

la recepción de la convención de la onu en el ordenamiento jurídico español: ajustes necesarios

Luis Cayo Pérez Bueno ■ ■ ■

Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)
A Rafael de Lorenzo, agente de cambio social

consideraciones generales ■ ■ ■

El pasado día 3 de mayo de 2008 entró en vigor en España la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Organización de Naciones Unidas (ONU) el día 13 de diciembre de 2006. Esta Convención es el resultado de un largo proceso, en el que participaron varios actores: Estados miembro de la ONU, Observadores y otras agencias y organizaciones importantes de la ONU, junto a un Relator Especial sobre Discapacidad, Instituciones de derechos humanos nacionales, y Organizaciones no gubernamentales, entre las que tuvieron un papel destacado las organizaciones de personas con discapacidad y sus familias.

Surge, de inmediato, una cuestión: ¿por qué una Convención específica para las personas con discapacidad? El texto está integrado por 50 artículos que establecen los principios, valores y mandatos que deben prevalecer en el respeto por los derechos humanos de las personas con discapacidad, y que deben observar los países que ratifiquen el tratado. En

esta Convención no se reconocen para las personas con discapacidad derechos humanos distintos de los que ya proclaman otros tratados internacionales, que por su condición de universales se predicán sin acepción de todos los hombres y mujeres. Sin embargo, los sistemas de seguimiento internacional sobre la observancia de los Derechos Humanos alertaban en cuanto a las diferencias en el acceso a sus derechos para las personas con discapacidad, que incluso en algunos casos se reflejan como alarmantes violaciones sistemáticas. Tratándose de la minoría más mayoritaria de la comunidad mundial, casi 650 millones de personas, el 10% de la población mundial con una tendencia creciente por diversos factores, parecía inevitable abordar esta cuestión de forma más preventiva, elaborando un texto que específicamente tratase de contribuir a que los Derechos Humanos fueran una realidad también para este grupo de personas.

Nace así la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad, que en su artículo 1 define su objetivo como el de "... *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.” Esto que puede parecer una obviedad no ha sido entendido ni aplicado en toda su literalidad por las políticas de inclusión desarrolladas por los gobiernos, y en concreto en nuestro Estado Social y Democrático de Derecho, que tradicionalmente ha venido abordando esta cuestión casi exclusivamente a través de políticas sociales asistencialistas o sanitarias, propias de lo que se conoce como *modelo médico o rehabilitador* en el tratamiento de la discapacidad. De hecho, uno de los grandes logros de esta Convención ha sido la de trasladar formalmente las políticas de inclusión de las personas con discapacidad al ámbito de los derechos fundamentales, el acceso a derechos de este grupo no puede quedar relegado a la política social, deberá ser abordado de forma transversal en todas las políticas públicas y contar con todas las garantías previstas para los derechos fundamentales.

El ámbito objetivo de la Convención incluye los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales de las personas con discapacidad, ya reconocidos en otros tratados, y como importante novedad establece para los Estados parte obligaciones y medidas orientadas a garantizar y promover el ejercicio efectivo de esos derechos.

Las obligaciones de los Estados parte se fundamentan en un nuevo concepto de discapacidad, basada en el modelo social que mencionábamos antes, que define como persona con discapacidad a (Art.1) *“... aquellas 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 que las demás”. Es decir, la discapacidad no es una característica del individuo sino el resultado de la interacción entre una persona con unas circunstancias personales concretas (*“deficiencias”-sic*) y un entorno que limita, obstaculiza o impide el ejercicio de sus derechos. Esta nueva perspectiva implica:

- El respeto por la diversidad del ser humano que no puede ver mermados sus derechos personales ni su capacidad jurídica por la circunstancia personal de no estar en los cánones de normalidad más frecuentes: igualdad de oportunidades y no discriminación (Art.5).
- Que los efectos desfavorables de la discapacidad entendida en este nuevo sentido pueden ser compensados respetando o restableciendo el acceso y ejercicio de los derechos. Para lograr este objetivo es indispensable que todos los agentes sociales en sentido amplio se impliquen en el proceso; por lo tanto la Convención es una nueva herramienta jurídica que nos concierne a todas las instancias y no sólo a las personas con discapacidad.

