

LUIS M. MARTIN DOMINGUEZ.

Jurista del Cuerpo superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias.

**Hacia un modelo de normativa penitenciaria acorde con lo establecido en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.**

**Resumen**

Las personas que sufren algún tipo de enfermedad mental y/o alguna discapacidad física o sensorial, especialmente las personas que sufren una discapacidad intelectual y se ven inmersas en proceso penal que conlleva su ingreso en prisión, por razones obvias que a nadie les pasan desapercibidas, son especialmente vulnerables en su paso por nuestra Institución Penitenciaria, también cuando tras su paso por ella, la abandonan. Aunque se realiza diariamente un esfuerzo notable en cuanto al tratamiento debido a estas personas desde la Institución, y por parte de los profesionales que diariamente están en contacto con ellas y aunque nuestra normativa es especialmente garantista con los derechos de las personas en ella recluidas, es obsoleta en relación a lo dispuesto sobre personas con discapacidad o enfermedad mental recluidas en nuestra Institución, pues no se ha adaptado a los instrumentos normativos dictados sobre los derechos de las personas con discapacidad en los últimos tiempos, y no ofrece respuestas específicas y diferenciadas para estas personas especialmente vulnerables. A la vista de los instrumentos normativos específicos que tanto en el plano Internacional, como en el plano nacional se han dictado referentes a los derechos de las personas con discapacidad o afectadas por enfermedad mental, además de los últimos informes emitidos por los órganos encargados de velar por la efectiva aplicación de aquellos se hace necesario que la normativa penitenciaria se adecue tanto a unos como a otros para tratar de que las personas especialmente vulnerables por tener sus capacidades especialmente afectadas vean sus derechos reconocidos en dicha normativa penitenciaria.

**Abstract**

People who suffer from some kind of mental illness and / or some physical or sensory disability, especially people who suffer from an intellectual disability and are immersed in criminal proceedings that entail their entry into prison, for obvious reasons that nobody goes unnoticed, they are especially vulnerable in their passage through our Penitentiary Institution, also when they leave it after passing through it. Although a remarkable effort is made daily regarding the treatment due to these people from the Institution, and by the professionals who

are in daily contact with them and although our regulations are especially guaranteeing the rights of the people in it obsolete in relation to the provisions on persons with disabilities or mental illness held in our Institution, since it has not adapted to the normative instruments dictated on the rights of persons with disabilities in recent times, and does not offer specific and differentiated answers for these especially vulnerable people. In view of the specific normative instruments that have been issued both at the international level and at the national level regarding the rights of persons with disabilities or those affected by mental illness, in addition to the latest reports issued by the bodies responsible for ensuring Due to the effective application of those, it is necessary that the penitentiary regulations be adapted both to one another and to try to ensure that especially vulnerable people, due to their specially affected capacities, see their rights recognized in said penitentiary regulations.

## **INTRODUCCIÓN**

En el plano normativo internacional, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en adelante CPDC, fue adoptada por Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006., fueron ratificados por España la Convención y su Protocolo Facultativo el 21 de abril de 2008, entrando ambos en vigor el 3 de mayo de ese mismo año. En el Protocolo facultativo se reconoce la competencia del Comité, órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención en adelante CDRC. También debemos tener presentes las Reglas de Brasilia sobre el acceso a la Justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad aprobadas en el mes de Marzo de 2.008 en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. Posteriormente, en el plano normativo nacional, se aprobaría la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, norma que encuentra su fundamento en el artículo 4 de la Convención, en virtud del cual los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para asegurar el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. En el mismo sentido tuitivo está establecido en el artículo 49 de nuestra Constitución, Que los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos, por ello es deber de la Administración la protección de las personas más vulnerables por razón de su situación de discapacidad, y procurarles la atención especializada y el amparo necesario para el disfrute de sus derechos fundamentales.

Fruto de esta normativa, y de la labor del CDRC se encuentran a disposición de la Administración Penitenciaria los últimos informes emitidos por aquel Sobre los Derechos de las personas con discapacidad, en particular, las observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero

combinados de España del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 9 de abril de 2019, se puede consultar en [www.convenciondiscapacidad.es](http://www.convenciondiscapacidad.es) › 2019/04/10 › observaciones-finales. Además también tenemos a nuestra disposición el informe del Defensor del Pueblo, “Las personas con discapacidad en el informe anual del Defensor del Pueblo 2018”, Se puede consultar el informe completo en ([www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es)).

