral de Accesibilidad Universal*, encuentran su procedimiento preceptuado en la *Ley Foral 10/2010 de Derecho a la Vivienda*, en la que se establecen los procedimientos de asignación de las viviendas reservadas (art. 20.3.a), los baremos relacionados con la discapacidad, tanto para el acceso en propiedad como para el acceso en alquiler, el procedimiento de adjudicación por cambio de vivienda inadecuada por motivo de discapacidad (art. 33.1), además de otras medidas con el objetivo de asegurar el acceso a la vivienda a las personas con discapacidad.

Igualmente cabe mencionar el *Decreto Foral 25/2011, de 28 de marzo, de solicitantes de vivienda protegida de Navarra* que regula aquellos casos en los que la vivienda se considerará inadecuada para las necesidades de los ocupantes, a efectos de acceder a una vivienda protegida. Podrá aplicarse porque se trate de una vivienda a la que sea preciso acceder a través de una escalera con varios peldaños de más de 12 cm de altura cuando el solicitante, o algún miembro de su familia, padezca una discapacidad motriz igual o superior al 40%, o se trate de una vivienda cuya adaptación a las necesidades del solicitante, o de algún miembro de su familia, con un grado de discapacidad igual o superior al 65% no sea técnica o económicamente viable (art. 12). Asimismo, el *Decreto Foral 61/2013, de 18 de septiembre, que regula actuaciones protegibles en materia de vivienda*, regula que tienen la consideración de actuaciones protegibles la promoción de apartamentos en régimen de alquiler destinados a personas con discapacidad (art. 2.2.g). Además, se indica que las viviendas reservadas a personas con discapacidad física grave serán destinadas a aquellas que tengan una afectación motora en extremidades inferiores con una discapacidad igual o superior al 40%. Estas viviendas deberán cumplir lo previsto en la normativa específica de accesibilidad, además de otras condiciones mínimas (art. 13).

7.2. Adaptación de la legislación foral sobre servicios sociales a la CIDPD

Valoramos positivamente la reforma del Fuero que se llevó a cabo mediante la *Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Com-*



pilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo, a efecto de incorporar importantes derechos para las personas con discapacidad en concordancia con lo establecido en la *CIDPD*.

Respecto al resto de la legislación foral sobre discapacidad, resulta muy complicado establecer si los servicios sociales disponibles para las personas con discapacidad en Navarra son suficientes, en la medida que estos no responden a un *numerus clausus*, sino que dependerá de las demandas concretas que pueden variar. Sí podemos decir que las principales necesidades de las personas con discapacidad en Navarra giran en torno a ir al médico, salir, desplazarse por la calle, asearse u otras tareas domésticas⁴³. Por su parte, la demanda futura de las personas con discapacidad primará los servicios de atención y apoyo comunitario frente a los servicios residenciales⁴⁴.

Por otro lado, cabe referirse al empleo de porcentajes o grados de discapacidad en buena parte de la legislación foral sobre servicios sociales, que condicionan la concesión de ayudas, beneficios o prestaciones. Al respecto, si bien en el capítulo primero del presente informe nos hemos referido a este asunto diciendo que el modelo social que asume la *CIDPD* no contempla condicionar a grados o porcentajes el reconocimiento de la discapacidad a una persona, esto no implica que a ojos de la *CIDPD* sea incorrecto aplicar estos porcentajes con el objetivo de supeditar la concesión de determinadas ayudas sociales, tal y como sucede, por ejemplo, en el *Decreto Foral 69/2008, por el que se aprueba la cartera de servicios sociales de ámbito general*; la *Ley Foral 5/2019 para la acreditación de familias monoparentales en Navarra*; la *Ley Foral 15/2016, regula derechos a la inclusión social y la Renta Garantizada*; la *Ley Foral 20/2003 de familias numerosas de Navarra*; la *Ley Foral 10/2010. Derecho a la Vivienda en Navarra*; el *Decreto Foral 25/2011, solicitantes vivienda protegida Navarra*; el *Decreto Foral 61/2013 regula actuaciones protegibles en materia de vivienda*, al constituir una medida a todas luces necesaria

⁴³ “Diagnóstico de la discapacidad en Navarra”, Observatorio de la Realidad Social, febrero de 2019.

⁴⁴ *Ibidem*.



para asegurar la correcta distribución de los servicios y prestaciones a aquellas personas con discapacidad que más lo necesiten. No obstante, sería recomendable no condicionar todas las ayudas o aportaciones sociales a grados de discapacidad, en la medida que aquellas personas con un grado inferior al 33% también pueden requerir este tipo de prestaciones.

En un sentido similar, muchas ayudas o prestaciones sociales sujetan su concesión a los indicadores de ingresos por persona o unidad familiar. Sin embargo, cabe destacar que se calcula que la discapacidad tiene un coste al mes de 3.000€, por lo que sería conveniente descontar los gastos ocasionados por razón de discapacidad a los ingresos percibidos a la hora de observar los baremos económicos que condicionan la prestación de determinadas ayudas.

Por último, cabe hacer mención concretamente a la *Ley Foral 15/2005 de Promoción y Atención a la Infancia* que preceptúa que las Administraciones Públicas de Navarra garantizarán a los menores con discapacidad el derecho a que se les facilite el mayor grado de integración en la sociedad que “permitan sus condiciones”, cuando debería facilitárseles la integración social en un grado similar al del resto de niños y niñas.

8. LA CULTURA, EL OCIO Y EL DEPORTE

8.1. Marco normativo foral sobre cultura, ocio y deporte según la CIDPD

8.1.1. Cultura

El modelo social que asume la *CIDPD* implica la concepción de un nuevo modelo social de cultura, ocio y deporte, que demanda la aceptación de la diversidad como un hecho enriquecedor para el conjunto de la sociedad que contribuye a su desarrollo cultural. En vista de este enfoque, el derecho a la cultura de las personas con discapacidad tiene una doble variante, ya que las administraciones públicas deberán garantizar tanto la participación activa de las personas con discapacidad, como su acceso pasivo a la cultura, en la misma condición que el resto de personas.



Desde una perspectiva de acceso pasivo a la cultura, la *CIDPD* establece la obligación a los poderes públicos de asegurar el acceso material en formatos accesibles (30.1.a) y, concretamente, menciona el acceso a los programas de televisión, películas y teatro (art. 30.1.b).

Al respecto, *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal* preceptúa que las actividades culturales, deportivas o de ocio y los actos públicos de naturaleza análoga deberán garantizar las condiciones de accesibilidad universal, a fin de que las personas con discapacidad puedan disfrutar de los mismos, comprenderlos y participar en ellos. Además, esta obligación también se extiende a los proveedores privados, que deberán promover la difusión de la oferta cultural, deportiva y de ocio en formatos accesibles y comprensibles para todas las personas (art. 43).

Por su parte, la *Ley Foral 1/2019, de 15 de enero, de Derechos Culturales de Navarra*⁴⁵ establece la obligación a las administraciones públicas navarras de velar para que el acceso a la cultura se realice en régimen de igualdad efectiva, sin que pueda dar lugar a discriminación por razón de discapacidad. Para ello se tendrán que promover las condiciones necesarias para que el acceso sea real y efectivo, para lo que se deberán adoptar todas las medidas necesarias, incluidas las positivas (art. 6). En lo referido exclusivamente al acceso a los libros y bibliotecas, se incluye la obligación de que los planes de fomento de lectura presten especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad (art. 14.2). Además, se preceptúa el derecho de todas las personas a acceder al patrimonio cultural de Navarra (art.10.1), al patrimonio inmaterial (art. 11.1), a consultar los bienes que forman parte del patrimonio documental (art. 12.1), además de garantizar el acceso y disfrute de las manifestaciones artísticas y culturales de los sectores de las artes escénicas y de la música (art. 16).

⁴⁵ Sobre la adecuación de esta ley foral a la *CIDPD* cabe consultar: Jimeno Aranguren, R., “La inclusión en la Ley Foral de Derechos Culturales de Navarra: precedentes, actualidad y retos de futuro”, en Martínez Pujalte A. L., Miranda Erro, J. (dir.), *Avanzando en la inclusión. Balance de los logros alcanzados y agenda pendiente en el derecho español de la discapacidad*, Aranzadi, Cizur Menor, pp. 221-243.



En cuanto al acceso a los programas de televisión y películas, la Ley Foral de accesibilidad establece que los medios de comunicación audiovisual deberán incorporar gradualmente los sistemas de audiodescripción, de subtitulación y de interpretación de la lengua de signos para hacer accesible su programación, para lo que se regulará en la legislación específica en materia de comunicación audiovisual, las condiciones de accesibilidad de los contenidos audiovisuales de la televisión. Respecto a la accesibilidad a las películas, las Administraciones Públicas de Navarra deberán promover que las empresas distribuidoras de obras cinematográficas y audiovisuales incorporen sistemas de subtitulación y de audiodescripción y, en el caso de la distribución digital, sistemas de audio navegación (art.39).

Volviendo a la *CIDPD*, esta se pronuncia sobre la obligación de garantizar el acceso a los lugares donde se ofrecen representaciones o servicios culturales, tales como teatros, museos, cines, bibliotecas y, en la medida de lo posible, el acceso a monumentos y otros lugares de importancia cultural (art. 30.1.c), medida que se encuentra directamente vinculada a la obligación de asegurar la accesibilidad física a las instalaciones del artículo 9 de la *CIDPD*.

La *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal*, cuando se refiere a la accesibilidad de los edificios públicos, incluye aquellos que realizan actividades de carácter cultural y añade que estos deberán proyectarse, construirse, rehabilitarse y reformarse de tal forma que resulten accesibles (art. 21.). Asimismo, en lo referido a los inmuebles integrantes del patrimonio cultural de Navarra, éstos podrán ser objeto de las adaptaciones precisas para garantizar la accesibilidad universal sin perjuicio de la necesaria preservación de los valores objeto de protección. Cuando no sea posible el cumplimiento de alguna de las condiciones básicas de accesibilidad, se aplicarán los ajustes razonables necesarios y, en el caso de que determinadas personas con discapacidad no pueden acceder a la cultural, se implementarán medidas alternativas como, por ejemplo, visitas virtuales, audiodescripciones y reproducciones del mismo (art. 31). Por su parte, la *Ley Foral 1/2019 de Derechos Culturales* preceptúa que se deberá garantizar el acceso físico y sensorial de las personas con discapacidad a los centros culturales, museos, archivos, bibliotecas, teatros, auditorios, y, en general, a cual-



quier equipamiento cultural (art. 7.1). Para ello, la información y atención a la ciudadanía también deberá cumplir con la normativa de accesibilidad universal (art. 7.2), junto con los equipamientos dedicados a la cultura y a las artes (art. 18.6). Por último, cabe mencionar la *Ley Foral 10/2009, de 2 de julio, de Museos y Colecciones Museográficas* permanentes que dispone que se fomentará la implantación de programas específicos para garantizar el acceso y disfrute de los mismos por las personas con discapacidad (art. 27.2).

Respecto al acceso pasivo a la cultura en la *CIDPD*, esta regula que se tomarán las medidas pertinentes para que las leyes de protección de los derechos de propiedad intelectual no constituyan barreras para las personas con discapacidades para acceder a los materiales culturales (art. 30.3). Sin embargo, cabe destacar que, tal y como regula el artículo 58.1.c) de la LORAFNA, corresponde a Navarra la ejecución de la legislación estatal en materia de propiedad intelectual. Concretamente, este asunto viene regulado en el *Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia*, artículo 3, ter.

En cuanto al acceso activo a la cultura, la *CIDPD* reconoce el derecho a la participación de las personas con discapacidad en la vida cultural, para lo que se deberán adoptar las medidas pertinentes para que las personas con discapacidad puedan desarrollar y utilizar su potencial creativo, artístico e intelectual. Este mandato es recogido por la *Ley Foral 1/2019 de Derechos Culturales* que dispone que las administraciones públicas navarras velarán porque la participación en la vida cultural se realice en un régimen de igualdad efectiva, sin que pueda darse discriminación alguna por razón de discapacidad, adoptando para ello todas las medidas que sean necesarias, incluidas las positivas (art. 6). Asimismo, se incluye el derecho de todas las personas a participar libremente en la vida cultural de Navarra, a ejercer sus propias prácticas culturales, a expresarse en la lengua de su elección y a desarrollar y compartir con otros sus conocimientos y expresiones culturales (art. 19). Para ello, se deberá garantizar el ejercicio del derecho de todas las personas a participar libremente en la vida cultural, para lo que se tendrá especialmente en cuenta al colectivo de personas con discapacidad (art. 33).



Estrechamente vinculado con la participación en la vida cultural de las personas con discapacidad, la *CIDPD* regula el derecho de éstas al reconocimiento y apoyo de su identidad cultural y lingüística, entre las que se incluye la lengua de señas y la cultura de los sordos. Al respecto la *Ley Foral 1/2019, de Derechos Culturales de Navarra* si bien no las menciona concretamente, regula que todas las personas tienen derecho a la producción y creación artística y literaria y a la expresión o formulación de sus creaciones en los lenguajes, códigos y formatos que elijan (art.21).