La Convención, cuando establece las obligaciones y medidas a las que deben atenerse los Estados parte, define otros *“derechos instrumentales”* o principios de actuación que condicionan el ejercicio de los verdaderos derechos fundamentales. Es el caso, por ejemplo, de la *“accesibilidad”*, concepto que se recoge en el artículo 9 del texto y que establece que: *“... A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas apropiadas 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 abiertas al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso en una serie de ámbitos.” Cuando se denieguen esas “medidas apropiadas” en el acceso al ejercicio de un derecho fundamental se estará incurriendo en una discriminación y por lo tanto en la vulneración del derecho de igualdad de oportunidades.

grado de correspondencia del derecho interno español con la convención de la onu ■ ■ ■

No es fácil pronunciarse con absoluta precisión acerca del grado de correspondencia del derecho interno español con los valores, principios y mandatos de la Convención de la ONU. La dificultad procede de que el ordenamiento español en materia de discapacidad es el resultado de una agregación sucesiva, mejor de una acumulación, de disposiciones, de muy distinto origen temporal y de muy distinto propósito. No hay un sistema ni un plan ordenado, armónico y concorde. No disponemos de un sistema jurídico de la discapacidad, sino de una suma de normas, hijas de épocas, de concepciones y de modelos dispares y hasta, en ocasiones, contradictorios. Ello, frente a una Convención, que es un tratado, amplio e integral, producto de un único acto normativo, que se ofrece o que aspira a ser considerado como un sistema en sí mismo. Comparar elementos tan disímiles y buscar determinar su grado genérico de correspondencia, entraña, a qué dudar, un problematismo elevado. Empero, es posible y deseable pronunciarse sobre la cuestión, para tratar al menos de hacerse una idea de la intensidad y alcance de la

labor de acomodación que hay que acometer.

Una primera afirmación que puede formularse, es la de que las diferencias no pueden ser demasiadas, en tanto que la Convención forma parte del bloque amplio de derechos humanos del sistema de la ONU (el tratado no crea “derechos humanos nuevos”, ya se ha señalado), bloque que forma parte desde antiguo de nuestro ordenamiento jurídico (artículo 10 de la Constitución Española). En gran medida, al haber incorporado a nuestro ordenamiento jurídico ese bloque de derechos humanos, del que emana y en el que se integra la Convención, no hay motivos sólidos para que las discrepancias sean tan acusadas como podría temerse.

Consignado esto, debe hacerse mención a la sostenida transformación que en los últimos años se ha visto sometido nuestro Derecho de la discapacidad y consiguientemente nuestras políticas públicas de discapacidad. La promulgación de leyes como la de Integración Social de los Minusválidos, de 1982, o la de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad, de 2003, por citar sólo las más significativas, o la regulación de aspectos atinentes a la discapacidad en leyes de sectores del ordenamiento como el Constitucional, Civil, Penal, Administrativo, Laboral, Social, etc., nos sitúan, considerada la cuestión globalmente, en una posición de correspondencia. De algún modo, los valores, principios, conceptos y obligaciones que lleva consigo la Convención, ya forman parte, a grandes rasgos, de nuestro ordenamiento jurídico, son Derecho positivo. Puede decirse que la Convención es la decantación de una corriente de pensamiento y acción, en relación con la discapacidad, que ha teni-

do y está teniendo reflejo en nuestro Derecho, de un tiempo atrás. La Convención sanciona desde su rango de tratado internacional algo que ya venía fraguándose en España, proceso que aún no ha concluido y que la Convención y su ratificación han de profundizar y acelerar, con carácter irreversible.