A la vista de estos instrumentos y por las consideraciones que en adelante diré, se hace necesario, de una vez por todas, que en la normativa penitenciaria española, se desarrolle de forma transversal, es decir en todos los aspectos, las previsiones en relación a la adaptación a lo dispuesto por ellos a lo establecido en aquella en cuanto a la reinserción, rehabilitación e integración de las personas recluidas afectadas por tener sus capacidades físicas, sensoriales y psíquicas disminuidas, debiéndose optar por un sistema normativo en el cual se establezcan los apoyos necesarios, y que se proyecte sobre las circunstancias específicas de la persona con discapacidad.

## **CONSIDERACIONES**

**En primer lugar,** porque con la ratificación de la CPDC y la aprobación de la Ley 26/2011, nuestro ordenamiento supera el llamado modelo médico o rehabilitador, predominante en la normativa penitenciaria en el momento de la aprobación de la Constitución, el cual consideraba la discapacidad como un problema de la persona, causado directamente por una enfermedad, accidente o condición de su salud, que requiere asistencia médica y rehabilitadora, en forma de un tratamiento individualizado prestado por profesionales. Se asume ahora la perspectiva social y de derechos y capacidades, que configura la discapacidad como un complejo conjunto de condiciones, muchas de las cuales están originadas o agravadas por el entorno social, este modelo, como es fácil de comprobar en la obsoleta normativa penitenciaria no es el que domina nuestra normativa.

**En segundo lugar,** por la adaptación llevada cabo en general y de forma transversal en nuestra normativa estatal, producida desde la ratificación por el Estado Español de la CDPC, así la disposición final segunda de la Ley 26/2011, en la redacción dada por la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, imponía al Gobierno la elaboración y aprobación, antes del 31 de diciembre de 2013, de un Texto Refundido con el fin de regularizar, aclarar y armonizar las citadas Leyes 13/1982, 51/2003 y 49/2007, tomando para ello como referente principal la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con discapacidad y de su inclusión social (en adelante Ley General de Discapacidad), aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, que deroga las tres leyes mencionadas.

La Ley se estructura en los siguientes cuatro Títulos:

El Título Preliminar, que recoge las disposiciones generales de la Ley relativas a su objeto, las definiciones de los conceptos que contiene la norma, los principios que la inspiran, su ámbito de aplicación, estableciendo quiénes son

titulares de los derechos reconocidos por la Ley, y la proclamación del principio del respeto a la autonomía de las personas con discapacidad.

En línea con la actual normativa internacional, a los efectos de la Ley se entiende por discapacidad, "una situación que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias previsiblemente permanentes y cualquier tipo de barreras que limiten o impidan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás" (art. 2.a). Consecuentemente, son personas con discapacidad aquellas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás (art. 4.1).

El Título I regula los derechos de las personas con discapacidad, al tiempo que contiene diversas referencias relativas al sistema de prestaciones y medidas de acción positiva para hacerlos efectivos, por un lado; por otro, establece las obligaciones de los poderes públicos respecto del colectivo de personas con discapacidad.

Se abre con la proclamación del derecho a la igualdad, que implica que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos que los demás ciudadanos. Le sigue la mención de las prestaciones sociales y económicas para las personas con discapacidad; la regulación, adaptada a las particularidades de las personas con discapacidad, de los derechos a la protección de la salud, a la atención integral, a la educación, a la autonomía personal o vida independiente, que incluye las medidas pertinentes para asegurar la accesibilidad universal en los diferentes ámbitos de la vida cotidiana; el derecho al trabajo, con indicación de las medidas para prevenir o compensar las desventajas ocasionadas por la discapacidad como garantía de la plena igualdad en el trabajo, las cuotas de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad, o la regulación de los centros especiales de empleo; y, finalmente, los derechos a la protección social y a la participación en los asuntos públicos.

En cuanto a las obligaciones de los poderes públicos, se incluyen las relativas a la prestación de servicios, su financiación, así como la promoción de actividades de información, campañas de toma de conciencia y acciones formativas para la promoción de la igualdad de oportunidades y la no discriminación. Asimismo, se prevé la existencia de personal especializado, con formación, en los distintos servicios de atención a las personas con discapacidad, fomentándose igualmente el voluntariado en esta materia.

El Título II contiene la regulación detallada del derecho a la igualdad de oportunidades y a la no discriminación. Tras establecer qué se entiende por vulneración del derecho a la igualdad de oportunidades, se enumeran sus respectivas garantías y se concretan las medidas contra la discriminación y su contenido. Especial atención merecen en la Ley las medidas de fomento y de defensa del mencionado derecho. Dentro de las primeras se sitúa la acción del Observatorio Estatal de la Discapacidad, instrumento técnico de la Administración General del Estado que, a través de la Dirección General de

Políticas de Apoyo a la Discapacidad del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, se encarga de la recopilación, sistematización, actualización, generación de información y difusión relacionada con el ámbito de la discapacidad. Entre las medidas de defensa se incluyen las relativas al arbitraje y a la tutela judicial del derecho.