8.1.2. Ocio y Deporte

Tras las medias encaminadas a garantizar el acceso a la cultura, la *CIDPD* dispone las medidas que los Estados deberán llevar a cabo con el objetivo de que las personas con discapacidad puedan participar en actividades recreativas, de esparcimiento y deportivas, en las mismas condiciones que los demás. Para ello comienza haciendo referencia a la necesidad de alentar y promover la participación, en la mayor medida posible, de las personas con discapacidad en las actividades deportivas (art.30.5.a).

Al respecto, la *Ley Foral 15/2001, de 5 de julio, de Deporte de Navarra* preceptúa que se promoverán las actividades deportivas necesarias para el desarrollo de la educación física y las actividades deportivas de las personas con discapacidad y fomentará la formación de expertos en este ámbito a fin de mejorar su calidad de vida (art.12).

Por su parte, aunque el acceso a las instalaciones deportivas, recreativas y turísticas ya viene preceptuado en el artículo 9.1.a) de la *CIDPD*, como instalaciones abiertas al público que son, el artículo 30 vuelve a insistir en que se asegure que las personas con discapacidad tengan acceso a instalaciones deportivas, recreativas y turísticas (30.5.c).

La *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal de Navarra*, considera como edificios de uso público aquellos edificios, establecimientos o instala-



ciones, destinados a un uso que implique concurrencia de personas para la realización de actividades de carácter social, recreativo, deportivo, comercial, u otras análogas. Para ello, preceptúa que, independientemente de que sean de titularidad pública o privada, se proyectarán, construirán, rehabilitarán, reformarán, mantendrán y utilizarán de forma que se garantice su accesibilidad para las personas con discapacidad (art. 21). Además, en las instalaciones recreativas, tales como salones de actos, salas de espectáculos y locales con asientos fijos, se dispondrá de asientos convertibles y accesibles para las personas con discapacidad, así como de plazas reservadas para personas usuarias de silla de ruedas. Dichos espacios también incorporarán aquellos dispositivos y nuevas tecnologías que den solución a los problemas de accesibilidad. Por su parte, las personas con discapacidad que tengan como medida de apoyo perros de asistencia, tendrán el derecho a hacer uso de este tipo de espacios, sin que pueda verse limitada su libertad de circulación y acceso por esta causa⁴⁶ (art. 26).

En lo referido a las instalaciones deportivas, la *Ley Foral 15/2001 del Deporte en Navarra* establece que las instalaciones deportivas de uso público están sujetas a la normativa foral reguladora de espectáculos públicos y actividades recreativas. Respecto a esta referencia normativa, conviene destacar que la *Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, Reguladora de Espectáculos Públicos* no preceptúa ninguna medida destinada a que este tipo de instalaciones sean accesibles a las personas con discapacidad. No obstante, indicar que la *Ley Foral 15/2001 del Deporte en Navarra* dispone, adicionalmente, que reglamentariamente podrán establecerse requisitos o condiciones de obligado cumplimiento para las instalaciones deportivas de uso público, e incluye, entre estos requisitos, la accesibilidad y libre circulación de personas con movilidad reducida (art. 75). Este desarrollo reglamentario se ha llevado a cabo mediante el *Decreto Foral 38/2009, de 20 de abril, que regula los requisitos básicos y medidas de seguridad en instalaciones y equipamientos deportivos*, que no preceptúa ninguna medida para garantizar el acceso de las personas con discapacidad a las instalaciones deportivas.

⁴⁶ De conformidad con lo previsto en el título II de la *Ley Foral 3/2015, de 2 de febrero, reguladora de la libertad de acceso al entorno, deambulación y permanencia en espacios abiertos y otros delimitados, de personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia*.



Por su parte, la *Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo*, entre las condiciones de calidad de los establecimientos de alojamiento, regula que éstos deberán cumplir con la normativa vigente en materia de accesibilidad (art.17.1). Por su parte, las empresas turísticas tendrán la obligación de garantizar la accesibilidad a los establecimientos de las personas con discapacidad (art. 34).

La *CIDPD* también centra su atención en asegurar que los niños y las niñas con discapacidad tengan acceso a la participación en actividades lúdicas, recreativas, de esparcimiento y deportivas, incluidas las que se realicen dentro del sistema escolar.

Si bien no hace referencia directa a los niños y niñas, la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal* preceptúa que las actividades culturales, deportivas o de ocio y los actos públicos deberán garantizar las condiciones de accesibilidad universal y extiende esta obligación a los proveedores privados, que deberán promover la difusión de la oferta deportiva y de ocio en formatos accesibles y comprensibles para todas las personas, tal y como venimos diciendo (art. 43). No obstante, en lo referido concretamente a la participación de los niños y niñas con discapacidad en actividades recreativas y de esparcimiento, esta ley foral preceptúa que los parques infantiles se diseñen e instalen conforme a criterios de accesibilidad universal y diseño para todas las personas, de manera que sean espacios inclusivos en los que todos los niños y niñas puedan jugar juntos, independientemente de sus capacidades.

Por su parte, la *Ley Foral 15/2001 del Deporte en Navarra* incluye que los programas de promoción de la actividad deportiva en edad escolar contemplarán y promoverán la integración de la población escolar con necesidades educativas especiales, entre los que se incluyen los alumnos con discapacidad (art. 14.3). Por su parte, la *Ley Foral 15/2005 de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia*, recoge el derecho de los menores con discapacidades a que se les facilite el mayor grado de integración en la sociedad que permitan sus condiciones (art. 27.1), para lo que cabe entender como imprescindible el cumplimiento de la *CIDPD*.



8.2. Adaptación de la legislación foral sobre cultura, ocio y deporte a la CIDPD

Cultura

Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal de Navarra: Como se viene comentando, si bien esta Ley Foral recoge perfectamente los principios de la CIDPD desde un ámbito teórico, desde una perspectiva práctica habrá que diferenciar entre aquellos preceptos que no condicionan su aplicación a un desarrollo reglamentario posterior, de los que sí. En el caso de la cultura, así como del ocio y deporte, afecta especialmente la falta de desarrollo reglamentario del artículo 21, que regula que se establecerá reglamentariamente las condiciones de accesibilidad y plazos en establecimientos e instalaciones destinados a la realización de actividades de carácter deportivo, cultural social y recreativo, entre otros. Por su parte, también falta el reglamento del artículo 43, correspondiente a las condiciones de accesibilidad en las actividades culturales, deportivas y de ocio, que garantiza el acceso al servicio a las personas con discapacidad.

Ley Foral 1/2019 de Derechos Culturales: Esta Ley Foral, de reciente promulgación, se encuentra adaptada a la CIDPD y destaca positivamente por las continuas medidas que incorpora a lo largo de su articulado destinadas a garantizar el derecho al acceso a la cultura y la vida cultural de las personas con discapacidad.

Ley Foral 10/2009 de Museos y Colecciones Museográficas: Incluye una única referencia por la que se obliga a museos y colecciones museográficas a cumplir con la legislación sobre accesibilidad, así como a fomentar la implantación de programas específicos para que las personas con discapacidad puedan acceder a los servicios que ofrecen. Sin embargo, como crítica, cabría decir que no concreta ningún programa específico para las personas con discapacidad, cuestión que sería recomendable. Además, habría que modificar la terminología empleada para referirse a las personas con discapacidad, ya que no se ajusta con la utilizada en la CIDPD.



Ley Foral 32/2002, de 19 de noviembre, del Sistema Bibliotecario de Navarra: No dispone de ninguna referencia ni a la accesibilidad, ni a las personas con discapacidad. Sería conveniente incluir un artículo donde, al menos, se establezcan la condición de accesibilidad tanto a las instalaciones, como a los servicios bibliotecarios, además de remitir a la normativa foral de accesibilidad para su aplicación.

Deporte

Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal: La valoración sobre su adaptación a la *CIDPD* es la misma que la realizada para la cultura.

Ley Foral 15/2001 de Deporte de Navarra: El cumplimiento de la *CIDPD* por esta Ley Foral es parcial. Por un lado, dice que fomentará el deporte de las personas con discapacidad (art. 3), que promoverá actividades deportivas para personas con discapacidad y que fomentará la formación de expertos en ese ámbito a fin de mejorar su calidad de vida. Sin embargo, cabría incluir medidas concretas que aseguren el fomento de las actividades deportivas, o determinar cómo se promocionará la formación de personas con discapacidad en el deporte (art. 84). Sin embargo, la principal modificación de esta Ley Foral debería girar en torno a su artículo 75, que regula que las instalaciones deportivas de uso general se sujetan a la normativa reguladora de los espectáculos públicos y actividades recreativas, pues la *Ley Foral de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas* no contiene ninguna medida sobre la accesibilidad a los mismos por las personas con discapacidad. No obstante, como nos detendremos a continuación en esta ley foral, tan solo decir que habría que modificar este artículo para que se remitiese a la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal*. Dicho esto, volvemos al artículo 75 de la Ley Foral de deporte, ya que también preceptúa la posibilidad de establecer adicionalmente los requisitos que deberán tener las instalaciones deportivas, entre los que incluye, las condiciones de accesibilidad y libre circulación de personas con movilidad reducida (art. 75.d). Sin embargo el *Decreto Foral 38/2009 regula los requisitos básicos y medidas de seguridad en instalaciones y equipamientos deportivos*, no incluye ninguna medida de accesibilidad universal que garantice el acceso a las instalaciones a



las personas con discapacidad, ni remite legislativamente a la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal*. Por tanto, si bien somos conscientes que el acceso a la gran mayoría de instalaciones deportivas de Navarra se encuentra garantizado gracias a la Ley Foral de accesibilidad, consideramos que podría incluirse algún artículo donde se incida en el derecho a acceder a las instalaciones deportivas por parte de las personas con discapacidad.

Ley Foral 2/1989 de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas: En ella, pese a que su última actualización corresponde a enero de 2019, no incluye ninguna referencia ni a la *CIDPD*, ni a las personas con discapacidad, ni al derecho de éstas a acceder tanto a las instalaciones como a los servicios donde se ofrezcan espectáculos públicos o actividades recreativas. Tampoco se encuentra ninguna remisión a la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal*, que recoge algunas medidas para tratar de asegurar el acceso a los espectáculos públicos a las personas con discapacidad (art.26). Sin embargo, teniendo en cuenta la variedad de espectáculos públicos y recreativos existentes, sería recomendable que se incluyera en esta Ley Foral medidas concretas tendentes a hacer accesibles la amplia variedad de espectáculos públicos recreativos que se dan en Navarra. Por ello, sería conveniente realizar una adecuación de esta Ley Foral a la *CIDPD*.

Ley Foral 7/2003 de Turismo de Navarra: Cabe comenzar apuntando la necesidad de adecuar terminológicamente esta ley foral, pues emplea el término “persona discapacitada”. Dicho esto, además de preceptuar la prohibición de discriminar por razón de discapacidad (art. 34), tan sólo regula que las condiciones de calidad de los establecimientos de alojamiento deberán cumplir la normativa de accesibilidad (art. 17.1). No incluye ninguna medida más y, en particular, echamos en falta alguna referencia sobre la accesibilidad de los servicios turísticos, más aun teniendo en cuenta que la *Ley Foral 12/2018* no incluye ninguna medida concreta sobre el turismo. Cabe destacar que la Ley Foral de turismo preceptúa que reglamentariamente se establecerá una clasificación de los establecimientos de alojamiento por categorías, donde se tendrá en cuenta, entre otros asuntos, las prestaciones para las personas con discapa-



cidad (art.16.2.c). Sin embargo, por una cuestión de tiempo, no hemos analizado las medidas que disponen dichos decretos forales.

Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales de Navarra: No preceptúa ninguna medida sobre la accesibilidad en estos espacios para las personas con discapacidad. No obstante, recordemos que ésta deberá garantizarse en todo tipo de instalaciones, entendiéndose como tal toda intervención humana realizada sobre un entorno físico. De esta manera, cuando se intervenga en algún espacio natural, como por ejemplo, la construcción de un mirador, este deberá ser accesible para todas las personas. No obstante, al encontrarse preceptuado el acceso a los espacios naturales de uso público en el artículo 19 de la *Ley Foral de Accesibilidad Universal*, no resultaría prioritaria su adecuación.

9. EMPLEO

9.1. Marco normativo foral sobre el derecho al empleo según la *CIDPD*

El artículo 27 de la *CIDPD* reconoce el derecho de las personas con discapacidad a trabajar en igualdad de condiciones que las demás personas. Para ello, se deberá salvaguardar y promover el ejercicio del derecho al trabajo, adoptando para ello todas las medidas pertinentes. Navarra, por su parte, solo tiene competencias para la gestión del empleo público y los contratos públicos, por lo que su margen de actuación en este ámbito es limitado.