Esto no significa que no haya materias de importancia, incluso decisivas, en nuestro Ordenamiento que no sean contrarias o dudosas desde la óptica de la Convención, y cuya recepción nos obliga a modificar, cuanto antes, mejor.

examen de las principales fricciones entre ambos ordenamientos y modificaciones propuestas para el necesario ajuste ■ ■ ■

Si bien el grado de correspondencia entre la Convención y el ordenamiento jurídico español preexistente a la misma es, como se ha declarado anteriormente, aceptable, hay aspectos en los que se producen fricciones, producto de contradicciones o colisiones palmarias, o más atenuadamente, de divergencias, entre ambos sistemas dispositivos. Estas situaciones de conflicto han de llevar a la revisión de una diversidad de normas jurídicas de nuestro ordenamiento legal, para lograr el necesario y deseable ajuste entre lo dispuesto por el Tratado internacional y lo regulado en nuestro Derecho interno.

Esta relación de presuntas fricciones, por la naturaleza propia de este escrito, no puede ser exhaustiva, por lo que hemos de limitarnos a enunciar aquellos conflictos de más calado y alcance, siempre desde una óptica de intensidad del efecto en los derechos humanos fundamentales de las personas con discapacidad. Tiempo habrá y cauces, para expre-

sar por lo menudo y con minucia todas las implicaciones y derivas que la recepción de la Convención tendrá, en términos de modificaciones necesarias, en nuestro Derecho positivo.

Sin lugar a dudas, el ámbito en el que hay una mayor desencuentro entre ambos sistemas es el que afecta a la regulación de los derechos de la personalidad y la capacidad jurídica y de obrar de las personas con discapacidad, y las restricciones y sustituciones que éstas pueden encontrar, por razón precisamente de su discapacidad, en los ordenamientos de tradición continental latina, como es el caso del español. El artículo 12 de la Convención, consagrado al reconocimiento de la igualdad plena ante la Ley de las personas con discapacidad, incide de lleno en las instituciones que en nuestro Derecho preexistente regulan esta materia, y obligan a un replanteamiento, sobre cuya necesidad, con anterioridad incluso al Tratado internacional, ya se había pronunciado el movimiento social de la discapacidad y la más esclarecida doctrina. El entendimiento de la plena personalidad a efectos jurídicos de las personas con discapacidad, incluidas aquéllas que presentaban discapacidades que tradicionalmente se habían considerado que comprometían la capacidad de gobierno de sí mismas y de sus intereses de todo orden, lleva consigo una revisión profunda de instituciones tan arraigadas como, desde un punto de vista sustantivo, los complementos de la capacidad (tutela, curatela, guarda de hecho, prorroga de la patria potestad, etc.) o, desde un punto de vista formal, los procesos de la hasta ahora llamada *incapacitación judicial* (fraseología que habrá que desterrar en el futuro). La Convención se sitúa –y sitúa a los Estados parte– en un paradigma de personalidad jurídica plena, indemne a toda forma de intervención restrictiva, y orienta la legislación a la

regulación de apoyos y asistencias para que la completa capacidad sea una realidad efectiva. Este desafío requerirá de los Estados, de los legisladores, de los operadores jurídicos, de los tejidos sociales un enorme esfuerzo de creatividad e imaginación para establecer normativamente nuevas instituciones, basadas en otros valores, principios y conceptos. La Convención nos sitúa a todas las partes con interés, en una posición de obligada y esperemos que productiva audacia a la hora de afrontar las decisivas reformas que se avecinan.

Otros elementos de nuestro Derecho interno que deben ser reconsiderados a la luz de la Convención, son los referidos a las vigentes restricciones al derecho a la libertad por razón de discapacidad (artículo 14 de la Convención: libertad y seguridad de la persona). Cuestiones como el internamiento forzoso o la admisibilidad o no de los tratamientos no voluntarios, cuando dichas intervenciones vienen asociadas con una situación de discapacidad en la persona concernida, tendrán que ser objeto de renovación legislativa, para acompañarse a los dictados de la Convención, que no siempre son nítidos y terminantes.