Finalmente el Título III de la Ley aborda el régimen de infracciones y sanciones, atribuyendo la competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora a la Administración General del Estado cuando las conductas infractoras se proyecten en un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma.

En otro orden de cosas, es necesario destacar en la configuración del marco legislativo de los derechos de las personas con discapacidad, 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 sordo-ciegas, que reconoce el derecho de libre opción de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordo-ciegas al aprendizaje, conocimiento y uso de las lenguas de signos españolas, y a los distintos medios de apoyo a la comunicación oral, lo que constituye un factor esencial para su inclusión social.

Importante esfuerzo de protección a la discapacidad se opera igualmente por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Esta norma despliega sus efectos no sólo sobre el colectivo de discapacitados, sino también y fundamentalmente sobre el de personas mayores, y, por tanto, se configura como un desarrollo no sólo del art. 49 de la Constitución, sino también del art. 50, como señala su Exposición de motivos. La Ley establece un nivel mínimo de protección, definido y garantizado financieramente por la Administración General del Estado. Asimismo, como un segundo nivel de protección, se contempla un régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas mediante convenios para el desarrollo y aplicación de las demás prestaciones y servicios que se enumeran. Finalmente, las Comunidades Autónomas podrán desarrollar, si así lo estiman oportuno, un tercer nivel adicional de protección a los ciudadanos. Para una exposición algo más detenida del contenido de esta ley, véase el Comentario al art. 50 de la Constitución.

Debe asimismo destacarse el importante esfuerzo tutivo de la discapacidad operado la Ley 1/2009, de 25 de marzo de reforma de la Ley de 8 de junio de 1957, sobre el Registro Civil, en materia de incapacitaciones, cargos tutelares y administradores de patrimonios protegidos, y de la Ley 41/2003, de 18-11-2003, sobre protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil,

Entrando en las medidas de protección que podrían resultar más destacables, una es el sistema especial de prestaciones sociales y económicas para las personas con discapacidad que, por no desarrollar una actividad laboral, no están incluidos en el campo de aplicación del Sistema de la Seguridad Social. Dicho sistema, conforme al art. 8 la Ley General de Discapacidad, comprende:

- a) Asistencia sanitaria y prestación farmacéutica.
- b) Subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte.
- c) Recuperación profesional.
- d) Rehabilitación y habilitación profesionales.

También debe mencionarse el régimen de las pensiones de invalidez no contributivas cuyos beneficiarios serán las personas que, entre otros requisitos, estén afectadas por una discapacidad o por una enfermedad crónica, en un grado igual o superior al 65 por ciento. Se regulan en los arts. 363 a 368 de la Ley General de la Seguridad Social de 2015, especificando el Real Decreto 1971/ 1999, de 23 de diciembre, el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía.

En cuanto a la gestión de las prestaciones sociales y económicas reconocidas a favor de las personas con discapacidad, una vez culminado el proceso de transferencia de las competencias en materia de servicios sociales a las Comunidades Autónomas a finales de los años 90, son éstas las competentes para la gestión y reconocimiento del derecho a las referidas prestaciones. Por su parte, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), Entidad Gestora de la Seguridad Social conforme al art. 66.1.c) del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 2015, tiene encomendada la gestión y reconocimiento del derecho a las prestaciones en favor de las personas discapacitadas de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla a través de las respectivas Direcciones Territoriales. El IMSERSO se adscribe al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y su estructura orgánica y funciones se regulan por Real Decreto 1226/2005, de 13 de octubre.

También cabe mencionar, en el apartado asistencial, el Real Patronato sobre Discapacidad, organismo autónomo creado por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, cuyo Estatuto fue aprobado por Real Decreto 946/2001, de 3 de agosto, recientemente modificado por Real Decreto 1/2013, de 11 enero. El Real Patronato sobre Discapacidad tiene por fines la promoción y mejora de la prevención de deficiencias y de la atención a las personas con discapacidad, así como de su desarrollo personal y consideración social.

En el orden laboral, el art. 37 de la Ley General de Discapacidad establece que las personas con discapacidad pueden ejercer su derecho al trabajo a través de los siguientes tipos de empleo: a) empleo ordinario, en las empresas y en las Administraciones Públicas, incluido los servicios de empleo con apoyo; b) empleo protegido, en centros especiales de empleo y en enclaves laborales; y c) empleo autónomo.