En primer lugar, la *CIDPD* dispone que queda prohibida la discriminación por motivos de discapacidad respecto a todas las cuestiones relativas al empleo, entre las que se incluyen las condiciones de elección, de contratación, la continuidad en el empleo, la promoción profesional, además de unas condiciones de trabajo seguras y saludables (art. 27.1.a).

En el ejercicio de sus competencias, Navarra legisla mediante la *Ley Foral 16/2002, 31 de mayo, que regula el Acceso al Empleo de las Personas con Discapacidad en Navarra* que serán las Administraciones Públicas de Navarra las



encargadas de establecer las medidas necesarias de prevención para que no se generen instrucciones, criterios o comportamientos que supongan una discriminación directa o indirecta hacia el personal con discapacidad en su entorno de trabajo (Disposición Adicional Segunda). Asimismo, la *Ley Foral 2/20218, de 13 de abril, de Contratos Públicos* preceptúa la prohibición de contratar a las personas o entidades que hayan sido sancionadas con carácter firme por infracción grave en materia de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad (art. 22.b). Cabe hacer un paréntesis para apuntar que, si bien la *Ley Foral de Contratos Públicos* no genera directamente empleo, sí consideramos que promueve el empleo de las personas con discapacidad y les protege de sufrir una discriminación de forma indirecta, subordinando el cumplimiento de un conjunto de medidas de discriminación positiva en favor de las personas con discapacidad en la ejecución de un contrato público.

La *CIDPD* continúa preceptuando los derechos de las personas con discapacidad a unas condiciones de trabajo justas y favorables, y en particular, a la igualdad de oportunidades y de remuneración, así como a condiciones de trabajo seguras y saludables, incluida la protección contra el acoso, y a la reparación por agravios sufridos (art. 27.1.b).

Sobre este extremo, la *Ley Foral de 12/2018 de Accesibilidad Universal* regula que las Administraciones Públicas de Navarra deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar la igualdad de las personas con discapacidad en el acceso al empleo público y en la promoción interna, tanto en las convocatorias para el personal fijo, como en las listas de contratación temporal (art.44.2). Por su parte, el *Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra* dispone que en las pruebas selectivas se establecerá para las personas con discapacidad de grado igual o superior al 33% que lo soliciten, las adaptaciones y los ajustes razonables necesarios de tiempo y de medios para su realización, con el fin de asegurar que las personas con discapacidad participen en condiciones de igualdad, siempre que no se desvirtúe el sentido del ejercicio (Disposición adicional séptima).



La *CIDPD* regula también la necesidad de que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a programas generales de orientación técnica y vocacional, servicios de colocación y formación profesional.

Sobre lo preceptuado por la Convención, la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal* regula que se promoverá la formación para el empleo de las personas con discapacidad, adoptando para ello medidas de acción positiva como pueden ser la reserva de plazas para personas con discapacidad en los cursos de formación, o la colaboración con distintas entidades para la realización de prácticas formativas. Además se incide en que la formación deberá ser accesible y comprensible para las personas con discapacidad (art. 45).

La *CIDPD* también incluye que se deberá alentar la oportunidad de empleo y promoción profesional de las personas con discapacidad en el mercado laboral, para lo que será necesario apoyarlas en la búsqueda, obtención y mantenimiento del empleo y retorno al mismo (art. 27.1.e).

Al respecto, la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal* preceptúa que en el ámbito de sus competencias, Navarra fomentará la inserción laboral de las personas con discapacidad. Por su parte, la *Ley Foral 2/2018 de Contratos Públicos* regula que los poderes públicos adjudicadores deberán reservar la participación en los correspondientes procedimientos de adjudicación de contratos de servicios, obras, suministros y concesión de servicios a centros especiales de empleo sin ánimo de lucro o Centros Especiales de Empleo de iniciativa social o Empresas de Inserción⁴⁷.

La *CIDPD* dispone también la necesidad de promover oportunidades empresariales de empleo por cuenta propia, así como la constitución de cooperativas y de inicio de empresas propias por parte de las personas con discapacidad.

⁴⁷A los efectos de la aplicación de esta ley foral, se consideran centros especiales de empleo de iniciativa social aquellos participados o promovidos en más de un 90% directamente, por una o varias entidades privadas sin ánimo de lucro, sean asociaciones, fundaciones, u otro tipo de entidades de economía social, y que, en sus estatutos o acuerdos fundacionales se obliguen a la reinversión íntegra de sus beneficios para la creación de oportunidades de empleo para personas con discapacidad.



La *Ley Foral 12/2013, de 12 de marzo, de Apoyo a los Emprendedores y al Trabajo Autónomo en Navarra* regula, en el apartado destinado a las política activas de autoempleo, que se entenderán como colectivos prioritarios las personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo, considerando, entre otros, a las personas con discapacidad (art. 8). Por su parte, cabe destacar en el mismo sentido el artículo 36.1 de la *Ley Foral 2/2018 de Contratos Públicos*, relativo a los contratos reservados por motivos sociales, al que ya nos hemos referido en la página anterior.

La *CIDPD* también incluye la obligación de emplear a personas con discapacidad en el sector público.

Al respecto, la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal* prescribe que, en el ámbito de sus competencias, se fomentará la inserción laboral de las personas con discapacidad, para lo que se adoptarán las medidas necesarias que garanticen su acceso al empleo público y promoción interna, tanto en las convocatorias para el personal fijo, como en las listas de contratación temporal (art. 44). Esta medida se desarrolla en el *Decreto Foral Legislativo 251/1993 por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra*, que preceptúa, en su disposición adicional séptima, que se reservará un cupo no inferior al 7% de las vacantes para ser cubiertas por personas con discapacidad de grado igual o superior al 33%⁴⁸. De ese 7%, se podrá reservar hasta un 25% para personas que tengan asociada una capacidad intelectual límite o un retraso mental leve o moderado, siempre que acrediten un grado de discapacidad igual o superior al 33%. Cabe destacar que esta reserva estará condicionada a que en la correspondiente oferta de empleo público existan plazas vacantes que se adapten a las peculiaridades de las personas con este tipo de discapacidad.

⁴⁸ No obstante, para que la persona con discapacidad acceda a esta plaza estará condicionada a que superen las pruebas selectivas y que, en su momento, acrediten el indicado grado de discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas y funciones correspondientes, de modo que progresivamente se alcance el 2 por 100 de los efectivos totales en cada Administración Pública.



Por su parte, en las listas de aspirantes a la contratación temporal se reservará la primera de cada tres plazas para ser cubierta por las personas con discapacidad de grado igual o superior al 33% que se encuentren incluidas en la misma⁴⁹. Por último, en lo referido a la promoción del empleo, cabe destacar el *Decreto Foral 53/2006, de 31 de julio, por el que se crea una comisión mixta para la promoción del acceso al empleo de las personas con discapacidad en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y otros organismos autónomos*.

CIDPD, sin embargo, no solo se refiere al empleo público, sino también a la necesidad de promover el empleo de las personas con discapacidad en el sector privado (art. 27.1.h).

La *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal*, preceptúa que las Administraciones Públicas de Navarra fomentarán la contratación de empresas que tengan en su plantilla personas con discapacidad a través de la reserva de contratos a entidades de carácter social sin ánimo de lucro y la inclusión de cláusulas sociales en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, de conformidad con lo establecido en la normativa que regula la contratación pública (art. 44.3).

En lo que se refiere a la formación para el empleo, se establece que las Administraciones Públicas de Navarra promoverán la formación para el empleo de las personas con discapacidad, adoptando para ello aquellas medidas de acción positiva tales como la reserva de plazas en los cursos de formación, o la colaboración con distintas entidades para la realización de prácticas formativas. Asimismo, la formación deberá ser accesible y comprensible para las personas con discapacidad (art. 45). Por su parte, la *Ley Foral 16/2002 por el que se Regula el Acceso al Empleo de las Personas con Discapacidad en la Comunidad Foral de Navarra* regula, en su Disposición Adicional Primera, que las empresas en cuyo capital participe mayoritariamente –bien sea directa o indi-

⁴⁹ Siempre que hayan superado las correspondientes pruebas selectivas y que acrediten la compatibilidad con el desempeño de las tareas y funciones correspondientes.



rectamente– las Administraciones Públicas de Navarra, u organismos dependientes, se deberá reservar el 5% de los puestos de su plantilla para ser ocupados por personas con discapacidad. La *Ley Foral 2/2018 de Contratos Públicos*, por su parte, incluye la prohibición de contratar a las empresas de 50 o más trabajadores que no cumplan el requisito de que al menos el 2% de sus empleados sean trabajadores con discapacidad. En cuanto a los criterios de adjudicación de contratos de carácter social, se valorarán aspectos tales como la inserción socio laboral de personas con discapacidad, o en situación o riesgo de exclusión social (art. 64).

La *CIDPD* también establece la obligación de velar para que se realicen los ajustes razonables en el lugar de trabajo para las personas con discapacidad.

La *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal de Navarra* regula que se deberá establecer las medidas que resulten necesarias para favorecer la adaptación de las personas con discapacidad al puesto de trabajo obtenido. Por su parte, el *Decreto Foral Legislativo 53/2006 por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra* dispone que, para asegurar la integración efectiva del personal con discapacidad, se realizará una definición de las funciones reales de los puestos de trabajo y una valoración individual de la discapacidad de quien los solicite, de manera que cada persona con discapacidad sepa a qué puestos puede acceder.

La *CIDPD* promueve asimismo que las personas con discapacidad adquieran experiencia laboral en el mercado de trabajo abierto.

Al respecto, teniendo en cuenta las nulas competencias que tiene Navarra en este ámbito, solo podrá promoverlo mediante la asignación de contratos públicos a aquellas empresas que creen oportunidades de empleo para las personas con discapacidad, tal y como viene preceptuado en el artículo 36 sobre los contratos reservados por motivos sociales, del que no damos cuenta por habernos referido anteriormente a él.



Por último, la *CIDPD* obliga a promover programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad.

Teniendo en cuenta las competencias de Navarra, nos limitamos a aportar algunas subvenciones aprobadas con este fin: Subvenciones para favorecer la inserción laboral de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo, *Resolución 53E/2020*. Subvención para empleo con apoyo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo, *Resolución 128/2020*. Subvenciones para la inserción laboral en el mercado ordinario de trabajo de las personas con discapacidad con especiales dificultades mediante el acompañamiento en el empleo, *Resolución 127/2020*.

9.2. Adaptación de la legislación foral a la *CIDPD*

Ley Foral 16/2002 por la que se regula aspectos de Acceso al Empleo de las Personas con Discapacidad en la Comunidad Foral de Navarra: Esta Ley Foral tiene como principal función modificar el *Estatuto del Personal al Servicio de la Administración Pública de Navarra* para incorporar plazas reservadas para las personas con discapacidad y modificar la *Ley Foral de Contratos Públicos* para establecer la preferencia de contratar a aquellas empresas que tengan en plantilla personas con discapacidad. También dispone que en las empresas donde participe capital público, o circunstancias análogas, se deberán reservar plazas para las personas con discapacidad. Así pues, teniendo en cuenta las limitadas competencias que tiene Navarra en este ámbito puede considerarse adaptada a la *CIDPD*.

Ley Foral 2/2018 de Contratos Públicos: Si bien mediante esta Ley Foral la Administración Pública de Navarra no genera directamente el empleo de personas con discapacidad, sí que consideramos que promociona el empleo de éstas y las protege de sufrir discriminación de forma indirecta, subordinando el cumplimiento de un conjunto de medidas de discriminación positiva en favor de las personas con discapacidad a la ejecución de un contrato público.



Decreto Foral Legislativo 251/1993 por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra: Cabría adecuar el Decreto Foral Legislativo a la *CIDPD*, en la medida que emplea el término “persona discapacitada”, en vez de la terminología acorde a la *CIDPD*. Por otro lado, la Disposición Adicional Séptima dispone que las personas con discapacidad tendrán derecho a que se realicen ajustes razonables o adaptaciones en las pruebas selectivas, sin embargo no existe una normativa clara con orientaciones sobre cómo deben ser las adaptaciones o ajustes razonables. Hay una norma estatal, la *Orden PRE 1822/2006*, que incluye un anexo donde se dispone de manera orientativa los tiempos de adaptación según el tipo de discapacidad, que se suele tomar de referencia, pero es para oferta pública de empleo estatal, por lo que sería conveniente tener una normativa foral donde se regulara este asunto ya que, recordemos, Navarra tiene las competencias en la realización de las pruebas selectivas para formar parte de la Administración.