Otro bloque relevante de aspectos que necesitarán de análisis detenidos y posteriores modificaciones normativas, es el de la protección de la integridad personal, en sentido amplio, de las personas con discapacidad. Esta materia entronca muy particularmente con el trato que el ordenamiento jurídico-penal dispensa a las personas con discapacidad y a la propia discapacidad.

Resultará preciso mejorar la regulación actual de la protección penal de las personas con discapacidad (tipos penales específicos, delimitación o introducción de agravantes, cuando la infracción cri-

minal venga determinada por la circunstancia de una discapacidad –presente o futura, real o percibida– en el sujeto pasivo etc.).

Otros aspectos penales relacionados con la presencia de una discapacidad tendrán también que ser abordados: la regulación de la imputabilidad y la incidencia en la misma de la discapacidad; las limitaciones al cumplimiento de las penas por razón de discapacidad; medidas de seguridad, en sede penal, restrictivas de derechos fundamentales de la persona.

Especial atención merecerá el tratamiento penal de cuestiones gravemente comprometedoras de los derechos fundamentales, ahora admitidas por nuestro Derecho, como son la esterilización no voluntaria por razón de discapacidad, o la aceptación legal del aborto eugenésico (el que se practica para evitar el nacimiento de una persona con discapacidad). La Convención, con buen criterio, revela el núcleo discriminatorio de estas regulaciones, proscribiéndolas, obligando a introducir reformas que asuman el principio basilar de que la vida o la integridad de una persona con discapacidad son bienes intangibles, que no pueden verse menoscabados ni siquiera invocando concepciones tuitivas trasnochadas que esconden un paternalismo hoy fuera de lugar. Tanto normativamente, como desde una óptica de política de acción positiva, tendrá que revisarse la situación de las personas con discapacidad en situación penitenciaria.

Además de las ya indicadas, en el campo del Derecho Civil –artículo 23, respeto del hogar y de la familia– se producen fricciones o desajustes que habrá que encarar para acomodarnos a la Convención. La regulación de instituciones civiles como la adopción, el ejercicio de la patria potestad o de la guarda y

custodia en casos de separación y divorcio, deben verse privados de cualquier elemento discrecional que permita actuaciones discriminatorias por parte de las autoridades judiciales y administrativas encargadas de supervisar esas materias. Se dan supuestos, denunciados desde el movimiento social de la discapacidad, de autoridades para las que la presencia de una discapacidad en un individuo hace del mismo persona inidónea, *per se* o en comparación con otra en disputa o conflicto que no tenga discapacidad, lo cual revela juicios de valor prejuiciados que llevan a actuaciones discrecionales con una contundente carga de discriminación hacia la discapacidad.

La recepción del artículo 13 de la Convención, dedicado al acceso a la Justicia, debe significar una renovación del marco normativo para garantizar los derechos como justiciables de las personas con discapacidad. Restricciones como la vigente para ejercer la función de jurado, o para actuar como testigo en procedimientos notariales, son sólo algunos ejemplos de regulaciones discriminatorias que habrá que desterrar de nuestro ordenamiento jurídico por mor de la Convención.

Para garantizar la participación en la vida política y pública, artículo 29 de la Convención, tendrán asimismo que ser modificadas distintas materias de nuestro régimen electoral. Restricciones al derecho de sufragio activo y pasivo (privación del derecho de voto y a ser elegido en caso de *incapacitación*), aseguramiento de las condiciones de accesibilidad de los procesos electorales, etc., precisarán de reformas normativas que se atengan a la visión de garantía efectiva de la Convención.