En relación con el empleo ordinario, las empresas están obligadas a adoptar las medidas adecuadas para la adaptación del puesto de trabajo y la accesibilidad de la empresa, en función de las necesidades de cada situación concreta, con el fin de permitir a las personas con discapacidad acceder al

empleo, desempeñar su trabajo, progresar profesionalmente y acceder a la formación, salvo que esas medidas supongan una carga excesiva para el empresario. Para determinar si una carga es excesiva se tendrá en cuenta si es paliada en grado suficiente mediante las medidas, ayudas o subvenciones públicas para personas con discapacidad, así como los costes financieros y de otro tipo que las medidas impliquen y el tamaño y el volumen de negocios total de la organización o empresa (art. 40).

Las empresas públicas y privadas que empleen a 50 o más trabajadores vendrán obligadas a que de entre ellos, al menos, el 2% sean trabajadores con discapacidad. No obstante, podrán quedar exentas de esta obligación, de forma parcial o total, bien a través de acuerdos recogidos en la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal y, en su defecto, de ámbito inferior, bien por opción voluntaria del empresario, debidamente comunicada a la autoridad laboral, y siempre que en ambos supuestos se apliquen las medidas alternativas que se determinen reglamentariamente (art. 42)

En las ofertas de empleo público se reservará un cupo del 7% para ser cubierto por personas con discapacidad (art. 59 del Estatuto Básico del Empleado Público).

En cuanto al empleo protegido, deben mencionarse los centros especiales de empleo, que son aquellos cuyo objetivo principal es el de realizar una actividad productiva de bienes o de servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado, y tienen como finalidad asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad. Su plantilla estará constituida por el mayor número de personas trabajadoras con discapacidad que permita la naturaleza del proceso productivo y, en todo caso, por el 70% de aquella (art. 43 Ley General de Discapacidad). Las Administraciones Públicas podrán establecer compensaciones económicas, destinadas a los centros, para ayudar a la viabilidad de los mismos, estableciendo para ello, además, los mecanismos de control que se estimen pertinentes (art. 44).

Dentro de las políticas sectoriales, las normas técnicas sobre edificación incluirán previsiones relativas a las condiciones mínimas que han de reunir los edificios de cualquier tipo para permitir la accesibilidad de las personas con discapacidad (art. 26). En este sentido, el Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, ya fue modificado en materia de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad por Real Decreto 173/2010, de 19 de febrero.

En el ámbito educativo, la Ley General de Discapacidad reconoce el derecho de las personas con discapacidad a una educación inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás personas (art. 18.1). Por su parte, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece también, como principio general, la inclusión educativa, la igualdad de derechos y oportunidades y la accesibilidad universal a la educación, que actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que se deriven de cualquier tipo de discapacidad (art. 1). Las Administraciones educativas garantizarán la

participación del alumnado con discapacidad en los programas de mejora del aprendizaje y del rendimiento, poniendo a su disposición los recursos de apoyo que, con carácter general, se prevean para este alumnado en el Sistema Educativo Español (art. 27.4). También se imponen a las Administraciones educativas determinadas obligaciones respecto del alumnado con necesidades especiales, entre ellos los que requieran atenciones educativas específicas derivadas de discapacidad, como la adaptación de las condiciones de realización de las pruebas escolares establecidas en la Ley (art. 74.5). Los centros educativos deberán reunir las condiciones de accesibilidad exigidas por la legislación vigente (art. 110.), remisión que cabe efectuar a la Ley General de Discapacidad (respecto de los centros de educación primaria, vid. Real Decreto 1635/2009, de 30 de octubre), también la Ley 4/2019, de 7 de marzo, de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria. .

Las políticas sociales de la Unión Europea inciden también en el ámbito de la discapacidad. Aunque el Título X del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sobre "Política Social" no alude expresamente a esta realidad, ha de tenerse en cuenta que la no discriminación por razón de discapacidad (art. 10) actúa como un principio general en la definición y ejecución del conjunto de políticas y acciones de la UE. La Carta de Derechos Fundamentales de la UE también reconoce este principio (art. 21), así como el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad (art. 26). El Derecho derivado ha concretado determinadas medidas de protección de las personas con discapacidad, pudiendo citar la Directiva 2000/78, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, o el Reglamento 1107/2006 sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo. En cuanto a los programas de la UE, el referente en esta materia es la "Estrategia sobre discapacidad 2010-2020".

Hay que celebrar que en 2019, reforma normativa que había sido recomendada en su día por el Defensor del Pueblo— han podido votar todas estas personas en las elecciones celebradas en abril, mayo y noviembre.