Ley Foral 12/2013 de Apoyo a los Emprendedores y al Trabajo Autónomo en Navarra: Dicha Ley Foral solo dispone el artículo 8 a las personas con discapacidad, incluyéndolos como uno de los colectivos prioritarios a la hora de beneficiarse de las políticas activas de auto empleo. Si bien esto encaja con el conjunto de medidas recogidas en la *CIDPD*, la redacción de este artículo tendría que ser modificada, ya que tal y como está: “*mujeres, parados de larga duración, mayores de 45 años, personas con discapacidad o en situación de exclusión social, e inmigrantes*” prácticamente equipara a las personas con discapacidad con las personas en situación de exclusión social, por lo que sería conveniente sustituir la “o” por una coma. Hecho este pequeño apunte, la *CIDPD* habla de promover las oportunidades empresariales y el empleo por cuenta propia de las personas con discapacidad, así como la constitución de cooperativas y el inicio de empresas propias, por lo que, para garantizar una mayor adaptación a la *CIDPD*, se debería incluir a las personas con discapacidad en el artículo 7, referido a las políticas activas de fomento del empleo autónomo y apoyo al emprendedor, y en el artículo 9, que preceptúa ayudas y subvenciones para el establecimiento como autónomo/a, la incorporación como socio/a en cooperativas y sociedades laborales, así como para la creación de empresas, entre otros asuntos.



10. EDUCACIÓN

10.1. Marco normativo foral sobre el derecho a la educación según la CIDPD

En primer lugar, cabe advertir que el periodo de elaboración del presente informe coincidió con la promulgación de la nueva *Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*, conocida como Ley Celaá. Este cambio en el marco legislativo estatal de educación traerá consigo la correspondiente adecuación de la normativa foral, con el objetivo de adaptarla a los nuevos principios recogidos en la ley estatal, por lo que podría ser que para la fecha de entrega del informe parte de la legislación foral de la que vamos a dar cuenta a continuación se encuentre derogada o modificada.

Asimismo, cabe hacer referencia a otro aspecto de la normativa foral relativa a educación, y es que Navarra, en el desarrollo de sus competencias, no tiene una Ley Foral marco de educación, sino que el desarrollo legislativo de sus competencias se ha llevado a cabo mediante decretos forales, ordenes forales y resoluciones.

Por su parte la CIDPD, para hacer efectivo el derecho a la educación de las personas con discapacidad, preceptúa diversas obligaciones para los Estados firmantes del Convenio. Comienza disponiendo que las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad y, especialmente, que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria, ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad (art. 24.2.a).

Al respecto, la legislación foral regula en la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal* que la Administración de la Comunidad Foral garantizará el acceso en igualdad de condiciones de las personas con discapacidad a una educación inclusiva, de calidad y gratuita, de acuerdo con lo establecido en la legislación estatal (art. 46). Por su parte, el *Decreto Foral 31/2007, de 2 de abril, por el que se regula la admisión del alumnado en los Centros Públicos*



y *Privados concertados de la C.F.N. que imparten enseñanzas no universitaria* regula que todos los alumnos tienen derecho a un puesto escolar en los niveles de educación obligatoria y que, en ningún caso, habrá discriminación por razón de discapacidad (art. 3.2). Además, cuando no existan plazas suficientes para atender todas las solicitudes de ingreso en los centros públicos y privados concertados, el proceso de admisión del alumnado se regirá por diferentes criterios, tales como la concurrencia de alguna discapacidad en el alumno o alumna o en alguno de sus padres (art. 9.1).

La *CIDPD* prosigue regulando que las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones que los demás (art. 24.2.b).

Además del artículo 46 de la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal de Navarra* que dispone el derecho de las personas con discapacidad a una educación inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones que los demás, anteriormente mencionado, este derecho es desarrollado por la *Orden Foral 93/2008, de 13 de junio, por el que se regula la atención a la diversidad en el centro educativo de educación infantil y primaria y educación secundaria* que tiene por objeto regular las medidas de atención a la diversidad del alumnado y, especialmente, de aquel que presenta necesidades educativas asociadas a discapacidad física, psíquica, sensorial.

La *CIDPD* también incluye la obligación de que se realicen los ajustes razonables necesarios en función de las necesidades individuales de las personas con discapacidad (art. 24.2.c).

Sobre este extremo, la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal de Navarra* preceptúa que las Administraciones Públicas de Navarra deberán asegurar un sistema educativo inclusivo en todos los niveles educativos y garantizar un puesto escolar al alumnado con discapacidad en la educación básica. Para ello, se prestará una especial atención a la diversidad de necesidades educativas del alumnado con discapacidad mediante la regulación de apoyos y ajustes razonables para quienes precisen una atención especial en el aprendizaje



o en la inclusión (art. 46). Por su parte, la *Orden Foral 50/2017, de 19 de abril, que regula la evaluación, promoción, y titulación del alumnado que cursa enseñanzas de bachillerato* regula que, con el fin de que el alumnado con necesidades educativas especiales derivadas de graves problemas de audición, visión, motricidad u otra discapacidad, pueda alcanzar las competencias y los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado, así como el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales, se podrán adoptar medidas como las adaptaciones curriculares de acceso (ACA) o la realización de los dos cursos que conforman el bachillerato fragmentando en bloques las materias que componen el currículo.

Asimismo, la *CIDPD* también obliga a que se presten los apoyos necesarios a las personas con discapacidad para facilitar su formación (art. 24.2.c) así como medidas de apoyo personalizadas y efectivas que fomenten al máximo su desarrollo académico y social (24.2.d).

El *Decreto Foral 28/2007, de 26 de marzo, por el que se regula el primer ciclo de educación infantil en la Comunidad Foral de Navarra* y se establecen los requisitos que deben cumplir los centros que la imparten así como los contenidos educativos del mismo, al respecto, entiende por alumnado con necesidad específica de apoyo educativo a aquel que requiera determinados apoyos y atenciones específicas derivadas de discapacidad, trastornos graves de conducta o altas capacidades intelectuales. Para ellos, el Departamento de Educación deberá disponer, en los centros sostenidos con fondos públicos, los medios necesarios para promover el máximo desarrollo personal, intelectual, social y emocional de este alumnado, además de disponer de los procedimientos y recursos precisos para identificar de forma temprana las necesidades específicas de apoyo educativo (art. 11).

Por su parte, la *Orden Foral 93/2008 por la que se regula la atención a la diversidad en los centros educativos de educación infantil y primaria y educación secundaria*, en lo referido a las medidas de atención educativa, estipula que los centros educativos podrán adoptar medidas ordinarias o extraordinarias que garanticen la atención educativa a todo el alumnado. Al respecto, enten-



demos como medidas extraordinarias las adaptaciones curriculares que modifican los elementos de acceso y/o preceptivos de los currículos dirigidos al alumnado que presenta necesidades educativas derivadas de discapacidad, entre otros. La adaptación curricular permitirá adecuar y adaptar el currículo ordinario a un alumno o alumna, priorizando, sustituyendo, modificando o eliminando algunos aspectos curriculares para facilitar el desarrollo de las competencias básicas. Además se prevé la flexibilización de los cursos educativos, atendiendo a sus necesidades educativas específicas (art. 7). También se preceptúa que el *Plan de Atención a la Diversidad* contemple la identificación y valoración de las necesidades específicas de apoyo educativo que son derivadas de discapacidad (art. 9). Por su parte, en cuanto a la evaluación y promoción del alumnado con discapacidad, se atenderá a unos criterios concretos y específicos (art. 15). Asimismo, cabe destacar el conjunto de medidas organizativas que se disponen para que al alumnado con discapacidad en los centros ordinarios se le garantice al máximo su desarrollo. Entre estos modelos, se encuentran los Centros de Integración Preferentes para la discapacidad física y auditiva, que tiene como objetivo proporcionar una respuesta educativa especializada acorde con las necesidades propias de dicha discapacidad. También las Unidades de Currículo Especial, que tiene como objetivo proporcionar estructuras que desarrollen la atención intensiva en enseñanza básica, la integración en algunas áreas o materias en algún grupo de referencia y la participación en actividades generales del centro destinado a alumnos con necesidades especiales asociadas a la discapacidad. Por último, cabe destacar el Programa de Cualificación Profesional Inicial Especial (PCPIE), que tiene como objetivo contribuir al desarrollo personal del alumnado y a la consecución de competencias profesionales propias, que se destina a los jóvenes con necesidades educativas especiales asociadas a la discapacidad psíquica en la etapa postobligatoria (art. 14). Asimismo, también se contemplan la modalidad de escolarización en centros de educación especial, no obstante, no nos referimos a ellos pues su existencia no es una prioridad dentro de la *CIDPD*, tal y como nos hemos referido anteriormente.

Por su parte, en cuanto a la normativa foral de educación destinada a las personas con discapacidad, cabe destacar la *Orden Foral 133/1998, de 8 de*



mayo, por el que se dan instrucciones para la escolarización y atención educativa del alumnado con necesidades especiales asociadas a la discapacidad psíquica, sensorial, y motórica en centros ordinarios de secundaria para continuar la enseñanza básica, sin embargo, por encontrarse desactualizada, y conocer de la intención que tiene el legislador navarro de modificarla en las próximas fechas, no nos detendremos en ella.

Volviendo a la *CIDPD*, esta incluye entre las obligaciones de los Estados facilitar el aprendizaje del Braille, la escritura alternativa, así como otros medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, facilitar el aprendizaje de la lengua de señas, la promoción de la identidad lingüística de las personas sordas y asegurar que la educación de las personas y, en particular, de los niños y niñas ciegos, sordos o sordociegos, les permita alcanzar su máximo desarrollo académico y social (24.3.a). Además, a fin de contribuir a hacer efectivo este derecho, la *CIDPD* obliga a adoptar las medidas pertinentes para emplear a maestros que estén cualificados en lengua de señas o Braille (art. 24.4).

Si bien es cierto que estos asuntos están regulados en la Ley Estatal de Educación, la *Ley 27/2007 por la que se Reconocen las Lenguas de Signos Españolas*, reconoce el derecho de libre opción de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas al aprendizaje, conocimiento y uso de las lenguas de signos españolas, y a los distintos medios de apoyo a la comunicación oral, (art. 2). Además, se establece que las Administraciones educativas dispondrán lo necesario para facilitar, conforme a la legislación educativa vigente, el aprendizaje de la lengua oral y de los medios de apoyo a la comunicación oral que así lo precise al alumnado sordo o con discapacidad auditiva y sordociego.

Desde un ámbito de la legislación foral, con el objetivo de asegurar que la educación de las personas, y en particular los niños y las niñas ciegos, sordos o sordociegos se imparta en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados, cabría volver a referirse a los Centros de Integración Preferente auditiva y motriz, que cuenta con profesionales de audición y lenguaje y de pedagogía terapéutica con conocimiento de lengua de signos e intérpretes,



que viene regulado en la *Orden Foral 93/2008 por el que se regula la atención a la diversidad en los centro educativos de educación infantil y primaria y educación secundaria* (art. 14). Por su parte, en lo referido a la formación de maestros en lengua de signos y braille, la *Orden Foral 32/2013, de 11 de marzo, por el que se determinan los perfiles específicos que pueden acreditar el personal docente y se establece el procedimientos para la acreditación de los mismos* entre los perfiles de titulaciones y certificados de formación, incluye un certificado que acredita haber realizado el curso de comunicación en lengua de signos española nivel 3, impartido por una Asociación de Sordos y acreditado por la Confederación Nacional de Personas Sordas de España o titulación homologada. (LS 3/Lenguaje de signos 3) y el certificado que acredita haber realizado el Nivel Inicial de Cursos de Comunicación en LSE impartidos por una Asociación de Sordos y acreditado por la Confederación Nacional de Personas Sordas de España o acreditación de haber realizado un mínimo de 100 horas de cursos de LSE dentro de un plan de formación permanente del profesorado (LS 1/Lenguaje de signos 1). Respecto a la formación en Braille, el 18 de febrero de 2020 el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra y la ONCE firmaron un convenio de colaboración para prestar servicios educativos al alumnado con discapacidad visual para reforzar la atención especializada de estos en todas las etapas educativas.

Por último, la *CIDPD* se pronuncia sobre el deber de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional y la educación para adultos, sin discriminación y en igualdad de condiciones que los demás (art. 24.5).

Al respecto, la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal* nos remite a lo dispuesto en la *Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social*, por la cual, las universidades que impartan enseñanza en Navarra asegurarán que las personas con discapacidad puedan cursar sus estudios universitarios en igualdad de condiciones que las demás, garantizando su participación plena y efectiva en el ámbito universitario (art. 47). Por su parte, el *Decreto Foral 110/2003, de 12 de mayo, por el que se aprueban los estatutos de la Universidad Pública de Navarra* dispone que la Universidad



Pública de Navarra garantizará la igualdad de oportunidades de los miembros de la comunidad universitaria con discapacidad, evitando cualquier forma de discriminación y adoptando medidas tendentes a asegurar el desempeño efectivo de sus respectivas tareas y el pleno ejercicio de sus derechos (Disposición Adicional Séptima).