Otro gran bloque de cuestiones que requerirán una atención muy detenida es

el de los aspectos de regulación bioética y del cuidado y atención a la salud, cuando se ven concernidas personas con discapacidad. La experiencia nos dice que este ámbito es particularmente proclive a normas y prácticas gravemente comprometedoras de los derechos de las personas con discapacidad, so capa de una pretendida neutralidad médica, ejercida por expertos, que sólo opera como ciencia que pretende restablecer la salud o evitar la enfermedad. Asuntos como la obtención del consentimiento informado, con carácter previo a recibir tratamientos médicos; medidas de contracepción, reproducción asistida, o en general de salud reproductiva; todo lo relacionado con la investigación biomédica (desde el diagnóstico preimplantacional hasta la posibilidad de que personas con discapacidad participen en experimentos biomédicos, por citar únicamente temas candentes), son materias especialmente sensibles desde un punto de vista exigente de derechos humanos de las personas con discapacidad. Dado que en parte es un sector del Ordenamiento jurídico en proceso de gestación, es el momento oportuno para que el nuevo Derecho por surgir en esta materia incorpore desde el principio los valores, principios y mandatos de la Convención.

También será necesario introducir reformas en la regulación del acceso a bienes y servicios por parte de personas con discapacidad, en esferas en las que aún permanecen vestigios normativos que permiten o no evitan eficazmente la discriminación por motivos de discapacidad. A título de ejemplo, las situaciones de discriminación en la contratación de seguros, cuando el asegurado es una persona con discapacidad o el vigente régimen del derecho de admisión a establecimientos públicos.

He aquí tan sólo, como ya se advertía,

una relación sucinta –ni detallada ni completa– de las fricciones de más entidad entre la Convención y el Derecho español preexistente, cuya modificación hay que acometer para que la recepción del Tratado internacional no sea una mera incorporación nominal, sino la posibilidad de una actualización vigorosa de nuestra legislación desde una dimensión irrenunciable de derechos humanos.

otras modificaciones normativas aconsejables ■ ■ ■

La recepción de la Convención en nuestro Ordenamiento jurídico debe significar también una actualización normativa de distinto grado. Si hasta ahora, se han examinado las modificaciones que de modo indubitado vienen exigidas por el hecho de haber asumido este cuerpo jurídico, habría otro grado, que podríamos enunciar como segundo, que estaría constituido por aquellos cambios legales que fueran recomendables a la luz de la Convención. No existiría fricción, conflicto o contradicción entre lo dispuesto en el Texto internacional y en el ordenamiento español, que obligara a efectuar un cambio, pero sí resultaría aconsejable, desde un enfoque amplio, acometer reformas normativas inspiradas todas ellas en los principios y valores de la Convención. Se trataría de un segundo grado de recepción, que ampliaría el alcance e intensificaría, por decirlo así, el cumplimiento, considerado globalmente, de la Convención. La de primer grado, constituiría el nivel mínimo y preceptivo como Estado parte, y la de segundo, una mejora facultativa respecto de ese plano indisponible.

Desde esta óptica, y dada la amplitud y el carácter casi integral de la Convención, podrían catalogarse como aconsejables cualquier modificación normativa del ordenamiento jurídico español que supu-

siera un refuerzo de los derechos de las personas con discapacidad, tanto en lo relativo a igualdad de oportunidades y no discriminación como a las acciones positivas.

Pero no sería apropiado usar la Convención para a su socaire tratar de introducir todos los cambios normativos que nutren la extensa relación de asuntos que precisa la discapacidad. Podría resultar contraproducente, por los rechazos, suspicacias o dudas que una intención tal podría suscitar. La recepción de la Convención, si se realiza a partir de los dos niveles identificados (obligado y potestativo), es ya un avance de consideración, como para sobrefatigarla buscando repercusiones infinitas. Las iniciativas normativas a propósito de la discapacidad tendrán que seguir más allá y al margen de la Convención, aunque ésta permita una sustanciosa renovación de nuestra legislación y de nuestras políticas públicas.

Pueden ser muchos los aspectos normativos que siguiendo este desiderátum de modificaciones recomendables habría que acometer. Por razones de espacio, no cabe enunciar todos, pero sí, al menos, hemos de referir aquellos que son más relevantes por su afición a derechos o valores consagrados en la Convención más dignos de protección o promoción.