En materia de jurisprudencia constitucional, pueden citarse las Sentencias: 62/2008, de 26 de mayo, en materia de igualdad y no discriminación por motivos de discapacidad; 269/1994, de 3 de octubre, en materia de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad; 141/2003, de 14 de julio, sobre tutela judicial efectiva y cálculo de pensiones de invalidez; 208/2013, de 16 de diciembre, sobre conexión entre el derecho fundamental al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, y la protección de las personas con discapacidad; 10/2014, de 27 de enero, relativa a la escolarización de los menores discapacitados; 77/2014, de 22 de mayo, sobre tutela judicial efectiva de las personas con discapacidad en los procesos penales.<sup>2</sup>

<sup>2</sup>Asunción García Martínez. Profesora Titular. Universidad Complutense. Diciembre 2003. Sara Sieira. Letrada de las Cortes Generales. 2011.

**En tercer lugar**, en base a esta intensa actividad normativa en materia de discapacidad se publica este año 2.019 el Informe-propuesta de adaptación de la normativa penitenciaria española a la normativa internacional, muy clarificador de la situación actual de los discapacitados en los Centros Penitenciarios españoles y la necesidad de adaptación normativa a la CDPC, que fue elaborado por el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) por encargo de la Dirección General de Políticas de Discapacidad de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, entidad que gestiona el Observatorio Estatal sobre la Discapacidad, este se configura como instrumento de promoción y orientación de las políticas públicas de conformidad con la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad que es el siguiente:

**Propuestas de mejora para la atención a las personas con discapacidad afectadas por el régimen penal-penitenciario:** 1. Incluir en la legislación penitenciaria un enfoque inspirado en los principios de la Convención de derechos de las personas con discapacidad de Naciones Unidas. 2. Avanzar en criterios de diseño universal en los centros penitenciarios, tanto en relación con la accesibilidad a los espacios, como en las comunicaciones y documentos. 3. Realizar acciones especializadas de formación y sensibilización sobre el modelo social de la discapacidad, entre jueces, fiscales, letrados, equipos forenses y personal penitenciario y fuerzas de seguridad sobre discapacidad: La acreditación de la discapacidad antes o durante el juicio puede determinar las posibilidades de la persona con discapacidad para acceder a mecanismos de protección especializados. Así mismo, la perspectiva de la igualdad de oportunidades en el medio penitenciario resulta fundamental para evitar una doble discriminación tanto en la estancia en prisión como en el proceso de reinserción. 4. Desarrollar de los mecanismos previstos en el artículo 96 del Código Penal que habilitan el cumplimiento de medidas de seguridad no privativas de seguridad en Centros Especializados. La colaboración y coordinación abierta entre los recursos sociales comunitarios (generales y especializados en discapacidad) y los servicios sociales penitenciarios para el cumplimiento de medidas no privativas de libertad, es fundamental para evitar la saturación de los Hospitales Psiquiátricos Penitenciarios, y el desarraigo por distanciamiento de las familias y el contexto social propio. 5. Potenciar instrumentos que permitan el cumplimiento de condenas mediante medidas alternativas a la entrada en prisión. Existen experiencias reales que indican que hasta el 94% de las personas que cumplen condena fuera de prisión no reincide. La dotación adecuada de recursos para los Servicios Sociales Penitenciarios, la colaboración fluida con el resto de Servicios Comunitarios y la confianza de Jueces y Fiscales son condiciones imprescindibles para el buen funcionamiento de este tipo de medidas. 6. Crear un sistema integrado de coordinación entre los equipos de tratamiento penitenciario y los equipos de valoración de la discapacidad: La obtención del Certificado de Discapacidad facilita al interno con discapacidad el acceso a diferentes sistemas y recursos de Las personas con discapacidad en el medio penitenciario en España Página 104 de 122 apoyo que pueden mejorar su calidad de vida tanto en el Centro Penitenciario como en el momento de su reinserción. 7. Generalizar las experiencias de cooperación regulada entre las Administraciones Autonómicas y la Administración Penitenciaria: Dado que los servicios sociales, educativos y sanitarios se encuentran descentralizados hacia las Comunidades Autónomas, el establecimiento de iniciativas de cooperación entre estas administraciones con las Administraciones Penitenciarias y las ONGs que intervienen en el medio penitenciario dotará de los mecanismos de coordinación necesarios y que en este momento son ineficaces. 8.