En cuanto a la formación profesional el *Decreto Foral 54/2008, de 26 de mayo, por el que se regula la ordenación y desarrollo de la Formación Profesional en el sistema educativo de la Comunidad Foral de Navarra*, entre los objetivos principales de la formación profesional del sistema educativo en Navarra, será facilitar una cualificación profesional motivadora a las personas con discapacidades, desfavorecidas o con riesgo de exclusión social, para su incorporación al mundo laboral (art. 3.1.e).

Por su parte, la educación de personas adultas se articulará mediante *Ley Foral 19/2002, de 21 de junio, reguladora de la educación de personas adultas* que regula programas formativos que favorezcan la integración social de las personas con discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales, que promuevan su formación continuada, el desarrollo de sus habilidades sociales y el acceso a la cultura y al trabajo (art.5).

10.2. Adaptación de la legislación foral sobre educación a la CIDPD

Cabe recordar que la legislación foral en el ámbito de la educación está su-peditada a la regulación general del Estado sobre el particular, encargándose Navarra del desarrollo normativo de aquellos asuntos que le corresponden competencialmente. En base a esto, la reciente promulgación de la *Ley Orgánica 3/2020, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de Educación*, que ha entrado en vigor el 19 de enero de 2020, implica la modificación de la legislación foral sobre educación, con el objetivo de adecuarla a los requisitos y premisas que consiga esta nueva Ley Orgánica.

Así pues, dejando constancia de que la actual normativa foral de educación será próximamente modificada, cabe destacar que sí cumple, en términos ge-



nerales, con lo dispuesto en la *CIDPD*. Sin embargo, aprovechando el proceso de adecuación normativa que se va a llevar a cabo, sería preciso actualizar el concepto de discapacidad, ya que se refiere a términos más propios del modelo médico que del modelo social que asume la *CIDPD*, además de algunas premisas que no se adaptan completamente. Esto se debe a que la mayor parte de la normativa foral sobre educación se promulgó en los años 2007 y 2008, coincidiendo con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Educación de 2006.

No obstante, al margen de este comentario general, del conjunto de la normativa cabe destacar la *Orden Foral 133/1998 de instrucciones de escolarización y atención educativa del alumnado con necesidades educativas especiales asociadas a la discapacidad psíquica, sensorial, y motórica en centros ordinarios de secundaria para continuar la enseñanza básica*, que urge actualizarla a la *CIDPD*, para lo que sería preciso aprovechar el proceso de adecuación que se va a emprender para acometer las modificaciones que sean necesarias en esta Orden Foral.

Así pues, cabe concluir que pese a la desactualización de algunos principios y términos, el derecho a una educación inclusiva para las personas con discapacidad ha sido un tema trabajado y logrado por parte del legislador navarro.

11. ACCESO A LA JUSTICIA

11.1. Marco normativo foral sobre el acceso a la justicia según la *CIDPD*

La *CIDPD* preceptúa en su artículo 13 que deberá asegurarse que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones que los demás, para lo que deberán realizar aquellos ajustes necesarios que facilitar su participación en todos los procedimientos judiciales, tanto de forma directa como indirecta, incluida la declaración como testigos (13.1).

Teniendo en cuenta el marco competencial al que anteriormente nos hemos referido, cabe destacar las medidas que preceptúa la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal*, por el cual Navarra, en el ámbito de sus competencias,



fomentará la accesibilidad universal y el diseño para todas las personas en el ámbito de la justicia (art. 49.1). Asimismo Navarra adoptará aquellas medidas que resulten necesarias para que las sedes judiciales y la comunicación e información de las mismas sean accesibles para las personas con discapacidad. Para ello, incluye en el articulado algunos ejemplos de estas medidas, tales como la instalación de bucles magnéticos en las salas de vistas, intérpretes de lengua de signos y guías intérpretes, de carácter presencial o mediante interpretación a distancia, braille y sistemas de lectura fácil en la información y señalización, así como el acompañamiento personal.

Asimismo, la *CIDPD* también incluye que se deberá promover la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario, a fin de asegurar que las personas con discapacidad tengan un acceso efectivo a la justicia (13.2). Al respecto, hay que puntualizar que el artículo 37 de la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal de Navarra*, que preceptúa la formación sobre la atención a las personas con discapacidad, no incluye al personal de la administración de justicia, tan solo al personal del Gobierno de Navarra, por lo que no sería de aplicación en este caso. Asimismo, destacar que Navarra solo tiene competencias para la gestión del personal de la oficina judicial. Este personal sí está gestionado por el Gobierno de Navarra y, por tanto, si podrá fomentar cursos de formación en los términos que establece el artículo 13.2, al igual que sucede con el resto de los funcionarios. Esta formación se realiza mediante el INAP y por tanto, Navarra si podría organizarlos.

Respecto a la formación de la policía foral, la *Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de Policías de Navarra*, regula que la formación de los Cuerpos de Policía de Navarra atenderá a la provisión establecida en el *Plan de Formación de las Policías de Navarra*.

11.2. Adaptación de la normativa foral a la *CIDPD*

La impartición y administración de la justicia es competencia estatal salvo algunas competencias concretas gestionadas por Navarra. Así pues, ante los



requerimientos que hace la CIDPD sobre esta materia, consideramos que el artículo 49 de la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal* cumple con ellos, sin embargo, las medidas concretas que dispone este artículo están referidas a la accesibilidad en la comunicación y la información, pero no habría que olvidar que se deben eliminar aquellas barreras arquitectónicas que hagan inaccesibles las sedes judiciales, para lo que habrá que implementar todas las medidas oportunas para ello.

Por otra parte, como ya se ha dicho, en lo referido a la formación, Navarra gestiona a los funcionarios de la oficina judicial, por lo que sí tendría competencias para fomentar la formación en materia de accesibilidad universal y trato a las personas con discapacidad a través del INAP.

Por último, desde un ámbito más general, la *CIDPD* reconoce el derecho de una persona con discapacidad a actuar por sí misma en el ámbito de la justicia, para lo que se deberá poner a su disposición el conjunto de medidas que sean necesarias. Sin embargo, actualmente no existe un sistema de apoyos cognitivos suficientes para garantizar el acceso a la justicia a las personas con discapacidad cognitiva, por lo que se verán discriminadas en este ámbito.

Asimismo, sería interesante establecer en la legislación estatal medidas de detección temprana de las discapacidades, con el objetivo de evitar que éstas permanezcan ocultas a lo largo del proceso judicial y no se apliquen los mecanismos convenientes.

12. GRUPOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD ESPECIALMENTE VULNERABLES

12.1. Marco normativo foral sobre los grupos de personas con discapacidad especialmente vulnerables según la *CIDPD*

12.1.1. Mujeres y niñas con discapacidad

La *CIDPD* otorga un tratamiento específico a las mujeres con discapacidad y las incluye como uno de los grupos sujetos a múltiples formas de discrimi-



nación. Cabe destacar que, ya desde el preámbulo, la *CIDPD* se refiere a la necesidad de que los Estados incorporen una perspectiva de género en todas las medidas destinadas a las personas con discapacidad.

Desde una perspectiva de la normativa foral, la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal*, en su artículo segundo, preceptúa que uno de los principios en los que se fundamenta dicha Ley Foral es el de la igualdad entre hombres y mujeres, además del artículo quinto, que regula que se deberá prestar una especial atención a las mujeres con discapacidad y víctimas de violencia de género.

La *CIDPD* dispone, asimismo, que se deberán tomar todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer (art. 6), aunque bien es cierto que no incluye ninguna medida concreta para ello.

Por su parte, la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal* preceptúa que se implementarán medidas de acción positiva a, entre otros colectivos, las mujeres con discapacidad. En el mismo sentido encontramos la *Ley Foral 17/2019 de Igualdad entre Hombres y Mujeres*, que dedica parte de su articulado a las mujeres con discapacidad, a las cuales considera como un colectivo sujeto a una discriminación múltiple (art. 3), e incluye unos principios de actuación para garantizar su acceso a los recursos y su participación plena, igualitaria y efectiva en la economía y en la sociedad (art. 4). Asimismo, se disponen diferentes medidas para garantizar el empoderamiento y participación social de todas las mujeres, que obliga a los poderes públicos navarros a llevar a cabo aquellas acciones concretas que resulten necesarias para fomentar y apoyar el asociacionismo de las mujeres con discapacidad (art. 27).

En cuanto a las actuaciones en materia de inclusión social e intervención comunitaria, se regula que el Departamento competente dispondrá de las medidas necesarias con el objetivo de contravenir los factores añadidos de discriminación que sufren las mujeres con discapacidad, al entender que el hecho de ser mujer y tener discapacidad implica una posición desventajosa para el



ejercicio efectivo de los derechos fundamentales (art. 52.3). Asimismo, dicha Ley Foral preceptúa que las administraciones públicas deberán garantizar el transporte público para asegurar el ejercicio de los derechos fundamentales de las mujeres con discapacidad en todos los ámbitos (art. 54.c).

Por su parte, cabe hacer mención, tal y como se ha hecho referencia en el capítulo primero de este informe, al rol de cuidadoras de las personas con discapacidad, que tradicionalmente ha recaído sobre las mujeres. Sobre este extremo se pronuncia también la *Ley Foral 17/2019 de Igualdad entre Hombres y Mujeres*, que regula que se deberá promover actuaciones específicas que favorezca que emerjan las relaciones laborales en el sector doméstico, así como la mejora de sus condiciones, especialmente de aquellas mujeres que sufren discriminación múltiple, tales como las mujeres con discapacidad.

Por su parte, la *CIDPD* regula en su artículo 16 la protección de las personas con discapacidad contra la explotación, la violencia y el abuso, y obliga a los diferentes Estados a adoptar todas las medidas necesarias para proteger a las personas con discapacidad e incluye, entre el conjunto de obligaciones, la mención expresa de promulgar medidas legislativas centradas en la protección de las mujeres con discapacidad en el contexto de la violencia de género (art. 16.1).

Desde un marco de la legislación foral, dicha obligación se da cumplimiento mediante la *Ley Foral 14/2015, de 10 de abril, para Actuar Contra la Violencia hacia las Mujeres*, que tiene como objetivo la adopción de medidas integrales para la investigación y recogida de información, la prevención y sensibilización, así como la detección, la atención integral, la protección, el acceso a la justicia y la reparación a las mujeres que la sufren y, en su caso, a sus hijos e hijas. Además, se incluye que esta Ley Foral se aplicará sin discriminación alguna por motivos de discapacidad, prestándose a lo largo del articulado una especial atención a la discriminación múltiple que sufren las mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género. Asimismo, deberá garantizarse que las mujeres con discapacidad sensorial cuenten con la asistencia de un intérprete en un plazo de tiempo razonable que garantice su derecho a la información y a la comunicación.



La *CIDPD* regula asimismo que todos los servicios y programas diseñados para servir a las personas con discapacidad víctimas de violencias o abusos sean supervisados efectivamente por autoridades independientes (16.3). Al respecto, la citada Ley Foral preceptúa que se fomentará la participación de las mujeres víctimas de violencia y de las organizaciones de mujeres en el diseño y evaluación de los servicios y las políticas públicas frente a la violencia contra las mujeres, así como de las asociaciones de discapacidad y otros colectivos vulnerables con problemática específica en la materia (art. 6).

Por su parte, la *CIDPD* obliga también a tomar todas las medidas pertinentes para promover la recuperación física, cognitiva y psicológica, la rehabilitación y la reintegración social de las personas con discapacidad que sean víctimas de cualquier forma de explotación, violencia o abuso, incluso mediante la prestación de servicios de protección.

La *Ley Foral 14/2015 para Actuar Contra la Violencia hacia las Mujeres* preceptúa que se establecerán medidas específicas para la detección, intervención y apoyo de situaciones de violencia contra mujeres con discapacidad, mujeres con problemas de salud mental y otras problemáticas añadidas a la violencia (art. 21.3). En lo referido al derecho a la reintegración social, se regulan medidas específicas para la detección, intervención y apoyo de situaciones de violencia contra mujeres con discapacidad (art. 27.3). Asimismo, se preceptúa la atención integral de las mujeres supervivientes de cualquier forma de violencia, que comprende: la información y orientación a las mujeres sobre sus derechos y los recursos existentes; la atención a la salud física y mental como vía para paliar las secuelas de la violencia; la atención a las necesidades económicas, laborales, de vivienda, educativas y sociales y la atención a las necesidades de alojamiento temporal seguro, en los casos que proceda. Además, se incluye la posibilidad de que se beneficien de estas medidas las personas mayores de edad con discapacidad o dependientes que convivan con la mujer víctima (art. 31.2). Por último, la Ley Foral preceptúa que las mujeres que sufren alguna manifestación de violencia y se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad por razón de discapacidad, tendrán garantizada una atención integral que dé respuesta a sus necesidades (art. 36.5).