Así, sería deseable modificar la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, para rebajar significativamente los plazos máximos en que todos los entornos, productos y servicios deberán reunir las debidas condiciones de accesibilidad universal, para no resultar discriminatorios para las personas con discapacidad. En este mismo dominio de la accesibilidad universal, sería recomen-

dable regular normativamente las auditorías previas de accesibilidad, con objeto de que toda actuación, infraestructura u obra nueva (o remodelación de una preexistente), sea validada desde el punto de vista del cumplimiento de los requisitos de la accesibilidad y el diseño para todas las personas, a modo de salvaguardia anticipada. Urgente e inaplazable resulta también la modificación del régimen legal de la propiedad horizontal, a fin de que el coste de las actuaciones y obras de accesibilidad sean asumidas por toda la comunidad de propietarios, y no en exclusiva por el vecino con discapacidad o mayor de setenta años. Ésta es una de las discriminaciones de mayor magnitud e insidia que sufren las personas con discapacidad en España, y cuya erradicación se revela impostergable.

En el ámbito de los niños y niñas con discapacidad, que la Convención aborda en su artículo 7, una carencia considerable de nuestras políticas públicas es la del estatuto de la llamada atención temprana y estimulación precoz. Al ser una materia propia de la acción social, competencia en exclusiva de las Comunidades Autónomas, existe una regulación dispersa, desigual e insuficiente, que no garantiza debidamente los derechos de los niños y niñas que presentan una discapacidad. La propia Convención determina (apartado 5 del artículo 4) que sus disposiciones “se aplicarán a todas las partes de los Estados federales sin limitaciones ni excepciones”. Aunque España no sea formalmente un Estado federal, no es menos cierto que en la práctica funciona como si lo fuera por lo que sería de plena aplicación esta previsión.

Otro terreno en el que son precisas medidas legislativas de garantía, es el que concierne a las personas con discapacidad que desarrollan su vida en instituciones residenciales. Si bien la

Convención no proscribe la vida institucionalizada voluntaria —es más, consagra la libertad de opción a la hora de elegir el lugar de residencia y “dónde y con quién vivir”—, la práctica indica que las formas de vida institucionalizadas, que históricamente han tenido un cariz segregacionista, son entornos más expuestos a violaciones o no respeto de los derechos humanos de las personas con discapacidad. Por tales motivos, como ya sucede en otras naciones, sería deseable que el Ordenamiento jurídico español se dotase de una suerte de “carta de derechos de las personas acogidas”, que estableciera un vigoroso régimen de protección jurídica de los derechos de las personas institucionalizadas que optaran por esta forma de residencia.

En un apartado previo, se ha apuntado la necesidad de modificar la noción legal de discapacidad vigente en nuestro ordenamiento, para acomodarla a la concepción del modelo social que establece la Convención (artículo 1). Si lo anterior se decía para el nivel legal, también el nivel reglamentario ha de verse alcanzado. Una vez producida la modificación legal, deberá acometerse la articulación de un nuevo baremo de discapacidad basado en el modelo social de la discapacidad, en el funcionamiento de la misma y en la ponderación de las restricciones a la participación, como piedra angular del nuevo sistema que ha de erigirse.

Desde una perspectiva de diálogo civil, establecido como obligación general de los Estados parte en el apartado 3 del artículo 4 de la Convención, sería más que recomendable revisar todas las normas reguladoras de órganos de participación y consulta de la sociedad en las políticas públicas, cuyo objeto tenga conexión con la discapacidad, a fin de que las organizaciones representativas de estos ciudadanos tengan presencia en los mis-

mos, y puedan “colaborar activamente” en la adopción y puesta en práctica de decisiones. Esto claro está, para el nivel de la Administración General del Estado, como para los niveles del resto de Administraciones: autonómica y local. De igual modo, habría que revisar las normas que ordenan los procedimientos de elaboración y aprobación de disposiciones (leyes, reglamentos, etc.) para que incorporen estructural y permanentemente, en fraseología de la Convención, “la consulta estrecha” y “la colaboración activa” de la discapacidad por medio de sus “organizaciones representativas”.

conclusión operativa ■ ■ ■

Como se ha podido comprobar en los apartados anteriores, son diversas y hasta dispersas las disposiciones legales que han de ser modificadas por mor de haber asumido España como parte de su ordenamiento el contenido de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Este tratado internacional, no se oculta, es ya derecho positivo en España, desde su entrada en vigor, por lo que no se requiere ninguna operación jurídica posterior de transposición, para que las normas de la Convención sean vinculantes e invocables. Mas no es menos cierto que en los ordenamientos jurídicos complejos y copiosos, como es el caso del español, a pesar de la preeminencia indubitada de una norma sobre otras, perviven, si no se aclaran y se ajustan, contradicciones aparentes, pero eficaces en el plano práctico, que pueden inducir a que la norma superior quede, en todo o fragmentariamente, en entredicho o suspenso, por el arraigo o costumbre de aplicar la disposición preexistente afectada, que no ha sido explícitamente derogada o modificada en el sentido de la correspondencia con la Convención. Por razones de seguridad jurídica y de eficacia de las normas, es

más que recomendable acometer un ajuste mediante la modificación casuística del ordenamiento jurídico.

El necesario ajuste ha de hacerse de modo acelerado para evitar fricciones prolongadas y desde un enfoque de globalidad, para que la Convención alcance todos los sectores del derecho positivo español. A este fin, desde el tejido asociativo de la discapacidad se ha propuesto la promulgación de una Ley que modifique todos aquellos aspectos de nuestra legislación que no se compadezcan con la Convención, bien porque entre en conflicto abierto con alguno de sus mandatos, bien porque, sin contradecirla palmaria-mente, resulte recomendable para actualizar y perfeccionar nuestro ordenamiento en materias que lo precisen. Se plantea pues la aprobación de una Ley única, que regule cuestiones variadas y de distintos sectores del ordenamiento, por razones de economía legislativa, ya que formular proyectos de ley específicos para cada ajuste normativo que resulte necesario, haría inviable políticamente el objetivo de armonización perseguido. La capacidad de producción normativa de nuestras cámaras legislativas, en el lapso de una legislatura, es limitada, motivo por el cual es más que conveniente la concentración legislativa en una única iniciativa. Por descontado, la propuesta normativa ha de ordenar y sistematizar los distintos ajustes, diferenciando entre innovaciones y modificaciones legislativas que requieren norma de rango de ley orgánica u ordinaria, por una parte; e identificando las disposiciones legales preexistentes y los sectores del ordenamiento que deben verse innovados o modificados.

La necesidad de esta ley de ajuste ha sido asumida como compromiso electoral por las formaciones políticas mayoritarias que concurrieron a las elecciones genera-

les de la primavera de 2008, por lo que presumiblemente serán una realidad en la legislatura que se extiende hasta el año 2012. Para facilitar el cumplimiento de ese compromiso, adquirido por los partidos políticos por la presión del tejido social de la discapacidad, el CERMI y la Fundación ONCE vienen trabajando con la Universidad Carlos III de Madrid en la elaboración de un informe exhaustivo sobre las repercusiones, de toda índole, de la Convención en el ordenamiento jurídico español. Sobre la base de dicho estudio, y con criterios de incidencia política propios del movimiento social de la discapacidad al que representa el CERMI, se elaborará una iniciativa legislativa articulada que tras su legitimación interna se

elevará al Gobierno de España y a los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales, solicitando su tramitación como proyecto de ley. De este modo, se procederá, de forma aceptablemente rápida, a ajustar, el menos en el plano legal, el ordenamiento jurídico español a los mandatos de la Convención, eliminando aquellos aspectos que se revelen como conflictivos o contradictorios.

Otra cuestión, que no hace a este artículo, es la de la aplicación concreta de las normas en la vida cotidiana y su incidencia en las personas con discapacidad y en la de sus familias. Las prácticas, la realidad social son espacios en los que el Derecho no siempre llega con eficacia. Pero ése es otro debate.