Incluir información básica sobre discapacidad en la información estadística penitenciaria, al menos en lo que concierne a variables sociodemográficas básicas, tipo y certificación de la discapacidad. La inclusión en estas cifras de las personas que cumplen medidas alternativas al cumplimiento en centros penitenciarios, es muy conveniente. 9. Profundizar las mejoras en la detección y diagnóstico de la discapacidad de forma temprana: El proceso de clasificación interior que se produce a la entrada del interno en prisión, es un momento determinante para el tipo de situación que va a encontrar en su vida en el Centro. Si no se da una detección y valoración adecuada de la discapacidad, la ubicación del interno en el Centro puede incluso perjudicar el pronóstico de forma grave. 10. Garantizar la accesibilidad de los espacios, la información y las actividades disponibles en los Centros Penitenciarios para dotar de igualdad de oportunidades a las personas con discapacidad. La escasez de acceso a la información y las actividades dificultan su reinserción y puede contribuir a agravar sus patologías. Además, las personas con discapacidad que no pueden acceder en igualdad de condiciones al desarrollo de actividades laborales, culturales y ocupacionales, restringe sus posibilidades de beneficiarse de reducción de penas y otros beneficios penitenciarios. 11. Crear sistemas especiales de protección y promoción para las personas con discapacidad que cumplen condena. El medio penitenciario presenta dificultades añadidas para las personas con discapacidad que dificultan su adaptación al contexto penitenciario, contexto en el que pueden ser víctimas de violencia o abuso. Bien por las barreras arquitectónicas que reducen drásticamente los espacios y actividades en las que pueden participar, bien porque por problemas de dificultades cognitivas carecen de habilidades para comprender y adaptarse al entorno en el que cumplen condena. Las personas con discapacidad en el medio penitenciario en España Página 105 de 122 12. Garantizar la accesibilidad de los Establecimientos Penitenciarios de Régimen Abierto. En ocasiones las personas con movilidad reducida, que como se ha visto, suelen cumplir su condena en prisión de forma permanente en la enfermería, no pueden beneficiarse de los programas vinculados al Tercer Grado Penitenciario, si estos precisan de la intervención en Centros Abiertos, de Inserción Social o Secciones Abiertas que tienen barreras arquitectónicas. 13. Equiparar el status legal de las personas con discapacidad al de otros colectivos, en lo relativo a la ampliación del límite máximo de penas susceptibles de ser suspendidas, reguladas en el artículo 81 del Código Penal. 14. Afinar los criterios por los que se determina el contexto en el que se realizará el proceso de reinserción: Las personas con discapacidad que cumplen condena y se preparan para la reinserción, en ocasiones regresan al contexto geográfico, familiar y relacional que contiene los factores de riesgo que han contribuido en mayor o menor medida a su entrada en el ciclo delictivo. Dada la su especial vulnerabilidad, resulta conveniente introducir mecanismos especiales de protección frente a dichos factores de riesgo. 15. Generalizar las experiencias de colaboración con entidades expertas en atención a todo tipo de discapacidades: Los resultados positivos alcanzados con personas con discapacidad intelectual y enfermedad mental por diferentes entidades, justifican la necesidad de estimular la entrada de todo tipo de organizaciones de apoyo a personas con discapacidad internadas en centros penitenciarios. 16. Diseñar medidas especializadas en pluridiscapacidad. Se da con frecuencia concurrencia en una misma persona de discapacidad intelectual y enfermedad mental, por lo que se hace necesario el establecimiento de medidas especiales de protección que combine apoyos especializados. 17. Mejorar los mecanismos de coordinación del Sistema Sanitario Penitenciario con los Sistemas Comunitarios, para evitar diferencias en la calidad de la atención que reciben los internos con discapacidad, así como incorporar la atención especializada cuando sea necesario. 18. Avanzar en sistemas de información a las personas con discapacidad sobre su situación procesal y penitenciaria, mediante la adaptación del contenido o formato de la información. 19. Establecer sistemas de control eficaces que eviten la deserción en el tratamiento de las personas con enfermedad mental. La mayoría de los episodios que desencadenan actos violentos por parte de personas con enfermedad mental se producen por ausencia de control farmacológico y del tratamiento, para el que en muchas ocasiones carecen de recursos personales o familiares adecuados. Los Servicios Sanitarios y Sociales tienen la responsabilidad pública de asumir un papel protagonista en este campo, en coordinación con el Sistema Judicial en su caso. 20. Reducir ineficiencias en la provisión de recursos comunitarios