Para finalizar, la *CIDPD* incluye la necesidad de adoptar legislación y políticas efectivas para asegurar que los casos de explotación, violencia y abuso contra personas con discapacidad sean detectados, investigados y, en su caso, juzgados (art. 16.5).

En lo referido a la detección, la *Ley Foral 14/2015 para Actuar Contra la Violencia hacia las Mujeres* dispone que la Administración Pública de Navarra deberá recoger información periódica de datos estadísticos desglosados, entre otras categorías, por sexo, edad, nacionalidad, país de origen, lugar de residencia, personas con discapacidad y otros colectivos vulnerables que permita conocer y analizar, en el ámbito de su competencia las causas, las consecuencias y la frecuencia de todas las formas de violencia contra las mujeres, así como sobre la eficacia de las medidas establecidas (art. 8.1). Asimismo, se realizarán campañas y acciones informativas con el fin de que las mujeres dispongan de la información suficiente sobre los derechos que les asisten y los recursos existentes, prestando especial atención a mujeres con discapacidad (art. 17.2). Por último, también será objetivo de esta Ley Foral la protección, el acceso a la justicia y la reparación de las mujeres que sufran violencia de género (art.1).

12.1.2. Niños y niñas con discapacidad

El artículo 7 de la *CIDPD* dispone las medidas que deberán adoptar los Estados para asegurar que los niños y niñas con discapacidad gocen de todos los derechos y libertades en igualdad de condiciones, para lo que será primordial la protección del interés superior del niño.

Al respecto, la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal* incluye, entre los principios rectores de la misma, el respeto al desarrollo de la personalidad de las personas con discapacidad y, en especial, el derecho de las niñas y los niños con discapacidad a preservar su identidad. Asimismo, regula que se implementarán medidas adicionales de acción positiva dirigidas a los niños y las niñas con discapacidad (art. 10). Por su parte, la *Ley Foral 15/2005 para la Promoción, Atención, Protección a la Infancia y a la Adolescencia* dispone que se garantizará a los menores con discapacidad el derecho a que se les fa-



cilite el mayor grado de integración en la sociedad que permitan sus condiciones (art. 27.1). En lo referido al ámbito educativo, se preceptúa que se dará prioridad de acceso a los menores con discapacidades y a aquellos sectores de la población más desfavorecidos (art. 32).

Por último, tal y como nos referimos anteriormente, aunque la *CIDPD* no preceptúa ningún derecho en favor de las personas LGTBI+ con discapacidad, consideramos imprescindible incorporar a este colectivo en el ámbito de los grupos con discapacidad especialmente vulnerables, al igual que podría incluirse a los inmigrantes o la tercera edad. No obstante, sobre este primer colectivo, la *Ley Foral 8/2017, de 19 de junio, para la Igualdad Social de las Personas LGTBI* preceptúa que se adoptarán las medidas necesarias para que los espacios o equipamientos diferenciados en función del sexo en los centros de atención a personas con discapacidad puedan utilizarse por las personas transexuales, transgénero o intersexuales en atención al sexo sentido.

12.2. Adaptación de la legislación foral a la *CIDPD*

Ley Foral 17/2019 de Igualdad entre Hombres y Mujeres: la consideramos adaptada a los principios de la *CIDPD*.

Ley Foral 14/2015 para Actuar Contra la Violencia hacia las Mujeres: Si bien en términos generales se encuentra adaptada a la *CIDPD*, cabría modificar su artículo primero que se refiere exclusivamente a las mujeres con discapacidad sensorial, excluyendo de esta forma al resto de discapacidades, por lo que recomendaríamos cambiar esta referencia concreta a las personas sordas y ciegas por la de personas con discapacidad. Asimismo, en el artículo 69, entre las medidas para asegurar la accesibilidad a la información habría que incluir medios de lectura fácil.

Ley Foral 15/2005 para la Promoción, Atención, Protección a la Infancia y a la Adolescencia: Consideramos que no se adapta a la *CIDPD* pues apenas dedica tres artículos de contenido insuficiente a los niños y niñas con discapacidad que, recordemos, constituyen un colectivo especialmente vulnerable. No



obstante, cabría destacar el artículo 27 sobre el derecho a la integración social que preceptúa el derecho de los niños y niñas con discapacidad a que se les facilite el mayor grado de integración en la sociedad que permitan sus condiciones, artículo que no concuerda con la filosofía de la *CIDPD* que proclama la igualdad de los niños y niñas con discapacidad respecto al resto de niños y niñas.

13. AUTONOMÍA, MOVILIDAD Y VIDA INDEPENDIENTE

13.1. Adaptación de la legislación foral a la *CIDPD*

Consideramos dejar para último lugar el ámbito de la autonomía, la movilidad y la vida independiente, al entender que estos principios, así como las obligaciones concretas para los Estados en las que cristalizan, están interrelacionados con el resto de los ámbitos analizados y, por tanto, con las referencias a la legislación foral que hemos ido realizando a lo largo del presente informe. Al respecto, destaca especialmente la legislación foral analizada para los ámbitos de servicios sociales, accesibilidad, empleo y capacidad jurídica que, en definitiva, tendrán como fin último garantizar la autonomía, la movilidad y la vida independiente de las personas con discapacidad.

No obstante cabe destacar, a modo de botón de muestra, dos medidas que contiene el *Decreto Foral 69/2008, por el que se aprueba la cartera de servicios sociales de ámbito general* destinadas directamente a promocionar la movilidad y la vida independiente de las personas con discapacidad. Por un lado destaca el servicio de orientación de productos de apoyo y asesoramiento en adaptación funcional de vivienda y eliminación de barreras, cuyo objeto es conseguir la máxima funcionalidad de las capacidades físicas, sensoriales, mentales o intelectuales y favorecer el desarrollo y la autonomía personal en la realización de las actividades de la vida diaria de las personas con discapacidad (D4). Junto con este, destaca la Oficina de Vida Independiente, servicio orientado a la promoción de la vida independiente, mediante la formación, sensibilización, y el apoyo para el desarrollo de una vida independiente por parte de las personas con discapacidad (D8).



Faltaría por recoger la figura del asistente personal, regulada en la *Orden Foral 20/2015, de 27 de julio, donde reconoce el derecho a recibir ayuda económica para asistencia personal a personas con un nivel de dependencia de grado I, II y III*. No obstante, la asistencia personal necesita de una figura jurídica propia dentro de la legislación laboral, que permita la contratación directa de asistentes personales por parte de las personas con discapacidad a las que se haya reconocido este derecho, con el objetivo de que su ejercicio se rija por un régimen propio y no bajo el régimen de empleadas del hogar⁵⁰ como se realiza en la actualidad, que poco tienen que ver con una intervención e interacción con las personas.

14. HERRAMIENTAS PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE DISCAPACIDAD

Una de las herramientas metodológicas fundamentales que diseña la *CIDPD* para la elaboración, aplicación y seguimiento de las políticas en materia de discapacidad es la recopilación sistemática de información que refleje de manera fidedigna la realidad social en la que se desenvuelven las personas con discapacidad. En este sentido, el artículo 31 de la *CIDPD* establece que “*los Estados Partes recopilarán información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que les permita formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la Convención*”. El objetivo que se persigue con esta exigencia es identificar los obstáculos que se interponen en el disfrute de los derechos de las personas con discapacidad, y que dificultan su plena participación en la sociedad, para facilitar el diseño de políticas encaminadas a la superación de tales obstáculos y evaluar el grado de cumplimiento de las disposiciones de la *CIDPD*.

14.1. Estadísticas

A nivel estatal se ha pretendido solventar este requerimiento con la introducción del factor de la discapacidad como un elemento transversal destacado

⁵⁰ El régimen de empleadas del hogar queda regulado en el *Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar*.



dentro del capítulo de “Atención a las nuevas áreas de información emergentes”, a partir de la elaboración del *Plan Estadístico Nacional desde el año 2013*, acción que se traduce en la inclusión de hasta once operaciones estadísticas que, o bien se refieren específica y exclusivamente a diversos aspectos de la realidad de las personas con discapacidad, o bien, refiriéndose a cuestiones más generales contemplan de manera expresa la necesidad de incluir la variable o el indicador de la discapacidad.

Sin embargo, es preciso recordar que Navarra, en virtud del artículo 44.21 de la LORAFNA, tiene la competencia exclusiva para legislar en materia de “estadística de interés para Navarra”. Además, cabe destacar que, al objeto de asegurar el cumplimiento del mandato contenido en el artículo 31 de la CIDPD, la Disposición adicional segunda de la LANCIDPD establece que, de acuerdo con los principios de información mutua y colaboración entre administraciones públicas, se remitirán anualmente al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad los datos estadísticos sobre la situación de las personas con discapacidad.

En el ámbito de Navarra la regulación de la actividad y del sistema estadístico venía regulado tradicionalmente en la *Ley Foral 11/1997, de 27 de junio, de Estadística de Navarra*, que no disponía ninguna mención específica a las personas con discapacidad. Con la promulgación de la *Ley Foral 14/2016, de 21 de octubre, por la que se Aprueba el Plan de Estadística de Navarra 2017-2020 y se modificaba la Ley Foral 11/1997 de estadística de Navarra* se incluyó, en su anexo I, la obligación de realizar operaciones estadísticas en determinados ámbitos que tuviera en cuenta aquellas cuestiones que afectaban a las personas con discapacidad.

En la actualidad, el Gobierno de Navarra está en proceso de elaboración del Plan Estadístico correspondiente a 2021-2024 y aprobó, el pasado 17 de febrero de 2021, su proyecto de Ley Foral. Este proyecto de Ley Foral incluye, entre los objetivos específicos del plan, la novedad de proporcionar información desagregada según diferentes ámbitos, con especial atención a la perspectiva de género y la discapacidad, entre otras, con el objetivo de conocer la desagregación por discapacidad.



La inclusión de las personas con discapacidad en el *Plan Estadístico 2021-2024* se ha debido fundamentalmente a que en la fase de elaboración del anteproyecto de Ley Foral se incluyó, tal y como obliga el artículo 8 de la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal de Navarra*, un informe sobre el impacto de la accesibilidad y las personas con discapacidad, que dispuso la obligación de que la nueva ley foral que aprobase el *Plan Estadístico de Navarra 2021-2024* incluyera, por primera vez entre sus objetivos específicos, a las personas con discapacidad, con lo que se da un paso de gigante para la elaboración de diagnósticos sobre la situación en que se encuentran las personas con discapacidad en Navarra.

Volviendo a la *CIDPD*, el mismo artículo 31 dispone que no sólo habrá que incluir a las personas con discapacidad en los estudios estadísticos, sino que además se deberá difundir las estadísticas y asegurar que sean accesibles tanto para las personas con discapacidad, como para el resto de personas. Al respecto, por ser la primera vez que se incluye entre los objetivos específicos del Plan de Estadística a las personas con discapacidad, tan solo podemos decir que en el proyecto de Ley Foral que lo rige, se preceptúa que el Instituto de Estadística de Navarra utilizará preferentemente su web para la difusión de toda la información estadística y la documentación asociada a la misma (art. 13).

Dicho artículo 31 de la *CIDPD* se encuentra en estrecha conexión con el contenido del artículo 33, que dispone la obligación de establecer, de conformidad con sus sistemas jurídicos y administrativos, organismos y mecanismos que, contando con la participación de la sociedad civil, y en particular de las personas con discapacidad y de las organizaciones que las representan, se encarguen en todos los niveles de promover, proteger y supervisar la aplicación de la *CIDPD*.

Al respecto, cabe destacar que Navarra ha elaborado el *Plan de Discapacidad de Navarra 2019-2025*, que se fundamenta en los principios éticos y filosóficos plasmados en la *CIDPD* e incorpora una visión de la discapacidad desde la perspectiva de derechos humanos, la autonomía personal y el modelo social, con el objetivo de atender las políticas públicas que precisan las perso-



nas con discapacidad como colectivo específico. Así pues, la misión del *Plan de Discapacidad de Navarra* es lograr que las personas con discapacidad alcancen la máxima inclusión social, en igualdad de condiciones que el resto de la población, con el mayor grado de autonomía personal y de calidad de vida posible. Para cumplir con esta misión, el Plan dispone el desarrollo de una atención integral y centrada en la persona, donde los servicios y recursos se organicen y desarrollen transversalmente y de forma coordinada para dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos y ciudadanas con discapacidad, respetando y promoviendo su autonomía personal y facilitando así su inclusión social y su acceso a una vida independiente, eliminando barreras y haciendo accesibles los entornos.

Por su parte cabe destacar que la elaboración del *Plan de Discapacidad de Navarra* responde a su vez a la *Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020* que, basándose en la perspectiva de derechos de la *CIDPD*, estableció las líneas de actuación para las personas con discapacidad en los países de la Unión Europea, estrategia que a su vez inspiró la *Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020*.

En cuanto al proceso de elaboración del Plan de Discapacidad, el Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra, en cumplimiento del artículo 33 de la *CIDPD*, le concedió una metodología participativa, de manera que los distintos agentes involucrados en la materia contribuyeron de manera activa en su elaboración. Estos actores comprenden tanto la Administración Pública en sus distintos ámbitos, la sociedad civil, incluyendo entidades del sector de la discapacidad, así como otras organizaciones ciudadanas y, de manera especial, la contribución directa de las propias personas con discapacidad y de sus familias.

Por su parte, el *Plan de Discapacidad de Navarra* aborda la cuestión presentando una visión global de la situación de las personas con discapacidad en Navarra, con el objetivo de vislumbrar sus principales necesidades. A continuación, el marco estratégico del Plan da cuenta de las actuaciones precisas que se deberán implementar en las áreas de autonomía personal e inclusión so-



cial, salud y bienestar, educación inclusiva, trabajo, participación social y cultural y accesibilidad universal, de acuerdo con las necesidades previamente identificadas, aunque cabe destacar que se presenta un tratamiento de la discapacidad como un elemento transversal. Por último, el Plan de Discapacidad incluye controles y seguimientos de las medidas incluidas, con el objetivo de garantizar su cumplimiento, así como la adecuación progresiva de Navarra a lo dispuesto en la *CIDPD* a efecto de que el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad sea real y efectivo.

Aludiendo al alcance transversal que tiene la discapacidad cabe destacar que Navarra, pese a contar con un plan concreto sobre la discapacidad, también incluye medidas destinadas a las personas con discapacidad en otros planes estratégicos. Por ejemplo, el *Plan de Salud de Navarra 2014-2020* formula, dentro de su ámbito de actuación, medidas destinadas a la reducción y rehabilitación de discapacidades. En un sentido similar, el *Plan Estratégico de Cultura de Navarra* también se refiere puntualmente a las personas con discapacidad, dando cuenta de los principales problemas que se enfrentan para acceder a la cultura, así como las medidas para continuar trabajando para que estas tengan acceso tanto a la cultura como a la vida cultural de Navarra. Por su parte, el *Plan de Vivienda de Navarra 2018-2028* dispone diferentes medidas y líneas de actuación que permitan a las personas con discapacidad disfrutar del derecho a la vivienda en igualdad de condiciones que los demás, para lo que se incluyen medidas sobre la adaptación de viviendas, así como el acceso a las ayudas para su adaptación y rehabilitación, o los procedimientos de adjudicación de viviendas, entre otros asuntos. Además, cabe destacar la línea de actuación 3.7 del *Plan de Vivienda de Navarra*, sobre la promoción de la accesibilidad universal en Navarra. Por último, el *Plan de Salud Mental de Navarra* dispone, entre sus finalidades, proporcionar atención, promover el ejercicio de los derechos humanos y reducir la discapacidad de las personas con trastornos mentales, además de otras medidas destinadas a las personas con discapacidad.

Si bien existen más referencias a las personas con discapacidad en otros planes estratégicos, este botón de muestra nos permite constatar como las cues-



ciones relativas a la aplicación de la *CIDPD* se encuentran recogidas en el *Plan de Discapacidad de Navarra*, además de encontrarse transversalmente en el resto de planes estratégicos, los cuales constituyen el principal mecanismo que tienen los poderes públicos navarros para supervisar la aplicación del conjunto de medidas que promueven el ejercicio real y efectivo de los derechos de las personas con discapacidad en los términos que promulga la *CIDPD*.

14.2. Órganos para la promoción y el seguimiento de las políticas públicas en materia de discapacidad

Cabe destacar que la *CIDPD* en su artículo 33, con el objetivo de fomentar la promoción y seguimiento de las políticas públicas en materia de discapacidad, dispone la obligación a España de establecer organismos y mecanismos que, contando con la participación de la sociedad civil y, en particular, de las personas con discapacidad y de las organizaciones que las representan, se encarguen en todos los niveles de promover, proteger y supervisar la aplicación de la Convención. Dada la estructura descentralizada del Estado español, y las importantes competencias que las Comunidades Autónomas tienen en muchas de las materias que inciden directamente en la efectividad de los derechos de las personas con discapacidad, parece lógico concluir que este requerimiento alcanza también a Navarra.

Así pues, el 4 de abril de 2011, mediante el *Decreto Foral 28/2011 de 4 de abril* se creó el Consejo Navarro de la Discapacidad que institucionaliza la colaboración del movimiento asociativo de las personas con discapacidad y sus familias y la Administración Pública de Navarra para la colaboración en la planificación, ejecución y seguimiento de las políticas y actuaciones destinadas a lograr la inclusión social de este sector de la ciudadanía. Las funciones del Consejo Navarro de la Discapacidad son las siguientes:

a) Emitir dictámenes e informes de carácter preceptivo y no vinculante, sobre aquellos proyectos normativos relacionados con el objeto del Consejo.



b) Recibir información sobre las convocatorias anuales de subvenciones y ayudas dirigidas a asociaciones, entidades, centros, servicios o personas con discapacidad.

c) Informar con carácter preceptivo de los planes sectoriales de esta área de actuación social y realizar el seguimiento de la aplicación y del nivel de ejecución de los mismos.

d) Elaborar propuestas sobre la aplicación y el nivel de ejecución de la Cartera de Servicios Sociales de Ámbito General, en el área de la discapacidad.

e) Elaborar propuestas de actuación relativas a las personas con discapacidad y remitirlas, en su caso, a las Administraciones Públicas de Navarra y a los organismos, instituciones y entidades de carácter público y privado relacionados con esta área de actuación social.

f) Promoción y seguimiento en la Comunidad Foral de Navarra de los instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos de las personas con discapacidad.

g) Conocer, analizar y difundir información sobre la situación general de las personas con discapacidad y sus familias, así como sus necesidades, sus demandas y las tendencias de futuro. Así como la realización de estudios e investigaciones prospectivas sobre la evolución de esta realidad social.

h) Difundir buenas prácticas e iniciativas recomendables en el ámbito de las políticas públicas y privadas de discapacidad.

i) Impulsar actividades de investigación, formación, innovación, ética y calidad en el ámbito de la discapacidad.

j) Cuantas otras funciones le atribuyan las leyes o le encomiende el Gobierno de Navarra en esta materia⁵¹.

⁵¹ Artículo 4 del Decreto Foral 28/2011, de 4 de abril, por el que se crea el Consejo Navarro de la Discapacidad.



Asimismo, el citado Decreto Foral crea también el Observatorio Navarro de Discapacidad, como órgano técnico dependiente del Consejo Navarro de la Discapacidad, para la recopilación, sistematización, actualización, generación y difusión de información relacionada con el ámbito de la discapacidad, así como para el seguimiento y la evaluación de la ejecución de las actuaciones desarrolladas en el área de las personas con discapacidad.

Por su parte, la *Ley Foral 12/2018 de Accesibilidad Universal* en su artículo 50 preceptúa la constitución de un Consejo para la Promoción de la Accesibilidad Universal y de la Igualdad de Oportunidades para todas las personas, un órgano de naturaleza participativa y con funciones de consulta, interpretación, seguimiento y control de la normativa en materia de accesibilidad, adscrito al Departamento de Presidencia, en el que estarán representados todos los Departamentos del Gobierno de Navarra, así como las entidades asociativas más representativas que tengan por finalidad la defensa de los derechos de las personas con discapacidad, las organizaciones de consumidores y usuarios y las asociaciones de personas, físicas o jurídicas, de carácter privado que importen, produzcan, suministren o faciliten entornos, productos, bienes y servicios. Las funciones de este Consejo son:

- a) Informar preceptivamente los anteproyectos de leyes forales y los proyectos de disposiciones reglamentarias en materia de accesibilidad universal.
- b) Impulsar el cumplimiento de la presente Ley Foral y de las disposiciones reglamentarias que la desarrollen.
- c) Resolver las dudas que puedan plantearse respecto al cumplimiento de esta Ley Foral.
- d) Estudiar y recoger los avances de la técnica y las sugerencias recibidas como consecuencia de la aplicación de esta Ley Foral y sus reglamentos, fomentando a la vez la adopción de cuantas medidas sean necesarias para lograr el objeto de la misma.



e) Efectuar labores de vigilancia y control sobre el mantenimiento de las condiciones de accesibilidad universal y diseño para todas las personas en la utilización de todos aquellos entornos comprendidos en los ámbitos de aplicación de la presente Ley Foral, proponiendo, en su caso, a los órganos correspondientes la apertura del expediente sancionador que proceda.

f) Emitir un informe anual sobre el grado de cumplimiento de las previsiones de la presente Ley Foral, que será remitido al Parlamento de Navarra.

g) Establecer las Juntas de arbitraje y hacer seguimiento del cumplimiento de las cuestiones litigiosas referidas al sistema de arbitraje.

h) Aprobar y modificar su Reglamento de organización y funcionamiento.

Por último, cabe mencionar el *Decreto Foral 53/2006, de 31 de julio, por el que se crea una comisión mixta para la promoción del acceso al empleo de las personas con discapacidad en el ámbito de la Administración Pública de Navarra y los organismos autónomos*, con el objetivo de posibilitar la efectiva cobertura del mayor número de vacantes posibles de entre las reservadas a personas con discapacidad.

Así pues, si bien es cierto que Navarra ha legislado para la constitución de dichos organismos, deberá garantizarse ahora su pleno funcionamiento en los ámbitos que se regulan.

15. ORIENTACIONES FINALES PARA LA ADAPTACIÓN DE LA LEGISLACIÓN FORAL DE NAVARRA A LA *CIDPD*: LA CONVENIENCIA DE UNA LEY FORAL DE GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La dimensión legislativa de la discapacidad es susceptible de ser abordada desde dos estrategias diferentes. Por un lado, la de contemplar la discapacidad como una circunstancia a tratar de manera puntual y transversal en la legislación foral de cada uno de los diferentes ámbitos materiales que tienen inciden-



cia sobre las personas con discapacidad (servicios sociales, educación, empleo, cultura, etcétera), tal y como se viene haciendo hasta la fecha en Navarra, o bien, configurando la discapacidad como un ámbito material con identidad jurídica propia, mediante un tratamiento concentrado e integral de los derechos de las personas con discapacidad recogidos en la *CIDPD*.

Sobre la implementación de las diferentes estrategias, hay que precisar que existe una tendencia general a evolucionar de un régimen de dispersión y fragmentación de la regulación de la discapacidad, a un sistema de ley marco que establezca una serie de medidas de igualdad de oportunidades, fomento y defensa de los derechos de las personas con discapacidad con carácter general para todos los ámbitos.

En este contexto, el ordenamiento jurídico español ha optado por un tratamiento concentrado o integral de los derechos de las personas con discapacidad, tal y como sucede con la *LIONDAU*, la *LANCIDPD* y, finalmente, con la aprobación de la *Ley General de Derechos de Personas con Discapacidad y su Inclusión Social, mediante el Real Decreto Legislativo 1/2013*, que contiene el estatuto jurídico aplicable a dichas personas y que irradia su efecto al conjunto del ordenamiento jurídico español.

Esta lógica también se ha trasladado a los diferentes ordenamientos jurídicos autónomos, entre los que destaca dos leyes autonómicas de reciente promulgación; la *Ley 5/2019, de 21 de marzo, de Derechos y Garantías de las Personas con Discapacidad en Aragón* y la *Ley 9/2018, de 21 de diciembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad de Cantabria*, que obedecen a la necesidad de adecuar la normativa autonómica de ambas Comunidades Autónomas a la *CIDPD*. Así, de acuerdo con los principios de la *CIDPD*, estas leyes autonómicas reconocen a las personas con discapacidad derechos específicos de los que son sujetos activos y reorientan las actuaciones públicas para enfocarlas desde una concepción del modelo social basado en las capacidades, que promueve el respeto por la diversidad desde el reconocimiento de las personas con capacidades diferentes a la mayoría.



En el caso concreto de la Comunidad Foral de Navarra, como se ha podido comprobar a lo largo del presente trabajo, el tratamiento legislativo de la discapacidad responde a un modelo tradicional de dispersión normativa, que contiene menciones puntuales a la discapacidad en las diversas leyes forales que regulan aquellas materias que tienen incidencia sobre las personas con discapacidad (servicios sociales, educación, empleo, cultura, entre otras).

Es por ello que, si bien el objeto de este informe es determinar el impacto de la *CIDPD* en los diferentes ámbitos del ordenamiento foral y proponer recomendaciones de modificaciones para aquellas normas que lo precisen, se ha constatado en las reuniones de trabajo del equipo técnico investigador las limitaciones inherentes a esta metodología desde las exigencias dispuestas en la *CIDPD* ya que, en algunos casos, las medidas exigidas por la norma internacional desbordan los límites propios de la normativa foral sectorial, haciendo imposible su encaje.