cuando estos se precisan para el cumplimiento de medidas alternativas: Bien por falta de información o de mecanismos de coordinación o de control, la disponibilidad de recursos comunitarios adecuados para el cumplimiento de medidas alternativas al internamiento no es adecuada. 21. Establecer vías alternativas de apoyo a las personas con discapacidad que carecen de red familiar y/o social. La activación y por tanto el éxito de la reinserción de las personas que cumplen condena o medidas de seguridad depende en gran medida de la existencia de vínculos personales en el exterior de las instituciones penitenciarias, que complementen los programas individuales de rehabilitación, así como reducen las posibilidades de realizar actividades en el exterior a las personas que se encuentran cumpliendo medidas de seguridad en Hospitales Psiquiátricos Penitenciarios. La ausencia de este tipo de apoyos debe suplirse con mecanismos sustitutivos. 22. Revisar los mecanismos primarios de prevención en sanidad y servicios sociales. En muchas ocasiones las personas con discapacidad -especialmente con enfermedad mental- sólo se hacen visibles a la sociedad en el momento de la comisión del delito, lo cual evidencia el fracaso de los sistemas primarios de protección social y sanitaria. 23. Realizar acciones especializadas de formación sobre contenidos, medidas y previsiones legales relacionadas con las personas con discapacidad afectadas por el régimen penal penitenciario, entre los profesionales de servicios básicos: educación, sanidad y servicios sociales, como paso previo y fundamental para avanzar en mecanismos de coordinación. 24. Incrementar medidas de localización preventiva del riesgo delictivo, mediante programas de prevención primaria de personas con discapacidad en riesgo de delinquir: barrios marginales, transeúntes, situaciones de desprotección económica y ausencia de redes familiares y sociales de apoyo. 25. Ampliar en el marco legislativo autonómico de los Servicios Sociales para que ampare las medidas de atención a personas con discapacidad en coordinación con los Servicios Sociales Penitenciarios. 26. Desarrollar, con el apoyo de las administraciones de nivel autonómico y local las previsiones legales que contemplan la participación de las Las personas con discapacidad en el medio penitenciario en España Página 107 de 122 ONGs de apoyo a personas con discapacidad en el proceso penal, cumplimiento de penas, medidas de seguridad, medidas alternativas, reeducación y reinserción. 27. Incrementar, mediante campañas de formación y sensibilización, la colaboración de los recursos dependientes de las ONGs de apoyo a personas con discapacidad, para que los recursos de que disponen puedan ser utilizados eficazmente para la reeducación y reinserción de las personas con discapacidad afectadas por el régimen penal penitenciario. 28. Revisar la configuración de la financiación pública de las plazas de atención a personas con discapacidad gestionadas por las ONGs, de forma que los límites administrativos no supongan dificultades para el aprovechamiento de estos recursos para la reeducación y reinserción de las personas con discapacidad. 29. Incentivar a las ONGs de apoyo a las personas con discapacidad para desarrollar programas de prevención primaria en personas con discapacidad en riesgo de delinquir: barrios marginales, transeúntes, situaciones de desprotección económica y ausencia de redes familiares y sociales de apoyo.<sup>3</sup>

**En cuarto lugar**, el informe del Defensor del Pueblo, “Las personas con discapacidad en el informe anual del Defensor del Pueblo 2018”, en el que en su presentación expone claramente la propia razón de ser del informe “Es propio del Defensor del Pueblo influir sobre las administraciones públicas para procurar su perfeccionamiento. Podemos hacer mucho para mejorar la situación de las personas con discapacidad intelectual en prisión y a ello se orientan las reflexiones de este estudio y las Recomendaciones con las que culmina”, .y emite las siguientes

**A ambas administraciones penitenciarias (Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y Secretaría de Medidas Penales, Reinserción y Atención a las Víctimas de la Generalitat de Cataluña):**

1. Crear nuevos lugares especialmente diseñados para el cumplimiento de penas y medidas de seguridad privativas de libertad impuestas a personas con discapacidad intelectual, dada la insuficiencia de los pocos actualmente existentes. La ubicación de estos lugares debe producirse fuera de las prisiones (como se deduce del artículo 96.2 del Código Penal, que se refiere al internamiento en centro educativo especial). Si esto no fuere posible a corto plazo, constituir módulos especialmente diseñados para el propósito de atender a estas personas. En este último caso, debe garantizarse la realización de un amplio número de actividades comunes con el resto de los reclusos del centro penitenciario en que se ubiquen, para garantizar la integración y la igualdad de trato, sin perjuicio de preservar la seguridad de todos los reclusos.
2. Valorar el uso de alguno de los centros de cumplimiento de régimen abierto actualmente existentes para personas con discapacidad intelectual que hayan cometido delitos de entidad menor y presenten un pronóstico de peligrosidad bajo.
3. Fortalecer la estructura administrativa de personal preparado para atender a las personas con discapacidad intelectual en prisión, sin perjuicio de dar continuidad a la relevante función que desempeña la sociedad civil en la asistencia a estas personas, garantizando una financiación suficiente a través de las subvenciones con cargo al 0,7 %, para poder llegar a todos los internos con discapacidad intelectual.
4. Garantizar el acompañamiento de la persona con discapacidad intelectual en las actuaciones judiciales, especialmente en el acto del juicio, así como el conocimiento por el juez y el fiscal de su condición mediante el traslado de la documentación en poder de la Administración penitenciaria que en cada caso resulte pertinente para este propósito, sin perjuicio de las funciones que corresponden al abogado.
5. Informar a los funcionarios de la discapacidad intelectual que padecen estas personas privadas de libertad y proporcionarles pautas para tratar con ellas, dado que se encuentran en situación de vulnerabilidad.
6. Incluir dentro de los contenidos de la fase de prácticas de los procesos selectivos, sobre todo para el personal de vigilancia y seguridad, actividades relacionadas con el manejo de situaciones relativas a los reclusos con discapacidad intelectual.
7. Respetar el derecho de los internos con discapacidad intelectual a disponer de información adaptada a sus necesidades específicas (carteles, pictogramas, textos en lenguaje fácil, modos de transmitir la información por los funcionarios) en todos los centros penitenciarios.
8. Concienciar a las juntas de tratamiento y comisiones disciplinarias de la necesidad de adaptar los criterios con los que se abordan decisiones propias de las mismas (permisos, progresiones de grado, sanciones, etcétera) a las especificidades de las personas con discapacidad intelectual, teniendo en cuenta las necesidades de acompañamiento de estas personas en el proceso reflexivo para asumir el delito cometido y sus consecuencias.
9. Adaptar los programas de intervención enfocados al tipo de delito cometido (por ejemplo, el de personas condenadas por delitos contra la libertad sexual) e impulsar que los contenidos formativos de las escuelas de los centros penitenciarios también se adapten a las personas con discapacidad intelectual.
10. Intercambiar experiencias mediante visitas recíprocas de funcionarios y de responsables de los servicios centrales correspondientes entre los departamentos especiales existentes para personas con discapacidad intelectual en prisión. Para ello, llevar a cabo la coordinación necesaria entre el Ministerio del Interior y la Generalitat de Cataluña.

#### **A la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias:**

1. Reforzar las capacidades de supervisión desde los servicios centrales de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias sobre la efectiva implantación de programas de tratamiento destinados a personas con discapacidad intelectual.
2. Dar entrada en el Reglamento Penitenciario, con la regulación adecuada, a los departamentos especiales para personas con discapacidad intelectual.
3. Reconocer a los denominados «internos de apoyo» en la relación laboral especial penitenciaria.

**En quinto lugar,** los datos que manejamos publicados por el Observatorio Estatal de la Discapacidad. La población reclusa con discapacidad en España, se puede consultar en <https://www.observatoriodeladiscapacidad.info>:

El total de personas reclusas en España en el año 2017 era de 58.828, con un aumento sustancial en la población de personas con discapacidad (4.997 en 2018, frente a 2.323 en 2008). Sin embargo, reconoce que dicho incremento pudiera deberse al refinamiento y eficacia alcanzada en los métodos de clasificación, detección y valoración. De este total, las mujeres son 367 y los hombres 4.630. Por tipo de discapacidad, los datos se concentran en las personas con problemas de salud mental (1.736), pluridiscapacidad (1.446) y discapacidad física (1.339).

#### **CONCLUSIÓN:**

Parece obvio, a la vista de los instrumentos citados, las propuestas de los organismos en ellos establecidos, el informe del Defensor del Pueblo y de los datos que manejamos, que es conveniente el desarrollo normativo en materia penitenciaria sobre discapacidad, de suerte que quede configurada de un modo pormenorizado y contribuya a una más eficaz aplicación de aquellos. La casuística es cuantiosa, lo que casa mal con regulaciones pormenorizadas que tengan vocación de agotar la realidad, pero debe producirse como resultado un cuerpo regulador cierto y preciso con objeto de ofrecer mayor seguridad jurídica y criterios de aplicación orientadores a las propias personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos, y a los operadores jurídicos de todas clases que tengan conexión con las Instituciones Penitenciarias, porque tampoco parece suficiente decir y hacer por nuestra parte que en la actividad penitenciaria se tendrán en cuenta los derechos de las personas con discapacidad. La disposición normativa de la que partir para acometer esta regulación de reinserción, integradora e inclusiva deberá ser, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad como norma superior que, además nos ofrece una noción de ajustes razonables a realizar en nuestra Institución, "Por «**ajustes razonables**» se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales."