Por su parte, la elaboración de una Ley Foral de garantías de los derechos de las personas con discapacidad tendría, entre otras ventajas, favorecer el conocimiento del régimen jurídico aplicable, tanto a las propias personas con discapacidad, como al conjunto de la ciudadanía, lo que otorgaría un claro reconocimiento de su situación, elemento fundamental para promover la sensibilización y conciencia social, tal y como preceptúa la *CIDPD*. Asimismo, pondría fin a la regulación dispersa y fragmentada referida a las personas con discapacidad, para favorecer la intervención integral y especializada de la discapacidad, lo que favorecería dar cobertura legislativa a determinadas aspectos que, tal y como venimos diciendo, resulta complicado incorporar a la normativa foral sectorial. No obstante, al encontrarnos ante un panorama legislativo tan disperso como es el área de la discapacidad, esta ley marco no impediría la promulgación de leyes forales específicas sobre determinados sectores. Por último, cabe incluir que la elaboración de esta Ley Foral favorecería la coordinación de todas las actuaciones a desarrollar por los diferentes Departamentos y entes públicos, al actuar bajo las directrices de unos principios y objetivos comunes.



Por tanto, en conformidad con todo lo aquí expuesto, creemos que sería recomendable la elaboración en Navarra de una Ley Foral de garantía de los derechos de las personas con discapacidad que constituya la pieza central de la regulación foral de la discapacidad, en coherencia lógica con la *CIDPD* y el enfoque que esta otorga a la discapacidad como una cuestión de derechos humanos y de garantía integral del ejercicio de los derechos fundamentales, en la medida que, además, constituiría la visión jurídica de este nuevo planteamiento.

BIBLIOGRAFÍA

- Asiain Ayala J. A., “La Constitución y el régimen Foral de Navarra”, Gobierno de Navarra, 1984. Recuperado de: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/RJ_01_I_1%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/RJ_01_I_1%20(1).pdf) [31 de marzo de 2021].
- Cabra Luna, M. A., Bariffi, F., Palacios, A., *Derechos humanos de las personas con discapacidad: la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2007.
- Pérez Bueno, L. C., De Lorenzo, R., *Fundamentos del derecho a la discapacidad*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020.
- Jimeno Aranguren, R., “La inclusión en la Ley Foral de Derechos Culturales de Navarra: precedentes, actualidad y retos de futuro”. En Martínez Pujalte A. L., Miranda Erro, J. (dir.), *Avanzando en la inclusión. Balance de los logros alcanzados y agenda pendiente en el derecho español de la discapacidad*, Aranzadi, 2019, pp. 221-243.
- Miranda Erro, J., *La Accesibilidad Universal y su gestión como elementos imprescindibles para el ejercicio de los derechos fundamentales*, Grupo Editorial Cinca, 1.a edición, Madrid, 2016.
- Palacios, A., Bariffi, F., *La Discapacidad como una cuestión de derechos humanos: una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Cinca, Madrid, 2007.



Régimen fiscal de las personas con discapacidad. Comparativa entre la normativa estatal, Navarra y País Vasco, Ecija, 2020.

Sánchez Martínez, M. O., Solar Cayón, J. I., *La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su impacto en la legislación autonómica de Cantabria. Propuestas de reforma legislativa*, Dykinson, 2015.

Urzainqui Zozaya, I. “La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas y su influencia en la reforma del Fuero Navarro”. En Martínez Pujalte A. L., Miranda Erro, J., *Avanzando en la inclusión. Balance de los logros alcanzados y agenda pendiente en el derecho español de la discapacidad*, Aranzadi, 2019, pp. 197-219.

ANEXO. LEGISLACIÓN A LA QUE SE HA HECHO REFERENCIA EN EL PRESENTE INFORME

Convenios Internacionales:

Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Directivas Comunitarias:

Directivas UE 2019/882 del Parlamento Europeo.

Legislación estatal:

Constitución Española.

Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del régimen foral de Navarra.

Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.



Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contratos de Seguros.

Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

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.

Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad.

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.

Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia.

Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, sobre elecciones locales y ordenación de las Instituciones Forales de Navarra.

Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil.

Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía.

Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar.

Orden PRE 1822/2006.

**Leyes Forales:**

Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, reguladora de espectáculos públicos.

Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud.

Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra.

Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de espacios naturales de Navarra.

Ley Foral 11/1997, de 27 de junio, de Estadística de Navarra.

Ley Foral 8/1998, de 1 de junio, de transporte regular de viajeros por carretera en la Comarca de Pamplona.

Ley Foral 4/1988, de 11 de julio, sobre barreras físicas y sensoriales de Navarra.

Ley Foral 7/1998, de 1 de junio, de transporte urbano por carretera.

Ley Foral 15/2001, de 5 de julio, de Deporte de Navarra.

Ley Foral 16/2002, 31 de mayo, que regula el acceso al empleo de las personas con discapacidad en Navarra.

Ley Foral 19/2002, de 21 de junio, reguladora de la educación de personas adultas.

Ley Foral 32/2002, de 19 de noviembre, del Sistema Bibliotecario de Navarra.

Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo.



Ley Foral 20/2003, de 25 de marzo, de familias numerosas de Navarra.

Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de protección civil y atención de emergencias de Navarra.

Ley Foral 9/2005, de 6 de julio, del Taxi.

Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción y atención a la infancia.

Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de servicios sociales de Navarra.

Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas.

Ley Foral 14/2008, de 2 de julio, de Garantías de Espera en Atención Especializada.

Ley Foral 10/2009, de 2 de julio, de museos y colecciones museográficas permanentes.

Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, de Derecho a la Vivienda.

Ley Foral 17/2010, de 8 de noviembre, de Derechos y Deberes de las personas en materia de salud de Navarra.

Ley Foral 12/2013, de 12 de marzo, de apoyo a los emprendedores y al trabajo autónomo en Navarra.

Ley Foral 3/2015, de 2 de febrero, reguladora de la libertad de acceso al entorno, deambulación y permanencia en espacios abiertos de personas con discapacidad acompañados de perros de asistencia.



Ley Foral 14/2015, de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres.

Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, que regula el derecho a la inclusión social y la renta garantizada.

Ley Foral 14/2016, de 21 de octubre, por la que se aprueba el plan de estadística de Navarra 2017-2020 y se modificaba la Ley Foral 11/1997 de estadística de Navarra.

Ley Foral 8/2017, de 19 de junio, para la igualdad social de las personas.

Ley Foral 2/20218, de 13 de abril, de Contratos Públicos.

Ley Foral 12/2018, de 14 de junio, de Accesibilidad universal de Navarra.

Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de Policías de Navarra.

Ley Foral 1/2019, de 15 de enero, de derechos culturales de Navarra.

Ley Foral 5/2019, de 7 de febrero, para la acreditación de familias monoparentales en Navarra.

Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral.

Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo. Fuero civil de Navarra.

Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de igualdad entre hombres y mujeres.



Otras leyes autonómicas:

Ley 9/2018, de 21 de diciembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad de Cantabria.

Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón.

Decretos Forales:

Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

Decreto Foral 17/1998, de 26 de enero, por el que se regula la prestación ortoprotésica, relativa a las prótesis externas, silla de ruedas, órtesis y prótesis especiales.

Decreto Foral 70/2003, de 7 de abril, de atención dental a minusválidos.

Decreto Foral 110/2003, de 12 de mayo, por el que se aprueban los estatutos de la Universidad Pública de Navarra.

Decreto Foral 53/2006, de 31 de julio, por el que se crea una comisión mixta para la promoción del acceso al empleo de las personas con discapacidad en el ámbito de la Administración Pública de Navarra y los organismos autónomos.

Decreto Foral 28/2007, de 26 de marzo, por el que se regula el primer ciclo de educación infantil en la Comunidad Foral de Navarra y se establecen los requisitos que deben cumplir los centros que la imparten así como los contenidos educativos del mismo.



Decreto Foral 31/2007, de 2 de abril, por el que se regula la admisión del alumnado en los Centros Públicos y Privados concertados de la C.F.N. que imparten enseñanzas no universitarias.

Decreto Foral 54/2008, de 26 de mayo, por el que se regula la ordenación y desarrollo de la Formación Profesional en el sistema educativo de la Comunidad Foral de Navarra.

Decreto Foral Legislativo 4/2008, de 2 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio, por el que se aprueba la cartera de servicios sociales de ámbito general.

Decreto Foral 38/2009, de 20 de abril, que regula los requisitos básicos y medidas de seguridad en instalaciones y equipamientos deportivos.

Ley Foral 5/2010, de 6 de abril, de Accesibilidad Universal y Diseño para todas las Personas.

Decreto Foral 25/2011, de 28 de marzo, de solicitantes de vivienda protegida de Navarra.

Decreto Foral 28/2011, de 4 de abril, por el que se crea el Consejo Navarro de la Discapacidad.

Decreto Foral 61/2013, de 18 de septiembre, que regula actuaciones protegibles en materia de vivienda.

Decreto Foral 58/2014, de 16 de julio, de medidas tendentes a la accesibilidad universal en la atención a los ciudadanos dispensada por la Administración de la C.F. Navarra y sus organismos autónomos.



Decreto Foral 103/2016, de 16 de noviembre, por el que se establece la ordenación de las prestaciones sanitarias en materia de salud sexual y reproductiva.

Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 16 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Decreto Foral 104/2018 por el que se establece los importes mínimos y máximos de ayudas económicas para la permanencia en el domicilio de las personas dependientes y apoyo a las personas cuidadoras de estas.

Decreto Foral 69/2019, de 12 de junio, aprueba política de accesibilidad de los sitios web y aplicaciones a dispositivos móviles de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del sector público institucional foral.

Órdenes Forales:

Orden Foral 133/1998, de 8 de mayo, por el que se dan instrucciones para la escolarización y atención educativa del alumnado con necesidades especiales asociadas a la discapacidad psíquica, sensorial, y motórica en centros ordinarios de secundaria para continuar la enseñanza básica.

Orden Foral 14/1998, 14 de septiembre, que establece el programa de prevención de minusvalías psíquicas.

Orden Foral 93/2008, de 13 de junio, por el que se regula la atención a la diversidad en el centro educativo de educación infantil y primaria y educación secundaria.

Orden Foral 180/2009, de 7 de mayo, por la que se regula el acceso al servicio telefónico de emergencia.

Orden Foral 32/2013, de 11 de marzo, por el que se determinan los perfiles específicos que pueden acreditar el personal docente y se establece el procedimiento para la acreditación de los mismos.



Orden Foral 20/2015, de 27 de julio, donde reconoce el derecho a recibir ayuda económica para asistencia personal a personas con un nivel de dependencia de grado I, II y III.

Orden Foral 50/2017, de 19 de abril, que regula la evaluación, promoción, y titulación del alumnado que cursa enseñanzas de bachillerato.

Orden Foral 224/2019 por el que se regula la prestación económica para asistencia personal de las personas que tengan reconocida una situación de dependencia o discapacidad.

INFORME SOBRE LA ADAPTACIÓN DE LA LEGISLACIÓN FORAL DE NAVARRA A LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD



La aprobación, por parte de las Naciones Unidas, de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en 2006, supuso 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 parte. Este tratado comenzó a desplegar efectos en España el 3 de mayo de 2008, dando pie al proceso de adecuación del ordenamiento jurídico interno, proceso en el que Navarra también se ha visto inmersa en virtud del artículo 58.2 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA), en virtud de la cual corresponde a Navarra la ejecución, dentro de su territorio, de los Tratados y Convenios Internacionales que afecten a sus competencias.

La exhaustiva investigación –impulsada colaborativamente por el Parlamento de Navarra, el CERMI Navarra y la Universidad Pública de Navarra, con el apoyo del Gobierno de Navarra–, que ahora se presenta como publicación, tiene como objetivo analizar el impacto de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en la legislación foral de Navarra, así como abordar las reformas normativas que la Comunidad Foral deberá acometer para adecuar la legislación foral al horizonte marcado por la Convención.

Con este propósito, el estudio se inaugura con una aproximación a la discapacidad como una cuestión de derechos humanos, además de indagar en los objetivos y principios que rigen la Convención. Realizada esta contextualización, se aborda la legislación foral con incidencia en las personas con discapacidad, de la que se presenta una valoración sobre su adecuación a las premisas de la Convención y se proponen aquellas modificaciones legislativas que resultan precisas para el necesario ajuste.

El estudio se completa con una reflexión en torno a la conveniencia de elaborar una Ley Foral de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad que configure la discapacidad como un ámbito con identidad jurídica propia, que constituya, a su vez, la visión jurídica de este nuevo planteamiento que trae consigo la Convención y el enfoque que esta otorga a la discapacidad como una dimensión de los derechos humanos.

La ayuda de la Fundación Caja Navarra y de la Fundación La Caixa, junto a la acogida generosa del CERMI Estatal en una de sus colecciones, han resultado determinantes para que esta investigación vea la luz como publicación en soporte papel y digital de modo que tenga una amplia difusión y llegue a todos los grupos de interés de esta relevante reforma normativa que aguarda a Navarra.

Acceso digital:

Con el apoyo de:

