



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Estrasburgo, 9 de octubre de 2013

CommDH(2013)18  
Versión original: Inglés

---

## INFORME

por Nils Muižnieks

**Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa**

tras su visita a España,  
del 3 al 7 de junio de 2013

---

## **Resumen**

El Comisario Nils Muižnieks y su delegación visitaron España del 3 al 7 de junio de 2013. En el transcurso de la visita, el Comisario celebró debates con las autoridades estatales y organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales. El presente informe se basa en los temas tratados durante la visita del Comisario, y se centra en las cuestiones de derechos humanos que figuran a continuación.

### **I. Repercusiones de la crisis económica y de las medidas de austeridad fiscal en los niños**

El Comisario expresa su preocupación por el incremento de la tasa de pobreza infantil, que alcanzó el 30,6% en 2011 y que tiene unas repercusiones potencialmente devastadoras tanto en los niños como en el país. Los niños se han visto desproporcionadamente afectados por los recortes en los presupuestos sociales, de salud y educativos, y la disminución de las prestaciones familiares ha conducido a que algunos niños vivan en la indigencia y tengan problemas de nutrición. El Comisario insta a las autoridades a que adopten y pongan en práctica unas estrategias más rotundas y coordinadas, con objeto de afrontar las causas originarias de la pobreza infantil, y prevenirla. En este contexto, se realiza un llamamiento a España para que se adhiera a la Carta Social Europea (revisada) y a su sistema de reclamaciones colectivas. También subraya la necesidad de evaluar sistemáticamente el impacto de las medidas de austeridad en los niños y otros grupos sociales vulnerables, en estrecha cooperación con la sociedad civil y con estructuras nacionales de derechos humanos, tales como los Defensores del Pueblo nacionales y regionales. El Comisario expresa su particular inquietud por las consecuencias negativas de los desalojos forzados en los niños y sus familias, así como por los crecientes problemas a los que se enfrentan los niños migrantes a la hora de acceder a la atención sanitaria, en contravención con lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, a la que está sujeta España. Al Comisario le preocupan igualmente los considerables recortes efectuados en los tres últimos años en los presupuestos para la educación, que oscilan entre el 14,4% y el 21,4%, así como sus efectos en la igualdad de oportunidades y en el principio de la educación incluyente. Por lo tanto, se insta a las autoridades a cerciorarse de que los recortes en los presupuestos destinados a la educación, especialmente los efectuados en los programas de apoyo a niños con dificultades específicas, no repercutan en la igualdad de acceso a una educación de calidad para todos los niños. Por último, el Comisario pide a las autoridades que reconsideren sus planes encaminados a suprimir la educación obligatoria para la ciudadanía y los derechos humanos en las escuelas, y subraya en su favor que la educación relacionada con los derechos humanos es fundamental para combatir todas las formas de intolerancia y para crear unas generaciones de ciudadanos activos y responsables, lo cual es indispensable en una sociedad democrática.

## **II. Repercusiones de la crisis económica y de las medidas de austeridad fiscal en las personas con discapacidad**

Si bien acoge con agrado las mejoras considerables introducidas en el marco político y jurídico que aspira a promover y proteger los derechos humanos de los 3,8 millones de personas con discapacidad en España, el Comisario expresa su inquietud por las repercusiones sumamente desfavorables que los recortes presupuestarios han tenido en las condiciones de vida de estas personas y en su inclusión social. Hasta la fecha no se ha realizado todavía ninguna evaluación de los efectos de los recortes presupuestarios en las personas con discapacidad. Al Comisario le preocupan los inconvenientes de la aplicación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, de 2006 (en adelante, Ley de Autonomía), tales como la estricta clasificación de las personas con discapacidad en función de sus niveles de discapacidad diagnosticada. También le preocupa que la crisis económica y las restricciones financieras hayan socavado la mayoría de las políticas y programas encaminados a promover la inclusión de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás, incluidas las medidas encaminadas a mejorar la accesibilidad a los servicios generales, así como al empleo y los programas de formación. Dada la elevada tasa de desempleo entre las personas con discapacidad, estimada en más del 30%, se pide encarecidamente a las autoridades que eviten limitar las oportunidades de formación y asistencia en el ámbito del empleo para estas personas. Al Comisario le preocupan en particular los efectos que los recortes en los presupuestos destinados a la educación puedan tener en la inclusión de los niños con discapacidad en el sistema general de enseñanza, habida cuenta de la elevada tasa de abandono escolar entre estos niños que se registra actualmente en España. Se insta a las autoridades a que se centren en mayor grado en las necesidades de las personas con discapacidad psicosocial e intelectual, y redoblen sus esfuerzos por atenderlas, ya que, en la actualidad, 10.000 de ellas carecen de vivienda, y los recortes presupuestarios amenazan el modelo de salud mental comunitario que se introdujo en España en 1986. El Comisario exhorta a las autoridades españolas a que concluyan sin demora el proceso de reforma de la legislación sobre la capacidad jurídica de las personas con discapacidad intelectual y psicosocial, y a que garanticen su plena participación en la vida política y pública del país, cumpliendo así con los principios consagrados en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas y con las normas del Consejo de Europa.

## **III. La función de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley en la protección de los derechos humanos**

Los malos tratos infligidos por los miembros de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y la impunidad de la que dichos miembros gozan es una cuestión de derechos humanos sumamente inquietante y de larga data en España, en particular en el contexto de la detención incomunicada por la Guardia Civil. En una serie de casos llevados ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en

adelante, el Tribunal) y el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, se ha concluido que España ha incumplido las normas de derechos humanos que prohíben la tortura. El Comisario considera que la detención incomunicada debería erradicarse. Entretanto, el recurso a la misma debería estar estrictamente limitado, y deberían establecerse garantías apropiadas para evitar que sigan vulnerándose los derechos humanos. Además, las autoridades deben combatir enérgicamente la práctica discriminatoria de elaborar perfiles basados en el origen étnico, dirigida específicamente hacia los inmigrantes y que los estigmatiza durante las operaciones de detención y registro, y sancionar debidamente todos los casos de abuso por motivos raciales ejercido por parte de miembros de las fuerzas del orden. Al Comisario le preocupan los casos denunciados de uso desproporcionado de la fuerza, incluso con balas de goma, ejercido por parte de los agentes encargados de hacer cumplir la ley durante las manifestaciones contra las medidas de austeridad, cuya frecuencia se ha incrementado exponencialmente en los dos últimos años. El Comisario subraya la necesidad de que las autoridades se rijan por las recomendaciones formuladas por la Defensora del Pueblo, y garanticen el derecho a la libertad de expresión y a la libertad de reunión y de asociación consagrados en los artículos 10 y 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, incluso en el contexto de manifestaciones “espontáneas” no notificadas. Al Comisario le inquieta que la frecuente falta de identificación de los agentes encargados de velar por el cumplimiento de la ley, en particular durante las manifestaciones, haya obstaculizado el enjuiciamiento y la sanción de los autores de los abusos. Asimismo, subraya que es de vital importancia que los fiscales lleven a cabo investigaciones eficaces, inclusive de oficio, y que los tribunales sancionen debidamente todos los casos de malos tratos infligidos por las fuerzas del orden, con objeto de luchar contra la impunidad y erradicarla, en particular si se ha institucionalizado. El Comisario insta al Gobierno español a que ponga fin a la antigua práctica, basada en una ley de 1870, de conceder indultos a los miembros de los organismos encargados de hacer cumplir la ley que toman parte en graves vulneraciones de los derechos humanos, incluida la tortura. Por último, pide a las autoridades que establezcan un mecanismo independiente y eficaz de presentación de denuncias que abarque las acciones de todos los agentes encargados de hacer cumplir la ley.

El informe contiene las conclusiones y recomendaciones del Comisario dirigidas a las autoridades españolas, y está publicado en el sitio web del Comisario, junto con las observaciones formuladas por las autoridades.

## Introducción

1. El presente informe se redactó tras una visita a Madrid y Sevilla (España) realizada por el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa (en adelante, “el Comisario”), del 3 al 7 de junio de 2013.<sup>1</sup> La visita se centró en las repercusiones de la crisis económica y las medidas de austeridad fiscal en el goce de los derechos humanos, y prestó particular atención a dos grupos sociales particularmente vulnerables, a saber, los niños y las personas con discapacidad. El Comisario también examinó cuestiones relativas a las medidas emprendidas por las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, inclusive en el contexto de las manifestaciones contra las medidas de austeridad que han tenido lugar en los dos últimos años.
2. Durante su visita, el Comisario mantuvo conversaciones con las autoridades españolas, incluidos la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, la Sra. Ana Mato Adrover; el Secretario de Estado de Justicia, el Sr. Fernando Román García; el Subsecretario de Educación, Cultura y Deporte, el Sr. Fernando Benzo Sainz; el Embajador para los Derechos Humanos, el Sr. Juan Manuel Cabrera Hernández; el Director General de la Policía Nacional, el Sr. Ignacio Cosidó Gutiérrez; el Teniente General de la Guardia Civil, el Sr. Pablo Martín Alonso, y el Teniente General de la Guardia Civil, el Sr. Claudio Cardiel Ojer; la Delegada de Educación del Gobierno andaluz, la Sra. María del Mar Moreno Ruiz, y la Delegada de Salud y Servicios Sociales del Gobierno andaluz, la Sra. María Jesús Montero Cuadrado. Asimismo, el Comisario se reunió con la Defensora del Pueblo español, la Sra. Soledad Becerril Bustamante, y con el Defensor del Pueblo de Andalucía, el Sr. José Chamizo de la Rubia. En Madrid, también celebró reuniones con diversos representantes del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad encargados de la infancia y de las personas con discapacidad.
3. El Comisario también se reunió con numerosos representantes de organizaciones de la sociedad civil activas en el ámbito de los derechos humanos tanto en Madrid como en Sevilla. Visitó un centro de apoyo para niños gestionado por “Save the Children” en Madrid (Puente de Vallecas), así como dos centros dirigidos por la sociedad civil: el centro educativo “Angel Rivière” para niños con autismo, y el centro de día “Ángel Díez Cuervo” para adultos con autismo, en Sevilla.
4. El Comisario quisiera expresar su sincero agradecimiento a las autoridades españolas en Estrasburgo y Madrid por su asistencia a la hora de organizar su visita y facilitar su ejecución independiente y sin contratiempos. También quisiera extender su agradecimiento a todos sus interlocutores por su voluntad de compartir con él sus conocimientos y opiniones.

---

<sup>1</sup> Durante su visita, el Comisario estuvo acompañado por el Adjunto al Director de su Oficina, el Sr. Nikolaos Sitaropoulos, y por su Consejera, la Sra. Françoise Kempf.

5. Al Comisario le preocupan las repercusiones en el goce de los derechos humanos de la crisis financiera mundial actual y de los programas de austeridad fiscal establecidos en consecuencia por diversos gobiernos europeos. Se suma a la preocupación expresada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa<sup>2</sup> de que los efectos de la crisis en las condiciones de vida de los ciudadanos europeos socaven normas de derechos sociales fundamentales, en particular las relativas a la protección contra la pobreza y la exclusión social (artículo 30 de la [Carta Social Europea](#) (revisada)). Al mismo tiempo, la adopción por los Estados, incluida España, de medidas de austeridad fiscal ha dado lugar al descontento social y a protestas públicas que han planteado a los Estados retos sin precedentes relativos a la protección de una serie de derechos civiles, como el derecho a la libertad de reunión pacífica, y el derecho a no ser sometido a malos tratos en el contexto de la acción de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley.
6. Las consecuencias de la crisis económica mundial ha tenido unas repercusiones muy desfavorables para España, donde la crisis se ha visto agravada por la caída del sector de la construcción. Uno de los problemas más graves a los que se enfrentan la economía y la sociedad españolas es una tasa de desempleo extremadamente alta: en abril de 2013, fue del 27,1% de la población en general y del 57,2% entre los jóvenes.
7. La crisis económica y las medidas de austeridad fiscal no han afectado por igual a todas las regiones de España. Prevalecen importantes discrepancias entre las regiones más prósperas del Noreste de España, como el País Vasco, Navarra y Cantabria, y las regiones situadas al Sudoeste del país, incluidas Extremadura y Andalucía. La mayor tasa nacional de desempleo se registra en Andalucía (36,8%). Asimismo, la política social, la educación y la atención sanitaria son competencias atribuidas a las 17 comunidades autónomas, en las que se observan grandes diferencias en el tipo y la escala de los recortes presupuestarios efectuados en los últimos años.
8. El Comisario optó por visitar Sevilla (en Andalucía), además de Madrid, con el fin de comprender mejor los efectos de las políticas de austeridad fiscal en una comunidad autónoma que se ha visto gravemente afectada por las consecuencias de la crisis económica. Por lo tanto, el presente informe se centra en la legislación y la práctica tanto a nivel nacional como en Andalucía. Comprende tres secciones relativas a las repercusiones de las crisis económica y de las medidas de austeridad fiscal en los niños (sección I), a las repercusiones de las crisis económica y de las medidas de austeridad fiscal en las personas con discapacidad (sección II) y a la función de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley en la protección de los

---

<sup>2</sup> Véase la [Resolución 1651\(2009\)](#) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE) sobre las consecuencias de la crisis financiera mundial. Véase asimismo la Comisión de Asuntos Sociales, Salud y Desarrollo Sostenible de la APCE, "[Austerity measures – a danger for democracy and social rights](#)" (disponible en inglés), proyecto de informe revisado, 22 de mayo de 2012.

derechos humanos (sección III). Cada sección del informe finaliza con unas conclusiones y recomendaciones del Comisario dirigidas a las autoridades españolas.

## **I. Repercusiones de la crisis económica y de las medidas de austeridad fiscal en los niños**

### **1. Incremento de la pobreza infantil**

9. El Comisario está profundamente preocupado por la creciente tasa de pobreza infantil en España, ya que en 2011<sup>3</sup> el 30,6% de los niños corrían el riesgo de caer en la pobreza, un incremento de un 10% en comparación con 2008.<sup>4</sup> La pobreza infantil, que probablemente sea el efecto más visible de la crisis económica y de las medidas de austeridad fiscal en los niños, tiene unos efectos potencialmente devastadores a largo plazo, puesto que suele ser una de las principales causas originarias de la pobreza y la exclusión social entre la población adulta.
  
10. Las tasas de pobreza infantil varían considerablemente, dependiendo de la comunidad autónoma de que se trate. Durante su visita a Sevilla, el Comisario se mostró consternado al saber que los niños se desmayaban en la escuela debido a la falta de comidas apropiadas, y que llevaban la misma ropa durante tres semanas consecutivas, a causa de la pobreza. La región de Andalucía registra una de las tasas más elevadas de niños menores de 16 años que corren el riesgo de caer en la pobreza (37,4% en 2011).<sup>5</sup> En 2012, el Defensor del Pueblo de Andalucía notificó un incremento, en comparación con 2011, del 21,4% de las llamadas a la línea telefónica de urgencia consagrada a denuncias relacionadas con los derechos del niño. Explicó que este aumento del número de llamadas obedecía al incremento del número de familias que eran incapaces de atender debidamente las necesidades de sus hijos.
  
11. El Comisario expresó su particular preocupación ante el aumento de la pobreza crónica entre los niños, que ha afectado en mayor grado a los niños de familias monoparentales, de familias jóvenes y de familias numerosas, así como a los pertenecientes a grupos vulnerables, como los romaníes y los migrantes. El desempleo ha tenido repercusiones particularmente desfavorables en los menores que han alcanzado la edad para trabajar (16 a 18 años), lo cual se traduce en la pobreza extrema de los miembros pertenecientes a este grupo de edad, habida cuenta que la mayoría de estos menores no tienen derecho a recibir prestaciones por desempleo. En 2012, en la comunidad autónoma de Cataluña, el 20% de los jóvenes de edades comprendidas entre los 16 y los 19 años no trabajaba ni estudiaba.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> EUROSTAT, "Statistics in Focus 4/2013", donde se indica que los niños eran el grupo de edad que corrían el mayor riesgo de pobreza o de exclusión social en 2011.

<sup>4</sup> UNICEF, "[La infancia en España 2012-2013](#)", El impacto de la crisis en los niños", mayo de 2012, págs. 7-10.

<sup>5</sup> Véase el Observatorio de la Infancia en Andalucía, "Cifras y Datos N° 10: Pobreza y desigualdad", febrero de 2013, págs. 5-6.

<sup>6</sup> Véase Sindic de Greuges (Defensor del Pueblo de Cataluña), "[Informe sobre la pobreza infantil en Cataluña](#)", septiembre de 2012, pág. 7.

12. El gasto social per cápita en España ha sido tradicionalmente bajo, incluso antes de la crisis. Por tanto, quienes corrían un alto riesgo de caer en la pobreza antes del inicio de la crisis económica se han beneficiado de una protección muy limitada contra los efectos de la crisis. En sus Conclusiones finales de 2010, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas invitó a las autoridades españolas a fortalecer el sistema de prestaciones familiares y asignaciones por hijos a cargo, con el fin de prestar un mayor apoyo a los hogares con hijos y de protegerles mejor contra la pobreza.<sup>7</sup> El Comité Europeo de Derechos Sociales también estimó, en sus Conclusiones de 2011 sobre España, que el nivel de las prestaciones familiares no estaba en consonancia con lo dispuesto en el artículo 16 de la Carta Social Europea, en el que se consagra el derecho de la familia a una protección social, jurídica y económica<sup>8</sup>. Subrayó en particular que la protección económica de las familias implicaba que “las asignaciones por hijo a cargo debían constituir un suplemento adecuado de los ingresos”.
13. Al Comisario le preocupa la considerable reducción, como parte de las medidas de austeridad fiscal, del apoyo económico directo a las familias con hijos, que ya era bajo de por sí. En 2011, se suprimió la subvención de 2.500 euros por el nacimiento o adopción de cada hijo, vigente en todo el país desde 2007, y se limitó a 291 euros otra subvención de 500 euros por año destinada a familias con bajos ingresos e hijos a cargo menores de cinco años. Al mismo tiempo, en muchas comunidades autónomas se ha reducido radicalmente el apoyo directo prestado por las autoridades regionales a las familias con hijos. En Cataluña, por ejemplo, el presupuesto regional destinado a prestar apoyo a las familias con hijos se redujo un 75% en 2011.<sup>9</sup> Además, las condiciones de acceso a las subvenciones se han endurecido y, según la información proporcionada al Comisario, aquéllos que necesitan apoyo social se enfrentan a obstáculos administrativos cada vez mayores.
14. Se indicó al Comisario durante su visita a Andalucía que, a pesar de la existencia en esta comunidad autónoma, desde 2010, de un “pacto para la infancia”, las autoridades locales y regionales también han efectuado recortes en las prestaciones por hijos a cargo y en otros ámbitos, tales como la salud y la educación. Cabe señalar, entre otros, el cierre de centros de protección de menores en situación de riesgo, y la interrupción de programas de prevención de la pobreza y de programas de apoyo educativo para niños desfavorecidos.
15. Al Comisario le preocupan en particular las consecuencias de la drástica disminución de las subvenciones concedidas para comidas escolares, que oscila entre el 30 y el 50% en varias comunidades autónomas, lo cual ha conducido a la malnutrición de un número creciente de

---

<sup>7</sup> Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observaciones finales sobre España, 3 de noviembre de 2010, págs. 7-8, disponible en el sitio web: <http://tb.ohchr.org>; consultado por última vez el 18 de julio de 2013.

<sup>8</sup> Véase el Comité Europeo de Derechos Sociales, [Conclusiones XIX-4 2011 España](#), artículos 7, 8, 16, 17 y 19 de la Carta, enero de 2012, pág. 17.

<sup>9</sup> Véase UNICEF, [“La infancia en España 2012-2013, El impacto de la crisis en los niños”](#), mayo de 2012, pág. 15.



niños de familias empobrecidas. Por ejemplo, en 2013, la ciudad de Barcelona observó que aproximadamente 2.800 niños tenían problemas de nutrición, por lo que se volvieron a introducir 2.000 subvenciones para comidas escolares que se habían suprimido. En junio de 2013, la Defensora del Pueblo inició una investigación de oficio sobre las repercusiones de la crisis en la calidad de la comida de las familias con niños, con el fin de determinar mejor el número de niños que tenían problemas de nutrición y de identificar medidas de emergencia adecuadas. En agosto de 2013, el Defensor del Pueblo de Cataluña publicó un informe en el que indicó que unos 50.000 niños tenían actualmente problemas de nutrición en Cataluña; 750 de ellos tenían problemas graves.

16. En lo que respecta a Andalucía, el Comisario acoge con agrado la adopción, en 2013, de medidas urgentes contra la exclusión social que ascienden a 120 millones de euros. Dichas medidas comprenden ayuda alimentaria para niños necesitados (unos 47.000 niños deberían beneficiarse de esta medida) a través de comidas escolares, que también se otorgará durante las vacaciones de verano. No obstante, se notificó al Comisario que estas medidas se elaboraron sin la participación activa del Defensor del Pueblo regional, ni de las ONG que despliegan su actividad en el ámbito de la protección de la infancia.
17. El Comisario lamenta que, hasta la fecha, las autoridades no hayan evaluado los efectos de las medidas de austeridad en los niños. Se suma igualmente a la preocupación expresada por muchos de sus interlocutores durante su visita acerca de que las continuas lagunas en la recogida de datos sobre los niños obstaculiza la evaluación exacta de las repercusiones de las medidas de austeridad. Por lo tanto, el Comisario acoge con agrado que, en abril de 2013, la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad anunciara que se llevaría a cabo una evaluación de los efectos en los derechos del niño de todos los proyectos legislativos y reglamentarios.
18. El Comisario toma nota con satisfacción de la adopción, en abril de 2013, de un segundo [Plan Nacional de Infancia y Adolescencia](#) para 2012-2015. Confía en que se dispondrá de suficientes fondos a escala nacional y regional para su puesta en práctica, dada la importancia que reviste dicho plan para emprender acciones coordinadas y de amplio alcance encaminadas a proteger mejor los derechos de los niños. Sin embargo, el plan no contempla la pobreza infantil como tal, que se deja para el siguiente Plan Nacional para la Inclusión Social previsto para el periodo 2013-2016, que se elaborará en 2013. El Comisario también toma nota con interés de que el [Programa Nacional de Reformas](#) del Gobierno, aprobado en abril de 2013, especifica la necesidad de elaborar en 2014 un plan completo y detallado de apoyo a las familias, con objeto de proporcionar, *inter alia*, apoyo adicional a las familias con hijos que se encuentren en una difícil situación socioeconómica. En Andalucía, el Comisario se congratuló de que, en 2013, las autoridades hubieran adoptado un plan de acción contra la pobreza, en

cuya ejecución participarán las autoridades locales, el Defensor del Pueblo regional, ONG y entidades del sector privado.

19. Si bien acoge con agrado las medidas adoptadas a escala nacional y regional, el Comisario lamenta la inexistencia, hasta la fecha, de un plan nacional de acción integral y pertinente para combatir la pobreza infantil a todos los niveles. Subraya que la intervención temprana y las políticas de prevención de la pobreza suelen ser menos onerosas para el gasto público que las medidas encaminadas a combatir la pobreza y la exclusión social adoptadas en una fase ulterior.

## **2. Repercusiones de las restricciones presupuestarias en los servicios sociales y de atención sanitaria de calidad para los niños**

### *a. Acceso de los niños a servicios sociales y de atención sanitaria de calidad*

20. Los servicios sociales y de atención sanitaria en España han experimentado importantes recortes presupuestarios desde 2012, lo que ha tenido repercusiones desfavorables en la disponibilidad, accesibilidad y calidad de estos servicios. Hasta 2012, España ofrecía un sistema de acceso libre y universal a la atención sanitaria. En septiembre de 2012, se introdujo un sistema de acceso a tarjetas sanitarias basado en la situación laboral, con el fin de reducir el presupuesto de salud pública.<sup>10</sup> El nuevo sistema brinda cobertura a ciudadanos españoles y de la Unión Europea. Los ciudadanos no pertenecientes a la Unión Europea, incluidos los inmigrantes indocumentados (a excepción de los niños), ya no tienen acceso a una atención sanitaria gratuita, salvo en caso de emergencia. El libre acceso se mantiene para las mujeres embarazadas y los niños. Esta reforma fue muy criticada, en particular por la Defensora del Pueblo, que invitó a las autoridades a que garantizaran el acceso efectivo a la atención sanitaria para quienes no dispusieran de tarjetas sanitarias tras la entrada en vigor de la nueva ley. Una serie de gobiernos regionales también se han opuesto a la reforma, y cuatro de ellos (Andalucía, Asturias, el País Vasco y Cataluña) han emprendido acciones judiciales contra el decreto ante el Tribunal Constitucional, mientras que Andalucía ha establecido un mecanismo para mantener el acceso libre y universal a la atención sanitaria, alegando a su favor que la falta de suministro de servicios médicos de emergencia y de tratamiento las enfermedades de larga duración entraña unos costes particularmente elevados y a largo plazo para las autoridades.
21. Al Comisario le preocupa que, a pesar de que los niños inmigrantes sigan beneficiándose de una atención sanitaria gratuita, las ONG hayan señalado casos en los que a niños migrantes cuyos padres están indocumentados se les deniega en reiteradas ocasiones el acceso a una tarjeta sanitaria o la atención sanitaria. Esta práctica es incompatible con lo dispuesto en el

---

<sup>10</sup> Real Decreto 16/2012, de 20 de abril de 2012.

artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, que prevé el derecho de todo niño al “disfrute del más alto nivel posible de salud”. Al parecer, han aumentado los casos de denegación del acceso a la atención sanitaria debido a la confusión que prevalece entre los servicios sociales y los profesionales de la salud a raíz de la publicación de la nueva ley y de las diversas respuestas regionales. Además, algunos padres inmigrantes no parecen ser conscientes de que sus hijos siguen teniendo derecho a una atención sanitaria gratuita.

22. En general, los recortes masivos en el personal médico y en la financiación de los centros de salud pública y de otros servicios de atención primaria de salud, el cierre de servicios de emergencia y la necesidad de que los pacientes paguen un porcentaje de los medicamentos han tenido un impacto desproporcionado en el acceso de los niños a la atención sanitaria. Estas limitaciones han conducido a una atención sanitaria menos preventiva y han reducido la atención de aquellos problemas de salud considerados menos importantes, como la atención odontológica y la asistencia psicosocial, cuya demanda aumenta en tiempos de crisis. En efecto, los niños, especialmente en una edad temprana, son muy sensibles a la calidad de los servicios sociales, de salud y de otro tipo que se les presta.
  
23. Por último, parece que las restricciones presupuestarias en la atención primaria y los servicios sociales han conducido ocasionalmente a la remisión de niños provenientes de familias con dificultades socioeconómicas a los servicios de protección de la infancia y a su alienación de sus familias, cuando en realidad se les tendría que haber proporcionado el apoyo social y sanitario necesario. El Comisario subraya que una situación de privación material no puede ser en sí misma motivo suficiente para que se ordene la separación del niño de su familia natural, y para ello se remite a una sentencia dictada por el Tribunal en junio de 2013 ([R.M.S. contra España](#)), en la cual se determinó que España estaba violando el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. En este caso, se había iniciado un procedimiento preadoptivo con respecto al hijo de la madre demandante, en contra de la voluntad de ésta, a raíz de una solicitud formulada por la madre a los servicios sociales de Motril, Granada, para que le proporcionaran trabajo, comida y vivienda. El Tribunal subrayó que en lugar de separar al hijo de sus padres empobrecidos, los servicios sociales deberían haber identificado formas de prestar apoyo material y de otro tipo a la familia, para que pudiera superar sus dificultades.<sup>11</sup> Concluyó que España había vulnerado el derecho de la madre demandante a vivir con su hijo y a que se respetara su vida privada y familiar. Varios interlocutores del Comisario indicaron durante la visita que si bien tales casos eran poco frecuentes, un número creciente de familias se abstenía de solicitar apoyo a los servicios sociales por temor a perder la custodia de sus hijos.

---

<sup>11</sup> [R.M.S. contra España](#), sentencia de 18 de junio de 2013, párrafos 84-86.

*b. La protección de la salud mental de los niños*

24. La pobreza y la exclusión social afectan de manera especial la salud mental de los niños. En un informe de 2011 sobre las repercusiones de la crisis económica en la salud mental en Europa, la Organización Mundial de la Salud señaló que “los efectos de la extrema pobreza en los niños incluyen déficits en el desarrollo cognitivo, emocional y físico, y sus consecuencias en la salud y el bienestar son de por vida.”<sup>12</sup> El Comisario considera inquietante que, según un informe de 2012 sobre la pobreza infantil preparado por el Defensor del Pueblo de Cataluña, los niños que pertenecen a “grupos sociales desfavorecidos” tengan un riesgo seis veces mayor de tener problemas de salud mental.
25. El Comisario considera esencial que las autoridades nacionales y regionales presten especial atención a la salud mental de los niños y adolescentes, y que se identifiquen soluciones para cubrir aquellas lagunas que llamaron especialmente su atención, en particular la falta de coordinación de los servicios sanitarios y sociales que limita el acceso a los recursos de salud mental existentes. La falta de servicios de salud mental ofrecidos a niños en acogida residencial implica que con frecuencia se los traslade a centros destinados a menores con trastornos psicosociales; organismos nacionales e internacionales de derechos humanos han expresado en reiteradas ocasiones su profunda preocupación al respecto. Una de las inquietudes expresadas en particular por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en 2010 hace referencia a la medicación excesiva de los niños con problemas psicosociales, ya que suele ser el único método utilizado con el fin de encarar las dificultades a que se enfrentan estos niños.<sup>13</sup>

**3. Efectos de los desahucios en los niños**

26. España ha sido testigo de una oleada sin precedentes de desahucios por impago de hipotecas, tras el estallido de la “burbuja inmobiliaria”. Entre 2007 y 2011 tuvieron lugar 350.000 desahucios.<sup>14</sup> Sólo en 2012, los tribunales ordenaron 46.408 desahucios.<sup>15</sup>
27. Los desahucios en España se llevan a cabo en el contexto de un marco legislativo sobre hipotecas que impone una carga desproporcionada en los hogares endeudados, a pesar de las sucesivas enmiendas legislativas introducidas en 2012 y 2013.<sup>16</sup> En marzo de 2013, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea consideró que la ley española sobre los desahucios por impago de hipotecas debería interpretarse en consonancia con la Directiva 93/13/CEE sobre

<sup>12</sup> Organización Mundial de la Salud, Oficina Regional para Europa, “[Impact of economic crisis on mental health](#)”, 2011, pág. 6 (disponible en inglés).

<sup>13</sup> Véase el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observaciones finales sobre España, 2010, *ibid.*, pág. 9.

<sup>14</sup> Centro por los Derechos Económicos y Sociales, [Ficha informativa núm. 12 sobre España](#), pág. 4.

<sup>15</sup> Véase El País, “[Los jueces efectuaron 46.408 desahucios en 2012, un 13% más que en 2011](#)”, 22 de marzo de 2013.

<sup>16</sup> Decreto 6/2012 de marzo de 2012 y Ley 1/2013 de mayo de 2013.

las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, que prevé la posibilidad de que los tribunales frenen el proceso de desahucio en los casos en que pueda considerarse que el banco haya incluido cláusulas abusivas.<sup>17</sup> Las autoridades locales y regionales han comenzado a adoptar medidas, en su ámbito de competencia, para limitar el número de desahucios, paralizarlos o identificar alternativas.

28. El Comisario subraya el considerable impacto de los desahucios en el goce, por los niños, de sus derechos humanos. Generan altos niveles de estrés y repercuten seriamente en las vidas de los niños, en particular en su salud y educación. Cuando los desahucios son llevados a cabo por agentes encargados de hacer cumplir la ley, suelen ser traumáticos para los niños. Por lo general, se traducen en unas condiciones de vivienda más desfavorables y, en el peor de los casos, las personas afectadas quedan sin hogar, ya que no suele proporcionarse un alojamiento alternativo adecuado y asequible. Según la información proporcionada al Comisario durante su visita, los desahucios han conducido con frecuencia a la exclusión social de las personas concernidas, incluidos los niños, ya que las familias desahuciadas suelen abstenerse de solicitar asistencia a los servicios sociales por temor a perder la custodia de sus hijos, como se ha señalado anteriormente. Cabe señalar que, en diciembre de 2012, el Tribunal ordenó la aplicación de medidas provisionales, de conformidad con la Regla 39 del Tribunal, con el fin de evitar el desahucio de una madre y sus hijos de un edificio que había estado ocupando ilegalmente desde 2009. La demandante alegó que no se le proporcionaba alojamiento alternativo y que la protección de los derechos de sus hijos no se garantizaría en caso de desahucio.<sup>18</sup>
29. El Comisario señala que, en los últimos tiempos, se han adoptado algunas medidas para mitigar los efectos de los desahucios en los niños. A finales de 2012, el Defensor del Pueblo de Andalucía emprendió una investigación de oficio sobre las repercusiones de los desahucios en los mismos. Además, la Ley 1/2013 de marzo de 2013 prevé la paralización de los procedimientos de desahucio referentes a hogares con niños de hasta tres años de edad. En abril de 2012, un tribunal en Madrid suspendió un desahucio hasta la conclusión del año escolar en curso de los hijos de la familia concernida, invocando a tal efecto el derecho de los niños a la educación consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niños de las Naciones Unidas.

---

<sup>17</sup> Véase *Mohamed Aziz contra Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (CatalunyaCaixa)*, caso núm. C-415/11 [sentencia](#) de 14 de marzo de 2013.

<sup>18</sup> Caso *A.M.B. y otros contra España*, demanda núm. 77842/12, 6 de diciembre de 2012. El demandante alegó violaciones de los artículos 3 y 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

#### **4. Efectos de las medidas de austeridad en la educación de los niños**

##### *a. Efectos de las medidas de austeridad en el acceso de los niños a una educación de calidad*

30. Los presupuestos educativos en España han sufrido grandes recortes en los últimos años como parte de las medidas de austeridad adoptadas en los planos nacional y regional. El presupuesto total destinado a la educación se recortó un 21,4% entre 2011 y 2012,<sup>19</sup> y otro 14,4% en 2013. El Comisario ha sido informado de que los recortes han afectado negativamente a todos los niveles de educación, desde la educación preescolar hasta la educación universitaria. Al Comisario le preocupan en particular las posibles consecuencias de esta política presupuestaria restrictiva en el principio de la educación incluyente y en la igualdad de oportunidades que debería ofrecerse a todos los niños.
31. Los recortes presupuestarios han conducido a que se ponga término a la financiación, con cargo al presupuesto general del Estado, del programa de desarrollo de la educación preescolar. El Comisario subraya que es bien sabido que la escolarización temprana es un factor clave para reducir los efectos de las desventajas socioeconómicas y educativas en una fase ulterior de la vida. Además, en varias regiones, ha habido recortes significativos en las subvenciones destinadas a libros de texto, comidas y transporte. El número de alumnos por clase ha aumentado como consecuencia de los recortes en el número de puestos de trabajo para docentes.
32. Asimismo, se han efectuado grandes recortes desde 2011 en programas llevados a cabo mediante la cooperación entre las autoridades nacionales y regionales que han previsto medidas orientadas específicamente a prestar apoyo a los niños que se encuentran en zonas desfavorecidas, o a los niños pertenecientes a grupos desfavorecidos, como los romaníes y los niños inmigrantes, y a combatir el absentismo escolar. Durante la visita del Comisario, los interlocutores subrayaron que la eliminación de estas medidas positivas probablemente ampliarían la brecha entre diferentes categorías de alumnos. En un informe de 2012 sobre la pobreza infantil en Cataluña, el Defensor del Pueblo regional confirmó los efectos negativos de las restricciones presupuestarias en la ejecución de programas encaminados a solucionar las desigualdades y a prestar apoyo a los niños con dificultades.
33. En 2012, el Defensor del Pueblo de Andalucía señaló un incremento del absentismo escolar, vinculado a la reducción de los recursos asignados a las escuelas para afrontar este problema. Preocupa al Comisario que las restricciones presupuestarias en la educación puedan incidir negativamente en la ya de por sí elevada tasa de abandono escolar en España. En 2012, el

---

<sup>19</sup> Véase UNICEF, "[La infancia en España 2012-2013](#). El impacto de la crisis en los niños", mayo de 2012, pág. 19.

24,9% de los niños habían abandonado la escuela prematuramente,<sup>20</sup> porcentaje que duplica el registrado en otros Estados miembros de la UE (con un promedio de 12,8% en 2012).<sup>21</sup> Además, la tasa de abandono escolar es considerablemente superior entre ciertos grupos desfavorecidos de la población, incluidos los romaníes y los inmigrantes de primera generación, que pueden verse desproporcionadamente afectados por la terminación de algunos programas de apoyo.

34. Además, el Comisario consideró preocupante que los recortes efectuados en los programas educativos hayan acabado por reducir el apoyo público para las actividades extraescolares, lo cual limita las posibilidades de que los niños más pobres gocen de su derecho al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad, y participen libremente en la vida cultural y en las artes, tal como se prevé en el artículo 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Asimismo, según representantes de ONG, la eliminación de tales actividades podría socavar a largo plazo la coexistencia armoniosa entre los alumnos pertenecientes a diferentes grupos sociales y culturales.

*b. Enmiendas a la educación cívica y en derechos humanos*

35. Un proyecto de ley sobre la educación, presentado en septiembre de 2012, propuso cambios al contenido de los programas de educación, lo que suscitó polémicas. En febrero de 2013, el Comisario recibió una petición contra la supresión de la educación para la ciudadanía firmada por 60 ONG españolas y europeas. Aunque esta cuestión no está directamente relacionada con las medidas de austeridad, el Comisario consideró importante deliberar sobre ella con las autoridades españolas, ya que está firmemente convencido de que la educación cívica y en derechos humanos es fundamental para combatir todas las formas de discriminación e intolerancia y para crear generaciones de ciudadanos activos y responsables, necesarias en una sociedad democrática. Llama la atención de las autoridades respecto a las normas del Consejo de Europa sobre la educación en derechos humanos, tales como la [Carta del Consejo de Europa sobre la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos](#),<sup>22</sup> que invita a los Estados miembros a “incluir la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos en los programas de educación formal en los niveles de infantil, primaria y secundaria, así como en la enseñanza y la formación general y profesional.”
36. El proyecto de ley antedicho prevé la supresión de las asignaturas de educación para la ciudadanía y los derechos humanos en las escuelas primarias, y de educación cívica y ética en

<sup>20</sup> Véase EUROSTAT, cuadro sobre [“Early leavers from education and training”](#) (aquellos que abandonan prematuramente la educación y la formación).

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Comité de Ministros del Consejo de Europa, [Recomendación CM/Rec\(2010\)7](#) sobre la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos.

las escuelas secundarias, que se habían introducido en 2006. Asimismo, la religión se introduciría como asignatura, con la posibilidad de elegir, en su lugar, un curso de educación en valores sociales y cívicos. La educación para la ciudadanía impartida actualmente incluye temas como la concienciación sobre los derechos del niño; la igualdad de género; la no discriminación; la lucha contra el racismo, el antisemitismo y la homofobia; los derechos humanos y las nuevas tecnologías de la información. Las autoridades han señalado al Comisario que este contenido se integraría en todos los programas de estudios de las escuelas.

37. Preocupa al Comisario que la incorporación de la educación en derechos humanos en todo el programa de estudios de las escuelas pueda conducir a su disolución, y que sea considerada por docentes y alumnos como una asignatura menos importante. También señala que la propuesta de suprimir la educación en derechos humanos ha sido muy criticada por ONG de derechos humanos y organizaciones de docentes. En abril de 2013, el Consejo de Estado, en su calidad de órgano consultivo del Gobierno, también se posicionó claramente en contra de la supresión de la educación en derechos humanos. El Comisario espera con interés recibir más información de las autoridades sobre la reforma prevista de la educación cívica y en derechos humanos en las escuelas.

#### *Conclusiones y recomendaciones*

38. Los períodos de dificultades financieras, como el que experimentan España y otros Estados europeos en la actualidad, no se deberían considerar como situaciones de emergencia que conllevan automáticamente la restricción de los derechos sociales y económicos, y el deterioro de la situación de los grupos sociales vulnerables. Por el contrario, los Estados deberían contemplar estos períodos como oportunidades para ajustar sus sistemas nacionales de protección de los derechos humanos y para reorganizar su administración, con objeto de mejorar la eficiencia de los sistemas nacionales de seguridad social, incluidas las redes de seguridad social que deberían estar operativas cuando sea necesario.
39. El Comisario llama la atención de las autoridades españolas respecto a la necesidad de asegurar que los miembros de grupos sociales que son particularmente vulnerables a las medidas de austeridad fiscal y que se han visto especialmente afectados por las mismas, como los niños y las personas con discapacidad, sean identificados y protegidos efectivamente por el Estado sobre la base de evaluaciones de su impacto. A tal efecto, España debería establecer criterios claros para conceder prioridad a la protección social de estos grupos y crear un sistema global de recopilación de datos de conformidad con normas aceptadas a escala internacional.



40. El Comisario cree que sería particularmente importante realizar una evaluación sistemática de las repercusiones de las medidas de austeridad fiscal en España, basada en los derechos humanos, de un modo transparente y exclusivo, y en estrecha cooperación con la sociedad civil y las estructuras nacionales de derechos humanos, tales como los Defensores del Pueblo nacionales y regionales. En este contexto, el Comisario acoge con agrado que, hasta la fecha, los presupuestos de estas instituciones en España no se hayan visto reducidos de forma desproporcionada e insta a las autoridades a que mantengan esta línea y se abstengan de limitar su capacidad para actuar como mecanismos capaces de proporcionar soluciones eficaces para prevenir las vulneraciones de los derechos humanos.
41. El Comisario subraya que en tiempos de crisis económica los Estados, incluida España, deberían asegurar una protección social mínima para todos a través de un sólido marco jurídico e institucional de conformidad con las normas internacionales y del Consejo de Europa, tales como las contenidas en el [Código Europeo de Seguridad Social](#).
42. En este contexto, el Comisario recomienda en particular la creación y mejora por los Estados de redes de seguridad social para los grupos socialmente más vulnerables de la población, como es el caso de los niños. Dichas redes deberían formar parte de sistemas nacionales de protección social, y estar disponibles, de manera fácil y sistemática, en forma de transferencias de efectivo, transferencias en especie, apoyo a los ingresos, o exención de honorarios para servicios esenciales como la salud, la educación o la calefacción.
43. Además, el Comisario alienta a las autoridades españolas a que se adhieran a la Carta Social Europea (revisada), así como al sistema de reclamaciones colectivas establecido en virtud de la Carta. Subraya que la Carta Social Europea puede proporcionar orientaciones útiles a todos los Estados miembros sobre la formulación de políticas en tiempos de crisis socioeconómica, y prevenir así el aumento de la tensión social y el menoscabo de los derechos sociales y económicos.
44. En lo que respecta a los derechos humanos de los niños en particular, se insta a las autoridades españolas a que garanticen la asignación de fondos adecuados a planes encaminados a combatir la pobreza infantil, así como a la puesta en práctica del segundo Plan de Acción Nacional para la Infancia y Adolescencia, que puede mejorar la coordinación de los esfuerzos a todos los niveles administrativos.
45. El Comisario pide a las autoridades que se cercioren de que un alojamiento alternativo, adecuado y asequible siempre esté disponible, y que éste se proporcione en casos de desahucios de familias con hijos, sea cual fuere su edad, de conformidad con la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Humanos y con las directrices proporcionadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. También deberían

celebrarse verdaderas consultas con las personas afectadas antes del desahucio, con el fin de evaluar las repercusiones del mismo en la vida de los hijos.

46. Las autoridades deberían asegurarse de que no se excluya a ningún niño del acceso a la atención sanitaria, independientemente de la situación legal de sus padres, incluso proporcionando una orientación clara a los profesionales sociales y de la salud a este respecto.
47. El Comisario también pone de relieve que la pobreza nunca debería considerarse de por sí un motivo suficiente para separar a los niños de sus familias, tal como subraya la jurisprudencia del Tribunal.<sup>23</sup>
48. El Comisario insta a las autoridades a que lleven a cabo una evaluación de los efectos de las restricciones presupuestarias en el ámbito de la educación sobre la igualdad de oportunidades y la inclusión de alumnos que pertenecen a grupos sociales vulnerables. Las medidas de austeridad no deberían conducir a la eliminación de la acción positiva en favor de los niños desfavorecidos, ya sea en la educación formal o informal, ni privarles de su derecho a una educación de calidad e incluyente.
49. Por último, el Comisario subraya que la educación en derechos humanos es un instrumento esencial para promover el respeto por el pluralismo, los valores de la democracia y el Estado de derecho. Debería formar parte integrante de la educación a todos los niveles, tal como se prevé en la [Carta del Consejo de Europa sobre la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos](#).

## **II. Repercusiones de la crisis económica y de las medidas de austeridad fiscal en las personas con discapacidad**

50. El Comisario toma nota con agrado de que, en el último decenio, el marco jurídico de España referente a los derechos humanos de las personas con discapacidad ha mejorado considerablemente. La [Ley 51/2003](#) de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad estableció el principio de prohibición de la discriminación por motivos relacionados con la discapacidad, y previó sanciones administrativas y un sistema de arbitraje. La ley contra la discriminación se fortaleció en 2007. Asimismo, se estableció una [Oficina Permanente Especializada](#) con el fin de dar curso a las denuncias por actos de discriminación, como parte del Consejo Nacional para la Discapacidad, órgano consultivo integrado por representantes de diversos ministerios y ONG.

---

<sup>23</sup> Véase [R.M.S. contra España](#), sentencia de 18 de junio de 2013. Véase asimismo *Wallová y Walla contra la República Checa*, sentencia de 26 de octubre de 2006, párrafos 71-74.

51. La ratificación por España, en 2007, de la [Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas](#), y su Protocolo Facultativo sobre el procedimiento de quejas individuales, condujo a cambios legislativos adicionales positivos. El Comisario acoge con agrado en particular el enfoque de la discapacidad introducido por la [Ley 26/2011](#), que proporciona una definición basada en el modelo social de la discapacidad en consonancia con los principios de la Convención antedicha. Se adoptó una [Estrategia a largo plazo para las personas con discapacidad \(2012-2020\)](#) como parte de la Estrategia de la UE sobre Discapacidad 2010-2020, y en 2006-2008 se puso en práctica por primera vez una estrategia para la salud mental, la cual se actualizó posteriormente para el período 2009-2013.
52. El Comisario encomia la labor realizada por el gran número de ONG activas que representan a las personas con discapacidad en todo el país. Éstas desempeñan un papel esencial en la prestación de servicios a las personas con discapacidad, y participan en consultas con las autoridades sobre todos los aspectos de los derechos de las personas con discapacidad, en particular a través del *CERMI* (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad), órgano independiente encargado de promover, proteger y supervisar la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33, párrafo 2, de dicha Convención.
53. Sin embargo, a pesar de este marco favorable y de la voluntad expresada por las autoridades de mejorar el goce, por las personas con discapacidad, de sus derechos humanos, los considerables recortes presupuestarios que se han efectuado desde 2011 en el sector de la discapacidad han socavado notablemente la situación de las aproximadamente 3,8 millones de personas con discapacidad en España. El Comisario expresó su inquietud al saber que la financiación para la interpretación del lenguaje por signos se había suprimido en los servicios de emergencia de los hospitales andaluces, y que se había reducido considerablemente en otros servicios públicos en todo el país, como los tribunales y escuelas. Esto ha dificultado el acceso de las personas con discapacidad auditiva a una serie de servicios vitales. El aumento del copago en lo que respecta a los medicamentos y los recortes efectuados en los servicios de salud pública también han tenido efectos desproporcionados en las personas con discapacidad.
54. El Comisario lamenta que no se hayan evaluado hasta la fecha los efectos de los recortes en los derechos de las personas con discapacidad. Asimismo, teme que las considerables restricciones presupuestarias llevadas a cabo en los dos últimos años, además de generar una mayor pobreza entre las personas con discapacidad, puedan conducir a un retroceso en el goce de algunos de los derechos reconocidos en el último decenio, particularmente en lo que respecta al derecho a la autonomía personal, el acceso a la formación y al empleo, y la participación de los niños con discapacidad en la educación incluyente.

**1. Repercusiones de las medidas de austeridad en la autonomía personal de las personas con discapacidad y en su acceso a los servicios generales**

55. El Comisario reconoce que la Ley de Autonomía constituyó un paso importante en la promoción de los derechos de las personas con discapacidad. Esta ley estableció la obligación de las autoridades nacionales y regionales de prestar la atención y el apoyo necesarios a las personas con un cierto grado de dependencia, con el fin de promover su autonomía y garantizar el contenido mínimo de los derechos de todas las personas concernidas. La Ley contempla a las personas dependientes a causa de una discapacidad, pero también la dependencia por motivos de enfermedad o de edad. Incluye la prestación de atención profesional y no profesional.
56. La Ley de Autonomía reconoce tres niveles específicos de discapacidad y dependencia, y se impone a las autoridades regionales el mandato de diagnosticar el grado de dependencia de una persona, con el fin de determinar si está cubierta por la ley y, por tanto, si tiene derecho a una serie de servicios. El Comisario subraya que la vinculación entre la elegibilidad para los servicios y un grado específico de discapacidad es problemática desde la perspectiva de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. El goce de los derechos, tales como el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, protegido por la ley arriba mencionada así como por el artículo 19 de esta Convención, no debería depender de un determinado nivel de discapacidad diagnosticada.<sup>24</sup> Este enfoque se basa en el polémico modelo médico de discapacidad, el cual contrasta con el modelo social de discapacidad que promueve formas incluyentes de vida.<sup>25</sup>
57. En este contexto, el Comisario señala que, tras la adopción, en diciembre de 2011, de una moratoria en la inclusión de nuevos beneficiarios de la Ley de Autonomía, unas 280.000 personas, fundamentalmente con un “grado moderado de discapacidad”, fueron excluidas de la aplicación de la Ley en 2012, y esta exclusión se ha prolongado hasta 2015. Un decreto anterior de 2011 ya había modificado el sistema de evaluación del grado de discapacidad, haciendo más difícil reconocer que los beneficiarios tenían un “nivel severo de discapacidad”. Representantes de ONG con quienes se reunió el Comisario afirmaron que la falta de apoyo a las personas con un nivel moderado de discapacidad puede conducir al empeoramiento de su situación a largo plazo y, por ende, entrañar costes adicionales para el Estado.

---

<sup>24</sup> Véase asimismo el Documento temático del Comisario para los Derechos Humanos, [“The right of people with disabilities to live independently and be included in the community”](#) de junio de 2012, pág. 31.

<sup>25</sup> De conformidad con el modelo de discapacidad basado en los derechos sociales y humanos, descrito en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, la discapacidad no es el resultado automático de una deficiencia física, sensorial, intelectual o psicosocial. Se deriva de la interacción de estas deficiencias con diversos obstáculos en el entorno físico y social que dificultan la participación en la sociedad en igualdad de condiciones con los demás.

58. Además, el sistema de determinación del grado de discapacidad suscita inquietud. El Comisario señala las críticas realizadas por la Defensora del Pueblo en su informe de 2012 relativo a los largos plazos establecidos por las administraciones regionales para concluir el proceso de determinación del grado de discapacidad. Esto obedece en gran parte a unos recursos humanos inadecuados tras las restricciones presupuestarias, pero también a unos procedimientos administrativos largos y onerosos.
59. En Andalucía, se comunicó al Comisario que, si bien la Ley de Autonomía se había aplicado ampliamente, todos los procesos de determinación de nuevos beneficiarios se habían paralizado *de facto* desde mediados de 2012 debido a la incapacidad de la Administración para seguir procesando solicitudes de admisibilidad. Esta situación se ha traducido en una demanda reducida de servicios de apoyo de la comunidad, aun cuando en la práctica exista una necesidad imperiosa de dichos servicios. En una resolución de abril de 2013 basada en una investigación de oficio sobre la aplicación de la Ley de Autonomía, el Defensor del Pueblo de Andalucía concluyó que había habido una parálisis del sistema y propugnó reformas sustanciales. En respuesta a esta situación, el plan de emergencia contra la exclusión social llevado a cabo por las autoridades andaluzas en abril de 2013 incluye la prestación de servicios por dependencia a un máximo de 15.000 personas a las que se haya excluido de la aplicación de la ley.
60. La aplicación de la Ley de Autonomía requiere la financiación conjunta de las autoridades centrales y regionales. No obstante, la financiación ha sido limitada por ambas. En julio de 2012, el Gobierno central adoptó un decreto que, entre otras cosas, reducía un 13% el coste que le correspondía asumir en el sistema de dependencia, y aumentaba el nivel de los copagos por los beneficiarios de los servicios prestados de conformidad con la ley. De hecho, los copagos para acceder a los servicios se han incrementado considerablemente en algunas regiones, alcanzando a veces el 90% de los ingresos de las personas necesitadas. Al Comisario le preocupa que las personas con discapacidad deban pagar un porcentaje considerable de las prestaciones sociales a las que tienen derecho con el fin de cubrir el coste de los servicios, lo que en realidad se traduce en una pérdida considerable de autonomía para ellas.
61. En general, el Comisario entiende que, hasta la fecha, el componente de la dependencia ha prevalecido por encima del componente de la autonomía en la aplicación de la ley. En Andalucía, al igual que en otras regiones, parece que la Ley de 2006, que tuvo por objeto otorgar nuevos derechos a las personas con discapacidad y propiciar una mayor autonomía y una vida independiente mediante la prestación de una amplia gama de servicios, en realidad ha permitido a las autoridades conceder ampliamente prestaciones a los principales cuidadores dentro de la familia con el fin de compensar la pérdida de ingresos de las familias como consecuencia del incremento del desempleo y de las brechas en el sistema de protección

- social. Asimismo, el Defensor del Pueblo de Andalucía ha subrayado que el pago de subvenciones a familiares ha conducido a la bancarrota de muchas empresas que prestaban servicios a personas dependientes, lo cual ha limitado más aún la oferta de servicios, en lugar de expandirla.
62. Con el fin de reservar recursos para aplicar la Ley de Autonomía, algunos gobiernos regionales también han realizado recortes en otros programas para personas con discapacidad, socavando así los derechos de las personas que no necesitan apoyo para ser autónomas. El Comisario se mostró preocupado ante los recortes en la financiación tanto de programas que promueven la detección temprana de algunas formas de discapacidad, como de programas de rehabilitación, ya que pueden resultar perjudiciales. Los recortes en los programas de rehabilitación, lejos de promover la autonomía, pueden conducir a una demanda cada vez mayor de atención por dependencia.
63. Asimismo, el apoyo vital para las personas con discapacidad se ve amenazado debido a los retrasos en el pago de subvenciones estatales a las instituciones que prestan servicios a estas personas. Por lo tanto, el Comisario encomia la asignación por el Gobierno central, en junio de 2013, de unos 700 millones de euros destinados a apoyar a una serie de ONG que prestan servicios sociales a la población, incluidas aquellas que despliegan su actividad en el ámbito de la discapacidad.
64. En sus deliberaciones con el Comisario, las ONG han subrayado que uno de los motivos de las dificultades actuales es tanto la inexistencia de un enfoque basado en los derechos humanos en la prestación de servicios a las personas con discapacidad como, a pesar de un cambio de planteamiento acogido con agrado en el último decenio, el hecho de que los sistemas establecidos sigan siendo concebidos, con demasiada frecuencia, como un medio para prestar asistencia y no para permitir que las personas con discapacidad gocen plenamente de sus derechos humanos. Al Comisario le preocupa que dicho enfoque dé lugar a que las personas con discapacidad sean sumamente vulnerables a la pobreza en tiempos de austeridad y de limitaciones presupuestarias.
65. En lo que respecta al acceso de las personas con discapacidad a instalaciones, bienes y servicios públicos, el Comisario señala que, aunque la [Ley 26/2011](#) reforzó las salvaguardias introducidas por la [Ley 51/2003](#) en términos de accesibilidad a las instalaciones, bienes y servicios públicos disponibles, se ha notificado un nivel generalmente bajo de cumplimiento de los requisitos de accesibilidad, incluso por el Comité de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.<sup>26</sup> Al Comisario le inquieta que la crisis económica y la reducción de los fondos públicos hayan conducido a la interrupción de muchos proyectos de

---

<sup>26</sup> Véase el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, Observaciones finales sobre España, 19 de octubre de 2011, pág. 4, disponible en el sitio web: <http://tb.ohchr.org>, y consultado por última vez el 18 de julio de 2013.

adaptación y reforma de edificios, servicios y medios de transporte públicos. Representantes de ONG también expresaron su temor ante el hecho de que pudieran correr peligro logros alcanzados en el pasado debido a la falta de financiación. La mayoría de las denuncias recibidas en 2012 por la Oficina Permanente Especializada hicieron referencia a las dificultades experimentadas al acceder a bienes y servicios a través de nuevas tecnologías, así como a las dificultades para acceder a lugares, edificios y medios de transporte públicos, o a la falta de acceso a los mismos.

66. El Comisario toma nota con inquietud de que la falta de recursos no es el único factor que limita el progreso hacia una mayor accesibilidad. La Defensora del Pueblo señaló una falta de concienciación acerca de los derechos humanos, así como una falta de voluntad por parte de las autoridades locales para tomar medidas con el fin de promover la accesibilidad en la práctica. En particular, parece que no se conoce debidamente el principio de los ajustes razonables definido en el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,<sup>27</sup> que es un elemento esencial a la hora de garantizar el pleno goce del derecho a la accesibilidad. Al parecer, todavía no se ha entendido ni aceptado ampliamente que la adopción de medidas específicas, necesarias para prever el trato en condiciones de igualdad con otras personas en el goce de un derecho humano, forma parte del derecho propiamente dicho, y que deben asignarse recursos para lograr la realización efectiva de ese derecho. La carencia de recursos financieros para la aplicación del principio de los ajustes razonables, y más aún en el contexto económico y financiero actual, suele traducirse en una grave discriminación contra las personas con discapacidad. Representantes de la Oficina Permanente Especializada han informado al Comisario de un aumento de las denuncias por actos de discriminación, en parte debido a la crisis económica.

## ***2. Repercusiones de la crisis económica y de las medidas de austeridad fiscal en el empleo de personas con discapacidad***

67. En virtud de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, los Estados deben promover la inclusión de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás en todas las esferas de la vida. El Comisario subraya que este principio también se aplica al ámbito del empleo, y pone de relieve el [artículo 15 de la Carta Social Europea \(revisada\)](#), cuyo objeto es promover la integración de las personas con discapacidad en el mercado laboral, siempre y cuando su discapacidad lo permita, en lugar de mantenerlos en programas de empleo específicos e independientes.

---

<sup>27</sup> En virtud del artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por "ajustes razonables" se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con los demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

68. El Comisario indica que, en general, el empleo protegido<sup>28</sup> no ha alcanzado su objetivo inicial de integrar a las personas con discapacidad en el mercado laboral convencional, tal como reconocen las propias autoridades, si bien se han realizado progresos al respecto en el último decenio. Se introdujeron cuotas en los sectores público y privado; se crearon Centros Especiales de Empleo (empleo protegido), y se lograron coordinar mejor las políticas a través de la puesta en práctica de la [Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad 2008-2012](#).
69. No obstante, el aumento del desempleo en los últimos años también ha afectado a las personas con discapacidad. Los datos disponibles sobre el empleo de estas personas indicaron que, en 2011, el 26,9% de ellas estaban desempleadas.<sup>29</sup> La tasa de desempleo actual supera el 30% (frente al 27,1% de la población total).<sup>30</sup> Asimismo, la crisis económica se ha traducido en un fuerte incremento del ya elevado número de personas con discapacidad que tienen únicamente contratos de corta duración.<sup>31</sup> Esto se suma al hecho de que los salarios percibidos por las personas con discapacidad han sido, en muchos casos, extremadamente bajos. El Comisario teme que esta tendencia haya aumentado su vulnerabilidad ante la pobreza y la exclusión social.
70. Al mismo tiempo, las subvenciones concedidas por las autoridades centrales y regionales para promocionar el empleo protegido han disminuido drásticamente, y los pagos que debían de haber realizado las administraciones regionales se han retrasado en muchos ámbitos, lo cual ha conducido al impago de salarios.
71. La información proporcionada al Comisario durante su visita indica que las oportunidades de formación tanto en el lugar de trabajo como fuera del mismo que se brindan a las personas con discapacidad, así como el apoyo prestado en el lugar de trabajo (tal como el que prestan los mediadores laborales), se han reducido como consecuencia de las medidas de austeridad fiscal. Esto ha dificultado el acceso al mercado laboral convencional, así como el mantenimiento del empleo y el goce de la igualdad de oportunidades en el mercado laboral.

---

<sup>28</sup> La expresión “empleo protegido” se utiliza para hacer referencia a una gran variedad de programas segregados profesionales y no profesionales destinados a personas con discapacidad, que han sido concebidos para ayudar a las personas a quienes, por diversos motivos, no se les considera capaz de trabajar en un entorno laboral competitivo en su comunidad local.

<sup>29</sup> Véase el documento del Instituto Nacional de Estadística, [“Notas de Prensa: el empleo de las personas con discapacidad”](#), 2011, 5 de diciembre de 2012.

<sup>30</sup> Véase el documento del European Foundation Centre, “Assessing the impact of European governments’ austerity plans on the rights of persons with disabilities. [Country report: Spain](#)”, 25 de octubre de 2012, pág. 6.

<sup>31</sup> *Ibid*, págs. 7-9.



### **3. Las repercusiones de las medidas de austeridad fiscal en el acceso de los niños con discapacidad a la educación incluyente**

72. El Comisario acoge con agrado la ya tradicional política que aboga por la integración en el sistema general de enseñanza de los niños con discapacidad en España y que se ha traducido en una tasa de inclusión del 78% de los niños con discapacidad en el sistema general de enseñanza.<sup>32</sup> La [Ley Orgánica 2/2006 de Educación](#) defiende la educación incluyente, comprendido el requisito de que las escuelas recurran a docentes especializados y profesionales cualificados, y adopten disposiciones y realicen otros ajustes necesarios para propiciar la inclusión de alumnos con discapacidad en el sistema general de enseñanza.
73. Sin embargo, el Comisario ha tomado nota con inquietud de que las personas con discapacidad en España registran unas tasas considerablemente más bajas de terminación de estudios que el resto de la población; así pues, según los últimos datos disponibles, en 2008 el 11,5% de las personas con discapacidad no habían concluido la educación primaria (frente al 2,1% de la población total), y sólo el 10,5% de las personas con discapacidad habían cursado estudios universitarios (frente al 24,1% de la población total).<sup>33</sup>
74. Durante sus deliberaciones con representantes de ONG en España, se informó al Comisario de que los recortes efectuados en los presupuestos nacional y regional habían tenido efectos en las oportunidades educativas de los niños con discapacidad y en su inclusión en el sistema general de enseñanza, lo cual es preocupante. El Comisario tuvo noticia de que en algunas escuelas se agrupaba a todos los niños con discapacidad para constituir una clase independiente, y de que en otros casos se les incluía en clases normales, pero sin un apoyo personalizado que les permitiera recibir una educación en igualdad de condiciones con los demás niños. Por lo tanto, el Comisario subraya que el derecho a una educación incluyente a todos los niveles es un derecho humano fundamental consagrado en el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. El Comité de la Convención ha deplorado que las administraciones escolares no hayan puesto en práctica las garantías legislativas, lo cual ha conducido a una mayor segregación de los alumnos con discapacidad en escuelas especializadas, en algunas ocasiones contra la voluntad de los padres y sin ninguna posibilidad de impugnar las decisiones relativas a su colocación en clases de educación especial.
75. Se indica que la Ley de Educación prevé que, si no pudiera proporcionarse el apoyo adicional necesario en el sistema general de enseñanza, se debería transferir a los niños con discapacidad a un sistema de educación especial. Por lo tanto, el creciente número de alumnos por aula debido a los recortes del personal, así como los recortes en los presupuestos

---

<sup>32</sup> Cifra proporcionada durante la visita al Comisario por el Ministerio de Educación.

<sup>33</sup> Véase del Instituto Nacional de Estadística, "[Panorama de la discapacidad en España](#)", Boletín informativo del INE 10/2009, pág. 7.

destinados a prestar asistencia específica a niños con necesidades particulares, incluidos docentes asistentes, interpretación del lenguaje por signos, medidas de accesibilidad, actividades extraescolares, etc., sólo pueden conducir a la transferencia de un número creciente de niños con discapacidad a clases de educación especial.

76. El Comisario toma nota con inquietud de que la carencia de recursos financieros y humanos suele ser un argumento utilizado por las administraciones escolares para no realizar ajustes razonables y, con frecuencia, se pide a los padres que cubran los gastos del apoyo adicional. Sin embargo, en una sentencia de 2011, el Tribunal Supremo estableció que la falta de apoyo material y personal prestado a los niños con autismo en una escuela de la región de Valencia, debido a una supuesta falta de recursos, constituía una vulneración del derecho a la educación del niño concernido. El Tribunal puso de relieve que su alarmante situación de desigualdad, que exigía la adopción de medidas específicas para restablecer la igualdad, no se tenía debidamente en cuenta.<sup>34</sup>

#### **4. Derechos humanos de las personas con discapacidad intelectual y psicosocial**

##### *a. Repercusiones de las medidas de austeridad en las personas con discapacidad intelectual y psicosocial*

77. Al Comisario le preocupa que los recortes en las subvenciones destinadas a servicios y cuidados de las personas con discapacidad psicosocial e intelectual hayan aumentado las brechas estructurales ya existentes en el sistema de atención de salud mental de España. El Comisario tuvo noticia de que los recortes presupuestarios habían sido particularmente perjudiciales para los programas de detección temprana y de rehabilitación, que, en virtud del artículo 25 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, son fundamentales para “prevenir y reducir al máximo la aparición de nuevas discapacidades”. El Comisario tomó nota de la opinión expresada por el Defensor del Pueblo de Andalucía acerca de que los recortes presupuestarios actuales amenazan *de facto* el modelo comunitario de salud mental, que se introdujo en España en 1986 de conformidad con las normas de la Organización Mundial de la Salud.
78. Las restricciones recientes en la atención sanitaria, y en la asistencia social, incluida la vivienda, también han sido particularmente perjudiciales para las personas con discapacidad intelectual y psicosocial. Se estima que actualmente 100.000 de entre ellas carecen de hogar en España.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Tribunal Supremo, [sentencia 3257/2011](#) de 9 de mayo de 2011.

<sup>35</sup> Véase el [Informe Conjunto de ONG](#) presentado al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, con motivo del examen del 5º informe periódico de España, marzo de 2012 (en español), pág. 14.

79. Asimismo, sólo un porcentaje muy pequeño de la población con discapacidad psicosocial e intelectual (entre el 1% y el 4%) puede beneficiarse de la Ley de Autonomía, ya que esta última no proporciona suficiente orientación sobre cómo evaluar el nivel de discapacidad intelectual y psicosocial. El Comisario subraya que la falta de acceso a servicios de apoyo es particularmente problemática para quienes han sido desinstitucionalizados.
80. Tradicionalmente, las personas con discapacidad intelectual y psicosocial en España se han enfrentado a una falta de respuestas coordinadas a sus necesidades por parte del sistema de salud y de protección social, a pesar de que la ley proporciona un marco integral para tratar la discapacidad intelectual y psicosocial. Las autoridades han identificado las siguientes lagunas al elaborar la primera estrategia nacional para la salud mental para 2006-2008: falta de profesionales especializados; carencia de recursos para programas de rehabilitación y reintegración; falta de atención específica a grupos vulnerables (incluidos niños, inmigrantes, personas mayores, etc.); falta de coordinación general de los servicios sociales, de salud y de otro tipo, e inexistencia de medidas preventivas. En abril de 2013, el Defensor del Pueblo de Andalucía publicó un informe sobre la salud mental en Andalucía, en el que reiteró muchas de estas inquietudes.
81. Al Comisario le preocupa especialmente que la principal respuesta a los problemas a los que se enfrentan las personas con problemas psicosociales haya sido, con frecuencia y exclusivamente, la medicación, en particular con respecto a menores (véase la sección I) y, a menudo, sin el consentimiento informado de las personas interesadas (véase más abajo).

*b. El derecho a la capacidad jurídica*

82. Al Comisario le preocupa que, a pesar de las mejoras realizadas en 2011, no se considere de manera adecuada el consentimiento de las personas con discapacidad intelectual o psicosocial en los procedimientos judiciales relativos a su capacidad jurídica. La legislación vigente, que se basa en el principio de la toma de decisión sustituida (en lugar de apoyada) y la tutela, no cumple los requisitos del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En efecto, el grado en que se priva a una persona con discapacidad de su capacidad jurídica viene determinado por una decisión judicial.
83. El Comisario entiende que las decisiones judiciales infundadas por las que se priva a una persona con discapacidad de su capacidad jurídica obedecen fundamentalmente a prejuicios generalizados y a una falta de información adecuada tanto sobre su discapacidad intelectual o psicosocial como sobre los derechos de las personas con estas formas de discapacidad. No obstante, la inexistencia de servicios comunitarios y de apoyo también pueden explicar que la Administración y los tribunales tengan dificultades para aceptar las opiniones expresadas por

personas que sufren ciertas formas de discapacidad intelectual o psicosocial, ya que estas últimas suelen requerir apoyo para poder expresar su consentimiento y opiniones.<sup>36</sup>

84. El Comisario supo durante las deliberaciones celebradas con personas con discapacidad que los tribunales suelen privar de su derecho de voto a las personas con discapacidad que están bajo tutela, en lugar de examinar caso por caso. Se le informó que, conseqüentemente, unas 800.000 personas con discapacidad en España no pueden votar. En este sentido, el Comisario llama la atención de las autoridades sobre la [Recomendación CM/Rec\(2011\)14](#) del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la participación de las personas con discapacidad en la vida política y pública, conforme a la cual todas las personas con discapacidad tienen derecho a votar y a presentarse a elecciones a todos los niveles y en igualdad de condiciones con los demás ciudadanos, y ninguna medida les debería privar de este derecho sobre la base de su discapacidad, funcionamiento cognitivo o capacidad percibida.
85. Asimismo, de conformidad con la legislación vigente, puede seguir llevándose a cabo la esterilización sin el consentimiento pleno e informado de la persona cuya capacidad jurídica no se reconoce, y terceras personas pueden tomar decisiones que afecten al tratamiento médico o de otro tipo de personas consideradas "legalmente incapacitadas". Esta práctica ha sido criticada por diversos organismos internacionales, incluido el Comité de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
86. Al Comisario también le preocupa que siga sin brindarse especial protección a las personas con discapacidad intelectual o psicosocial contra su ingreso involuntario en hospitales psiquiátricos o contra la medicación excesiva. La legislación vigente continúa previendo la institucionalización de las personas sobre la base de un trastorno diagnosticado como medida de emergencia, sin el consentimiento informado del interesado y sin ofrecer salvaguardias adecuadas a este último antes de privarle de su libertad personal.
87. Durante su reunión con el Secretario de Estado de Justicia, Sr. Fernando Román García, el Comisario acogió con agrado que las autoridades hubieran concluido la preparación de un proyecto de ley que reforma el régimen de la capacidad jurídica con el fin de garantizar la armonización de la legislación y la práctica nacionales con el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en relación con el "igual reconocimiento de la persona ante la ley". El Comisario toma nota de que dicho proyecto de ley debía de haberse adoptado en el transcurso de un año tras la adopción de la Ley 26/2011, y espera que se discuta próximamente, con representantes de la sociedad civil inclusive, y sea finalmente adoptado.

---

<sup>36</sup> Incluida la posibilidad de utilizar métodos tales como directrices avanzadas, apoyo a la comunicación u otras opciones, enumeradas por el Comisario para los Derechos Humanos en [¿Quién debe decidir? Derecho a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad intelectual y psicosocial](#)". Documento temático, 2012, págs. 31-33.

88. Según la información proporcionada al Comisario por las autoridades, el nuevo proyecto de ley reemplaza el régimen actual de la toma de decisión sustituida por la toma de decisión apoyada. El Comisario considera que este cambio de enfoque es de vital importancia para mejorar los derechos humanos de las personas con discapacidad intelectual o psicosocial. El recurso a la tutela se limitará a casos excepcionales. Al parecer, el proyecto de ley también introducirá nuevos instrumentos para que las personas con discapacidad intelectual y psicosocial expresen su voluntad, y modificará las disposiciones problemáticas actuales relativas a la esterilización sin el consentimiento informado del interesado, y a otras decisiones médicas.

### *Conclusiones y recomendaciones*

89. El Comisario insta a las autoridades españolas a que continúen adoptando un enfoque basado en los derechos humanos en todas las políticas referentes a las personas con discapacidad, incluso en el contexto de medidas de austeridad que afecten a los presupuestos relacionados con la discapacidad. A este respecto, subraya la importancia, en términos de formulación de políticas y de práctica, de celebrar consultas con las organizaciones que representan a las personas con discapacidad, y de velar por la participación de las mismas en los procesos de toma de decisiones relevantes.
90. El Comisario reconoce que el goce por las personas con discapacidad de algunos de sus derechos tiene repercusiones presupuestarias. Esto es particularmente pertinente con respecto al derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, en consonancia con el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. El Comisario subraya que las restricciones presupuestarias no deberían conducir a que se prive a las personas con discapacidad del goce de sus derechos humanos y a que se les margine cada vez más. Reitera que el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas con discapacidad puede lograrse de manera progresiva, conforme a lo dispuesto en el párrafo del artículo 4 de la Convención arriba mencionada, pero no deberían adoptarse medidas injustificadas ni regresivas.
91. Por lo tanto, las autoridades deberían esforzarse por garantizar que las personas que necesitan apoyo para lograr una mayor autonomía e inclusión social tengan acceso al apoyo apropiado. Deben seguir desplegando esfuerzos para subsanar las deficiencias de la Ley de Autonomía de 2006, y abstenerse de limitar simplemente el número de beneficiarios de la ley basándose en la evaluación del nivel de discapacidad, lo cual no está en consonancia con el principio de la no discriminación. El Comisario también cree que el objetivo clave de la promoción de la autonomía de las personas con discapacidad y su participación en igualdad de condiciones con los demás en todos los entornos sociales debería seguir siendo el centro de los esfuerzos realizados por las autoridades, en consonancia con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

92. El Comisario insta a las autoridades españolas a que sigan promoviendo la accesibilidad universal como parte de sus políticas encaminadas a luchar contra la discriminación. Deberían redoblar los esfuerzos para concienciar a las autoridades a todos los niveles, así como al sector privado, acerca del concepto de los ajustes razonables contemplado en el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
93. Las autoridades deberían cerciorarse de que la introducción de los copagos para acceder a diversos servicios, incluida la atención sanitaria, no tenga un impacto desproporcionado en los ingresos de las personas con discapacidad, y no se traduzca en vulneraciones de sus derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, tales como el derecho a la autonomía y la inclusión, y el derecho a gozar del más alto nivel posible de salud sin discriminación alguna.
94. A pesar del contexto de alto desempleo, el Comisario pone de relieve que las personas con discapacidad tienen derecho a trabajar, de conformidad con el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en igualdad de condiciones que los demás. Por lo tanto, no deberían eliminarse los programas que permiten el goce de este derecho a las personas con discapacidad, a través del apoyo específico y del acceso a una formación adecuada, sin haberse sopesado previamente y con cautela las consecuencias de tal medida en el empleo y las condiciones de vida de estas personas.
95. El Comisario insta a las autoridades a que evalúen en qué medida las restricciones presupuestarias en la educación repercuten en la aplicación del principio fundamental de la educación inclusiva. Esta última es un instrumento clave que promueve la cohesión social y asegura que una sociedad verdaderamente democrática se rija por el principio de igualdad de oportunidades para todos.
96. Por lo tanto, las autoridades deberían cerciorarse de que las escuelas ordinarias continúen disponiendo de recursos humanos y financieros que les permitan seguir ofreciendo igualdad de acceso a una educación de calidad a aquellos niños con discapacidad, sin tener que recurrir, debido a restricciones presupuestarias, a la separación o al traslado de dichos niños a centros de educación especial. El Comisario subraya que poner en peligro la educación inclusiva tendrá consecuencias negativas a largo plazo para el país, más allá de la crisis económica y financiera actual. Recuerda a las autoridades que la experiencia de la segregación y separación en otros Estados miembros del Consejo de Europa muestra que una vez que se establecen sistemas segregados, es sumamente difícil, y oneroso, volver a la educación inclusiva.
97. En lo que respecta a las personas con discapacidad intelectual y psicosocial, las autoridades españolas no deberían escatimar esfuerzos para evitar que la falta de recursos se traduzca en la reinstitucionalización de estas personas. Esto constituiría un enorme retroceso, teniendo en

cuenta los avances realizados por España, desde la década de 1980, en el ámbito de la desinstitucionalización.

98. Por último, el Comisario insta a las autoridades a concluir, como objetivo prioritario, el proceso de reforma de la legislación relativa a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad intelectual y psicosocial, dando pleno efecto a los principios consagrados en la Convención sobre las Personas con Discapacidad. Las autoridades deberían prestar especialmente atención a las recomendaciones formuladas por el Comisario referentes a las reformas legislativas que deben emprender los Estados miembros con el fin de proteger plena y efectivamente el derecho a la capacidad jurídica, tal como se consagra en el artículo 12 de la Convención sobre las Personas con Discapacidad.<sup>37</sup>
99. En este contexto, el Comisario subraya la necesidad de poner fin a la privación automática del derecho a voto y a presentarse a elecciones respecto a las personas con discapacidad que están bajo tutela. El Comisario recuerda la [Recomendación CM/Rec\(2011\)14](#) del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la participación de las personas con discapacidad en la vida política y pública, conforme a la cual no puede privarse a ninguna persona de su derecho a votar y a presentarse a elecciones a todos los niveles basándose en cualquier forma de discapacidad.

#### **IV. La función de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley en la protección de los derechos humanos**

##### **1. Vulneraciones de derechos humanos en el contexto de la detención incomunicada**

100. Los informes que indicaron el uso excesivo de la fuerza por las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley en el curso de las manifestaciones contra las medidas de austeridad, en 2011 y 2012, pusieron de manifiesto viejas y preocupantes cuestiones relacionadas con los derechos humanos que hacen referencia a medidas adoptadas por las fuerzas del orden.<sup>38</sup> Asimismo, preocupa considerablemente al Comisario la concesión de indultos por el Gobierno, inclusive en casos relacionados con graves vulneraciones de derechos humanos, como los

<sup>37</sup> Véase el documento del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, [¿Quién debe decidir?](#) 2012, *ibid*.

<sup>38</sup> Las autoridades españolas encargadas de hacer cumplir la ley se componen de tres fuerzas principales: la Guardia Civil equivale a fuerzas policiales federales con estatuto militar, bajo la supervisión del Ministerio del Interior. Actúa en zonas rurales y urbanas con una población inferior a 20.000 habitantes. Es responsable, *inter alia*, de la seguridad de las zonas fronterizas, de los controles aduaneros y de los puertos de entrada, de la seguridad en los aeropuertos, de las operaciones de lucha contra el terrorismo, de guardacostas, y de lucha contra el contrabando (incluidas las drogas), y de la seguridad en los centros penitenciarios. La Policía Nacional es una fuerza civil que despliega su actividad en las zonas urbanas de más de 20.000 personas. La policía local es contratada, financiada y controlada por los municipios. Trata asuntos relacionados con el respeto de la autoridad local y con delitos leves. El País Vasco, Cataluña y Navarra tienen sus propias fuerzas policiales regionales (la *Ertzainza*, los *Mossos d'Esquadra* y la *Policía Foral de Navarra* respectivamente), cuyas competencias son similares a las de la Policía Nacional.

concedidos en noviembre de 2012 a cuatro policías que habían sido condenados por delitos de tortura.

101. El Comisario lamenta que sigan produciéndose violaciones de derechos humanos –en particular, los malos tratos– en el contexto de la detención incomunicada por parte de la Guardia Civil, a pesar de las constantes recomendaciones formuladas por varias instituciones internacionales de derechos humanos. La mayor parte de las demandas presentadas ante el Tribunal y ante el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas relativas a la labor de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, hacen referencia a los malos tratos infligidos por la Guardia Civil a personas que se encontraban bajo detención incomunicada.
102. Desde 1991, el Comité para la Prevención de la Tortura (CPT) está poniendo de relieve el problema de los malos tratos infligidos por la Guardia civil a sospechosos de ciertas categorías de delitos, es decir, “pertenencia o relación con ciertos grupos armados o terroristas, o rebeldes”. Ha instado a las autoridades españolas a poner fin a la detención incomunicada, ya que, por su propia naturaleza, es probable que dé lugar a abusos y a vulneraciones de derechos humanos. En su informe sobre España publicado en mayo de 2013,<sup>39</sup> el CPT lamentó que, en la práctica, desde su anterior visita y recomendaciones realizadas en 2007, no se hubieran reforzado considerablemente las garantías contra las violaciones de los derechos humanos en la detención incomunicada. Deploró en particular la imposibilidad de que los detenidos se reunieran en privado con un abogado, aunque, desde 2007, tienen derecho a acceder a un abogado de oficio. Todavía no se aplican sistemáticamente garantías adicionales, como la posibilidad de consultar con un médico de su elección, el derecho del detenido a notificar la detención a su familia, o la grabación en audio y vídeo de la totalidad de la detención incomunicada. El CPT también ha criticado la falta de supervisión judicial adecuada de las personas que se encuentran bajo detención incomunicada<sup>40</sup>, y el hecho de que la mayoría de los detenidos no puedan identificar a los presuntos autores de los abusos, ya que se les suelen vendar los ojos durante los interrogatorios. La Defensora del Pueblo, en su informe de 2012, también consideró ilícito e injustificable que la policía realizara interrogatorios a presuntos culpables, y que, en algunos casos, se dirigiera a sus abogados portando capuchas para no ser identificados. Además, el CPT puso de relieve que si bien la detención incomunicada de menores ya no se practica desde 2007, la legislación pertinente aún debe enmendarse para prohibir totalmente esta práctica.
103. Al Comisario le preocupa que las alegaciones de graves malos tratos infligidos durante la detención, aunque indicada a menudo por médicos forenses, no haya conducido en muchos

---

<sup>39</sup> Véase del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, el [Informe al Gobierno español sobre la visita a España](#) llevada a cabo por el Comité del 31 de mayo al 13 de junio de 2011, 30 de abril de 2013, CPT/INF(2013)6.

<sup>40</sup> CPT, 2013, CPT/INF(2013)6, *ibid.*



casos a la apertura de investigaciones eficaces.<sup>41</sup> En los casos en que se han investigado las denuncias de malos tratos, las investigaciones muchas veces no han sido suficientemente eficaces (véase el apartado III.3 más abajo).

104. En cuatro casos el Tribunal ha determinado que España violó el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos debido a la falta de investigaciones eficaces tras alegaciones de malos tratos cometidos en el contexto de la detención incomunicada. Una primera sentencia dictada en 2004 ([Martínez Sala y otros contra España](#)) hacía referencia al arresto en Barcelona y Madrid de 15 sospechosos de pertenecer a un grupo armado y a los presuntos malos tratos infligidos a los mismos por miembros de la Guardia Civil durante su detención. El Tribunal determinó que la investigación de las alegaciones de malos tratos no había sido eficaz. Puso de relieve, en particular, que las autoridades investigadoras competentes se negaran a examinar diligentemente todas las pruebas de que disponían.<sup>42</sup>
105. En tres sentencias más recientes contra España, el Tribunal concluyó nuevamente que se habían cometido violaciones del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos en el contexto de la detención incomunicada.<sup>43</sup> Las sentencias del Tribunal indican una serie de brechas en el sistema actual, tales como la falta de exámenes forenses diligentes e independientes de los detenidos incomunicados, lo cual conduce a investigaciones ineficaces de las alegaciones de malos tratos infligidos por las fuerzas del orden. El cumplimiento por España de estas sentencias está siendo supervisado en la actualidad por el Comité de Ministros del Consejo de Europa.
106. El Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas también ha determinado en dos casos que España ha violado la Convención contra la Tortura debido a investigaciones inadecuadas tras alegaciones de tortura en la detención incomunicada, infligida por miembros de la Guardia Civil en Madrid (en el caso [Encarnación Blanco Abad](#))<sup>44</sup> y por la policía nacional vasca en el País Vasco (en el caso [Oskartz Gallastegi Sodupe](#)).<sup>45</sup> El Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas consideró que España había violado, *inter alia*, el artículo 12 de la Convención contra la Tortura, conforme al cual los Estados deben proceder a una investigación pronta e imparcial siempre que haya motivos para creer que se ha cometido un acto de tortura. Por último, en mayo de 2013, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas también determinó, en el caso de *María Cruz Achabal Puertas*, que España había violado el Pacto Internacional de

<sup>41</sup> CPT, 2013, CPT/INF(2013)6, *ibid*, párrafos 14-16.

<sup>42</sup> [Martínez Sala contra España](#), sentencia de 2 de noviembre de 2004.

<sup>43</sup> [San Argimiro Isasan](#), sentencia de 28 de septiembre de 2010; [Beristain Ukar](#), sentencia de 8 de marzo de 2011; [Otamendi Egiguren](#), sentencia de 16 de octubre de 2012.

<sup>44</sup> Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, *Encarnación Blanco Abad contra España*, Comunicación N°59/1996, Dictamen aprobado el 14 de mayo de 1998, disponible en el sitio web: <http://tb.ohchr.org>, consultado por última vez el 18 de julio de 2013.

<sup>45</sup> Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, *Oskartz Gallastegi Sodupe contra España*, Comunicación N°453/2011, Dictamen aprobado el 23 de mayo de 2012, disponible en el sitio web: <http://tb.ohchr.org>, consultado por última vez el 18 de julio de 2013.

Derechos Civiles y Políticos, por no haberse investigado de manera eficaz las alegaciones de tortura y otras formas de malos tratos infligidas a la demandante durante su detención incomunicada por la Guardia Civil en Madrid.<sup>46</sup>

107. Considerando el número y la gravedad de vulneraciones de derechos humanos que se han notificado en el contexto de la detención incomunicada, al Comisario le preocupa la falta de claridad en determinadas partes del proyecto de ley que fue presentado por el Gobierno en 2013 y cuyo objetivo era enmendar la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que también afecta a la detención incomunicada. El Comisario estima que podría interpretarse que el nuevo texto amplía los motivos para ordenar una detención incomunicada, dado que en el nuevo proyecto de ley se elimina la referencia a un delito relacionado con el terrorismo, tal como se define en el artículo 384 de la vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal. Además, debe aclararse el tiempo bajo el que una persona puede estar bajo custodia policial, ya que una detención policial continuada de cinco días (sin control judicial), tal y como se estipula actualmente en el artículo 175 del proyecto de ley, plantea cuestiones de compatibilidad con la Constitución española.<sup>47</sup> El Comisario espera con interés recibir más información de las autoridades sobre las enmiendas legislativas previstas.

## **2. Malos tratos y discriminación de migrantes por las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la ley**

108. El Comisario expresa su preocupación por los informes cada vez más frecuentes de malos tratos, o de trato discriminatorio, infligidos por las fuerzas del orden a los inmigrantes. En 2011, el CPT, entre otros organismos, notificó alegaciones de malos tratos sufridos por inmigrantes detenidos en centros de internamiento para extranjeros (CIES) así como en aeropuertos durante los procedimientos de expulsión.
109. Además, el Comisario ve con preocupación informes que indican cómo en ocasiones miembros de la Guardia Civil han infligido malos tratos a inmigrantes durante operaciones en el mar. En uno de estos casos, examinado por el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas en 2011 (*Fatou Sonko*),<sup>48</sup> se determinó que España había violado el artículo 16 de la Convención contra la Tortura por no haber evitado tratos crueles, inhumanos y degradantes, así como el artículo 12 de dicha Convención por no haber procedido a una investigación pronta e imparcial de las alegaciones de la demandante.

---

<sup>46</sup> Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Comunicación 1945/2010, *María Cruz Achabal Puertas contra España*, Dictámenes de 23 de mayo de 2013, disponible en el sitio web: <http://tb.ohchr.org>, consultado por última vez el 18 de julio de 2013 (disponible únicamente en español).

<sup>47</sup> El artículo 17 de la Constitución española limita la duración de la custodia policial a un máximo de 72 horas. La detención incomunicada puede prolongarse otras 48 horas mediante una orden judicial.

<sup>48</sup> *Fatou Sonko contra España*, demanda núm. 368/2008, sentencia de 15 de noviembre de 2011, disponible en el sitio web: <http://tb.ohchr.org>, consultado por última vez el 18 de julio de 2013. El caso hacía referencia a la muerte de un inmigrante senegalés durante un intento de llegar a Ceuta por mar. La demandante, hermana del inmigrante fallecido, alegó que miembros de la Guardia Civil habían perforado el barco del inmigrante y le habían ordenado que saltara al mar, lo que provocó su muerte.

110. Varios organismos internacionales también han criticado la práctica frecuente de la policía de elaborar perfiles basados en el origen étnico.<sup>49</sup> En 2009, en el caso *Rosalind Williams*, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas consideró que esta práctica violaba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.<sup>50</sup> En el caso *B. S.*, en 2012,<sup>51</sup> el Tribunal resolvió que España no había llevado a cabo una investigación eficaz de las alegaciones de abusos racistas por parte de la policía.<sup>52</sup> La demandante, una trabajadora sexual nigeriana que residía legalmente en España, planteó dos cuestiones principales ante el Tribunal, a saber, que no se investigaran sus alegaciones de malos tratos por la policía nacional, y que fuera objeto de controles de identidad a causa de su origen étnico. El Tribunal resolvió que se había violado el artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos combinado con el artículo 3, dado que no se habían investigado las posibles motivaciones racistas de los malos tratos sufridos por la demandante. El Tribunal consideró igualmente que existía violación del artículo 3 al no haberse investigado de forma efectiva las alegaciones de malos tratos ejercidos por la policía nacional.
111. El Comisario acoge con agrado la anulación de un reglamento interno de 2010, que propiciaba las redadas de la policía contra inmigrantes, así como la elaboración de perfiles basados en el origen étnico. En una nueva circular difundida en mayo de 2012 se establece que los controles de identidad deberán efectuarse de manera “selectiva” y “respetuosa”, y que deberían evitarse las detenciones tras los controles policiales. Sin embargo, se señaló que, en mayo de 2013, la Defensora del Pueblo, tras haber recibido un gran número de denuncias por motivo de la elaboración de perfiles sobre la base del origen étnico, formuló nuevas recomendaciones destinadas a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley relativas a las normas que debería aplicar la policía en el desempeño de sus funciones. Invitó a la policía a establecer un sistema de registro del origen étnico de las personas sujetas a controles de identidad, sobre la base de la confidencialidad y del consentimiento, con miras a obtener datos sobre la posible discriminación en las operaciones de detención y registro. También recomendó impartir formación a la policía en los ámbitos del respeto por la diversidad y de la realización de controles de identidad en los que se respeten los principios de igualdad y de la no discriminación. Por último, recomendó el establecimiento de mecanismos de presentación de denuncias para las personas que afirman haber sido objeto de controles de identidad discriminatorios. El Comisario considera que dicho mecanismo podría formar parte de un

---

<sup>49</sup> Véase de la ECRI, el [Cuarto informe sobre España](#), adoptado el 7 de diciembre de 2010; del Comité Consultivo del Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales, la [Tercera opinión sobre España](#), adoptado 22 de marzo de 2012; del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas, las Observaciones finales sobre España, 8 de abril de 2011, párrafo 10, disponible en el sitio web: <http://tb.ohchr.org>, consultado por última vez el 18 de julio de 2013.

<sup>50</sup> Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Comunicación 1493/2006, Dictámenes aprobados el 27 de julio de 2009, disponible en el sitio web: <http://tb.ohchr.org>, consultado por última vez el 18 de julio de 2013.

<sup>51</sup> *B. S. contra España*, sentencia de 24 de julio de 2012.

<sup>52</sup> El cumplimiento por España de esta sentencia está siendo supervisado actualmente por el Comité de Ministros del Consejo de Europa.

mecanismo de presentación de denuncias más amplio que contemplara las medidas adoptadas por las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la ley (véase más abajo, apartado III.4).

### **3. Protección de los derechos humanos en el contexto del mantenimiento del orden durante las manifestaciones públicas**

#### *a. Uso excesivo de la fuerza por parte de la policía en las manifestaciones públicas en 2011 y 2012*

112. Desde 2011, el número de manifestaciones contra las medidas de austeridad ha aumentado considerablemente en toda España. En 2012, la policía nacional notificó un total de 6.000 manifestaciones, lo que representa un incremento de más del 50% en comparación con el año anterior. Las manifestaciones también han adoptado nuevas formas, incluida la “ocupación” de espacios públicos durante períodos prolongados (las llamadas “acampadas”), manifestaciones para evitar desahucios, ocupación de edificios vacíos y de tierras no utilizadas, y manifestaciones espontáneas frente a las residencias de políticos (conocidas como “escraches”).
113. Se informó al Comisario de que en el contexto de estas manifestaciones, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley han recurrido en algunas ocasiones al uso desproporcionado de la fuerza, lo que ha conducido a alegaciones de vulneraciones de derechos humanos. Es evidente que el mantenimiento del orden en las manifestaciones públicas es una labor cada vez más ardua para las autoridades, habida cuenta del gran número de manifestaciones, algunas de ellas espontáneas, que han tenido lugar en los dos últimos años, y del tenso contexto social. No obstante, es de vital importancia asegurar que la libertad de expresión y de reunión pacífica son respetadas y protegidas plenamente, tal como se prevé en los artículos 10 y 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.
114. Dos series de importantes manifestaciones públicas han dado lugar a alegaciones de uso excesivo de la fuerza por parte de las fuerzas policiales nacionales y catalanas, a saber, la “ocupación” de la plaza central de Madrid, en mayo y junio de 2011, por los “indignados”, y la ocupación de la plaza principal de Barcelona, en mayo de 2011.
115. El Comisario expresa su inquietud por los informes recibidos de participantes en importantes manifestaciones que tuvieron lugar en Madrid, en mayo y junio de 2011, en los que se indican numerosos casos de palizas y otras formas de malos tratos infligidas a las personas arrestadas por la Policía Nacional durante las mismas, así como durante su traslado y su llegada a comisaría. El Comisario consideró particularmente preocupante que los manifestantes pacíficos, e incluso los transeúntes a veces, hubieran sido objeto de graves malos tratos por

parte de la policía. Algunos periodistas también han alegado que fueron golpeados violentamente por policías durante manifestaciones en Madrid y Barcelona.

116. El 27 de mayo de 2011, la policía catalana evacuó violentamente la plaza principal de Barcelona que había sido “ocupada” desde mediados de mayo, operación que se saldó con 121 heridos. El 15 de junio de 2011 tuvieron lugar más enfrentamientos entre los manifestantes y la policía, cuando aquellos trataron de impedir que los diputados accedieran al parlamento regional. En julio de 2011, el Defensor del Pueblo de Cataluña publicó un informe sobre estos eventos, basado en una investigación de oficio. Concluyó que la evacuación brutal de la plaza había constituido una vulneración del derecho a la libertad de reunión pacífica, aun cuando en estos casos las manifestaciones no hubieran sido autorizadas previamente. Recomendó a las autoridades que adoptaran una actitud más previsor y flexible al enfrentarse a manifestaciones espontáneas. Deploró asimismo la falta de planificación y coordinación adecuadas de la acción policial; la inexistencia de una labor de mediación con los manifestantes; el uso indiscriminado y desproporcionado de la fuerza, y el comportamiento ilícito de los policías durante las operaciones del 27 de mayo y el 15 de junio, ya que muchos de ellos no llevaban sus placas de identificación de manera visible.
117. El 25 de septiembre de 2012, volvió a notificarse el uso excesivo de la fuerza en una gran manifestación que tuvo lugar en Madrid, ya que policías nacionales siguieron a los presuntos autores de los disturbios hasta la estación central ferroviaria de la ciudad y, al parecer, infligieron malos tratos a varias personas que se hallaban en la misma. Según se informó al Comisario durante su visita a España, 25 de las 37 personas arrestadas tras las manifestaciones del 25 de septiembre de 2012 presentaron denuncias por malos tratos recibidos por parte de policías nacionales mientras se encontraban detenidos. El Ministerio del Interior ordenó una investigación interna, que finalizó en enero de 2013, en la que se concluyó que las unidades antidisturbios de la Policía Nacional habían reaccionado debidamente y habían hecho uso adecuado de la fuerza. La Defensora del Pueblo a nivel nacional también abrió una investigación para determinar si el uso de la fuerza había sido proporcionado.
118. Asimismo, se ha informado del empleo generalizado de balas de goma durante diversas manifestaciones. El Comisario observa con preocupación que la utilización de dichas armas constituye un grave peligro, tal como lo demuestra la muerte de una persona a raíz del impacto de una bala de goma en Bilbao, en abril de 2012. Se suma a la preocupación expresada por el CPT acerca de la inexistencia de normas claras relativas al uso de nuevas armas que dispararon proyectiles durante los eventos de mayo de 2011 en Barcelona. En este contexto, el CPT subraya que los criterios para la utilización de este tipo de armas por la policía deberían corresponder, cuanto menos, a aquéllos que reglamentan la utilización de armas de fuego, y

que su empleo se debería regular y supervisar de manera exhaustiva. Recomendó impartir formación adecuada a los policías que las utilicen.<sup>53</sup>

119. El Comisario acoge con beneplácito la adopción, en mayo de 2013, de un Código de Ética del Cuerpo Nacional de Policía, que contiene recomendaciones sobre el uso de la fuerza, en el que se reiteran los siguientes principios, también refrendados por la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: oportunidad; coherencia con las iniciativas emprendidas; proporcionalidad en el uso de la fuerza, y recurso a la fuerza en última instancia, con advertencias y con objeto de reducir al mínimo los daños. No obstante, se suma a la opinión de la Defensora del Pueblo, expresada en una recomendación de marzo de 2013, de que las autoridades también deberían elaborar directrices relativas al uso proporcionado de la fuerza por las unidades antidisturbios en el contexto de las manifestaciones, incluidas normas claras sobre la utilización de armas antidisturbios. Recuerda que, de conformidad con los [Principios básicos de las Naciones Unidas sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley](#), de 1990, la fabricación y distribución de armas no letales incapacitantes debería evaluarse cuidadosamente a fin de reducir al mínimo el riesgo de causar lesiones a personas ajenas a los hechos, y su uso debería ser cuidadosamente controlado. El Comisario también desea llamar la atención de las autoridades españolas sobre la sentencia dictada en julio de 2013 por el Tribunal en el caso [Abdullah Yaşa contra Turquía](#), en la que el Tribunal afirmó que la naturaleza peligrosa del material utilizado (en ese caso, gas lacrimógeno lanzado con rifles) justificaba la aplicación, *mutatis mutandis*, de la jurisprudencia del Tribunal sobre el uso de fuerza potencialmente letal, y concluyó que la utilización de dicho material debería estar estrictamente reglamentada en la legislación nacional, en el marco de un sistema de salvaguardias adecuadas y eficaces contra su uso arbitrario, los abusos y los accidentes evitables.<sup>54</sup>

*b. Falta de identificación de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley*

120. Si bien se han dado a conocer numerosas denuncias relacionadas con malos tratos infligidos por la policía tras manifestaciones en todo el país, al Comisario le preocupa que en muchos casos las investigaciones se hayan archivado debido a la imposibilidad de identificar a los policías concernidos. Durante su visita, tomó nota con preocupación de que los números de identificación de los miembros de la Guardia Civil y la Policía Nacional no pueden leerse a una distancia de más de un metro, y contienen siete cifras, por lo que resulta muy difícil memorizarlos. Asimismo, se le informó de que, algunas veces, los policías no llevan sus números de identificación, los esconden o les dan la vuelta, para evitar ser identificados. La Defensora del Pueblo planteó esta cuestión en reiteradas ocasiones en 2012 y 2013. Al Comisario le preocupa que esta práctica dificulte enormemente que se investiguen los casos de

<sup>53</sup> Véase el CPT, 2013, documento CPT/INF(2013)6, *ibid.*, párrafo 107.

<sup>54</sup> [Abdullah Yaşa contra Turquía](#), sentencia de 16 de julio de 2013, párrafo 43.

las víctimas, lo cual propicia la impunidad de los miembros de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley.

121. El Comisario toma nota con preocupación de que la incapacidad de las autoridades para identificar a los autores de los malos tratos sea el principal motivo por el que se desestiman las denuncias presentadas contra agentes de las fuerzas del orden y se archivan las investigaciones de denuncias por el uso excesivo de la fuerza.<sup>55</sup> En 2009, el Tribunal dictó una sentencia en el caso [Iribarren Pinillos contra España](#) relativa a alegaciones de malos tratos infligidos por las fuerzas policiales antidisturbios, al uso de gas lacrimógeno durante las revueltas que tuvieron lugar en Pamplona en 1991, y a la falta de una investigación eficaz ulteriormente. A raíz de una denuncia presentada por el demandante contra las fuerzas del orden, la *Audiencia Nacional* de Navarra determinó que Estado era responsable de las graves heridas sufridas por el demandante, pero archivó el caso debido a la imposibilidad de identificar al autor de las mismas y a la falta de claridad con respecto a las circunstancias que rodearon los disturbios. El Tribunal resolvió que España había violado el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos debido a la ausencia de una investigación eficaz respecto a las circunstancias que desembocaron en las graves heridas sufridas por el demandante, y a la falta de una ponderación adecuada de la responsabilidad estatal en los eventos de 1991, que hicieron que no se indemnizara al demandante. El Tribunal resolvió asimismo que se había violado el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, ya que los procedimientos iniciados por el demandante se prolongaron en exceso, habiendo comenzado en 1991 y concluido en 2003.<sup>56</sup>
122. En vista de lo anterior, el Comisario celebra la decisión del Ministerio del Interior, de abril de 2013, de cambiar el tamaño y la exposición de los números de identificación de los miembros de la Policía Nacional, para facilitar su lectura y memorización por el público. También acogió con agrado que esta medida podría hacerse extensiva en breve a las unidades antidisturbios de la Guardia Civil. Sin embargo, fue informado de que los números se colocarían en la parte trasera de las chaquetas antibalas de los policías que actuaban en las unidades antidisturbios. El Comisario cree que deberían identificarse opciones alternativas, como colocar este número en los cascos de los policías, para facilitar su lectura en el contexto de las manifestaciones.

---

<sup>55</sup> *San Argimiro Isasan*, párrafos 41 y 42.

<sup>56</sup> [Iribarren Pinillos contra España](#), sentencia de 8 de enero de 2009.

*c. La responsabilidad de las autoridades de defender la libertad de expresión y de reunión pacífica*

123. El Comisario recibió quejas acerca del creciente uso de sanciones administrativas contra los participantes en las manifestaciones. En la provincia de Madrid, la Delegación del Gobierno en esta Comunidad inició 1.117 investigaciones administrativas contra manifestantes en 2012, y 230 entre enero y abril de 2013. Según la información proporcionada al Comisario, los manifestantes se han enfrentado a sanciones que oscilan entre los 300 euros (participantes) y los 1.500 euros (organizadores) en aquellos casos en los que las manifestaciones no fueron notificadas a las autoridades o en los que la notificación se produjo tras expirar el plazo de diez días establecido por la Ley 1/1992 sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, que exige la notificación por adelantado de toda manifestación que congregate a más de 20 personas.
124. En este contexto, se llama la atención de las autoridades acerca de las Directrices sobre Libertad de Reunión Pacífica de la OSCE y la Comisión de Venecia, en las que se especifica que, en principio, y de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, es innecesario exigir la notificación por adelantado de una reunión pública y que, en los casos en que dicha notificación se exija, la ley debería prever explícitamente una excepción de esta obligación, cuando sea imposible una notificación por adelantado, en particular en el caso de las reuniones espontáneas.
125. Desde marzo de 2013, se ha extendido en España la práctica de celebrar manifestaciones “espontáneas” no notificadas, organizadas a través de los medios de comunicación social, concretamente frente a las residencias de los políticos. Dicha práctica ha conducido a la imposición de sanciones administrativas. Una manifestación que tuvo lugar, en abril de 2013, frente a la casa de la Vicepresidenta del Gobierno se tradujo en la imposición de multas a 18 personas por la organización de una manifestación, sin previa notificación, y su participación en la misma.
126. En mayo de 2013, un tribunal de Madrid desestimó una denuncia presentada contra estas 18 personas por amenazas y acoso. El Tribunal concluyó que no se había amenazado el orden público, y que no se habían vulnerado los derechos a la intimidad, la libertad y la seguridad de la familia de la Vicepresidenta del Gobierno como para justificar la restricción de la libertad de expresión y de reunión pacífica. Remitiéndose a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el tribunal subrayó que las restricciones a la libertad de expresión deben analizarse con mucho más detenimiento, si cabe, cuando están relacionadas con una personalidad pública que ostenta un cargo político. Una resolución dictada por otro tribunal de Madrid, el 30 de julio de 2013, estableció claramente que la imposición de una multa a un participante en una manifestación no notificada, pero pacífica, vulneraba el derecho a la libertad de reunión pacífica, ya que la decisión de disolver la manifestación y multar a los participantes



no tenía por objeto salvaguardar el orden público, que no se veía amenazado, sino obstaculizar, o restringir, el derecho fundamental a la reunión pacífica. El tribunal añadió que toda decisión de restringir la libertad de reunión por el hecho de no haberse notificado por adelantado debe ser necesaria y proporcionada, así como fundamentada claramente por las autoridades.<sup>57</sup>

127. El Comisario subraya que la imposición de sanciones, incluidas las administrativas, a los participantes en manifestaciones espontáneas o no autorizadas, puede constituir una vulneración de su derecho a la libertad de expresión y a la reunión pacífica. Se recuerda que el Tribunal ha señalado que el requisito de notificación no debería constituir un obstáculo oculto para la libertad de reunión pacífica estipulada en el Convenio, y que “huelga decir que toda manifestación que tenga lugar en un espacio público puede perturbar en cierto grado la vida ordinaria o generar hostilidad”.<sup>58</sup>
128. El Comisario señala que la Defensora del Pueblo también se remitió a esta resolución del Tribunal en una recomendación formulada en 2012 a las autoridades de las Islas Baleares, en la que advierte acerca de posibles vulneraciones del derecho a la libertad de reunión pacífica. La recomendación antedicha hacía referencia a la disolución por parte de la policía en Palma de Mallorca, en mayo de 2012, de una manifestación pacífica que se prolongó más allá de lo notificado inicialmente a las autoridades. La Defensora del Pueblo nacional señaló que las autoridades regionales sólo podían disolver una manifestación en caso de perturbación del orden público que conlleve riesgos materiales para las personas o los bienes.
129. El Comisario toma nota con satisfacción de la intención de las autoridades españolas, según le informaron, de no proseguir con la idea propuesta a finales de 2012 de introducir restricciones adicionales en el metraje, procesamiento y difusión de imágenes, sonidos o datos sobre los miembros de las fuerzas del orden en el ejercicio de sus funciones, en los casos en que dichas imágenes, sonidos o datos puedan suponer una amenaza para su vida o para la operación que lleven a cabo. Dicha medida socavaría enormemente el derecho a la libertad de expresión en el país.
130. Sin embargo, al Comisario le sigue preocupando un proyecto de ley que tiene por objeto enmendar el Código Penal, al parecer en respuesta a las manifestaciones de 2011 y 2012. Dicho proyecto incluye en particular la penalización de la difusión, por cualquier canal, de mensajes u órdenes que inciten a perturbar el orden público o que apoyen “la decisión de perturbar el orden público”. El último borrador del proyecto de ley parece hacer referencia a la convocatoria de manifestaciones a través de medios de comunicación social. Conlleva el riesgo de limitar la libertad de expresión y de reunión pacífica, dependiendo del modo que se

---

<sup>57</sup> Véase el Juzgado de lo contencioso-administrativo N° 12 de Madrid, sentencia N°274/2013, 30 de julio 2013.

<sup>58</sup> [Oya Ataman contra Turquía](#), sentencia de 5 de diciembre de 2006, párrafo 38.

interprete la noción de perturbación del orden público así como de la determinación de la intención de quienes incitan presuntamente a perturbar el orden público. La vaguedad de esta disposición podría conducir de hecho a que se sancionen las declaraciones y opiniones expresadas antes de los disturbios públicos, lo cual sería incompatible con las normas internacionales sobre la libertad de expresión y con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El Comisario expresó su voluntad de recibir información adicional por parte de las autoridades sobre este proyecto de disposición.

#### **4. La necesidad de combatir la impunidad de los miembros de las fuerzas del orden**

##### *a. Investigaciones eficaces en casos relacionados con vulneraciones de derechos humanos por las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley*

131. La confianza pública en las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley está estrechamente vinculada con la actitud de estas últimas y con su comportamiento hacia el público, en particular su respeto por la dignidad humana, y por los derechos y libertades fundamentales de las personas consagrados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.<sup>59</sup> El Comisario está firmemente convencido de que las autoridades deben cerciorarse de que todos los casos de abuso de confianza o de malos tratos infligidos por las fuerzas del orden sean condenados con firmeza, y sean investigados y sancionados de manera adecuada por las autoridades competentes, con el fin de evitar la recurrencia y de potenciar el papel esencial que desempeñan las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley a la hora de salvaguardar el Estado de derecho.
132. El Comisario toma nota con gran inquietud de que los jueces suelen desestimar los cargos relativos a alegaciones de malos tratos infligidos por las fuerzas del orden, tal como se muestra en la jurisprudencia del Tribunal (véanse los apartados anteriores). Al parecer, solo algunas investigaciones de alegaciones de tortura y otras formas de malos tratos han terminado en condena. Amnistía Internacional señaló que, entre noviembre de 2007 y octubre de 2009, de 11 investigaciones sobre alegaciones de tortura y de otras formas de malos tratos, sólo 2 se habían traducido en fallos condenatorios.
133. En este contexto, el Comisario indica asimismo que la definición de tortura contenida en la legislación española (artículo 174 del Código Penal) no es plenamente conforme con el artículo 1 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura, ya que no menciona que la tortura pueda ser cometida por “cualquier otra persona en el ejercicio de funciones públicas” además de por “una autoridad o funcionario público”. La definición también necesita ampliarse

---

<sup>59</sup> Véase la [Recomendación Rec \(2001\) 10](#), del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre el Código Europeo de Ética de la Policía.

para incluir entre los posibles objetivos de la tortura la intimidación o coacción de la persona sometida a tortura o de un tercero.

134. Algunos obstáculos que impiden que las investigaciones sean eficaces y que las sanciones sean disuasorias son: el ya mencionado sistema de identificación inadecuado de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley; la imposibilidad de acceder rápidamente a un abogado (durante la detención incomunicada); brechas en el sistema de supervisión de detenidos por parte de médicos forenses; lagunas e imprecisiones consiguientes en los historiales médicos (también relacionadas con la detención incomunicada), y la incapacidad de los jueces instructores para investigar efectivamente y sin dilación las alegaciones de malos tratos. Además, según parece, los jueces instructores rara vez emprenden investigaciones de oficio de casos de presuntos malos tratos a los que se ha dado difusión, aunque el artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura prevé la pronta iniciación de investigaciones aun en ausencia de una denuncia formal. También parece que no suelen examinar las pruebas que podrían corroborar las alegaciones de malos tratos, incluidas las grabaciones en vídeo e interrogatorios.

*b. Imposición de sanciones eficaces a los autores de graves vulneraciones de derechos humanos*

135. El Comisario subraya que las sanciones impuestas a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley por graves violaciones de derechos humanos deberían ser disuasivas con el fin de evitar la recurrencia y erradicar la impunidad. A este respecto, una serie de ejemplos de prácticas en España preocupan al Comisario, en particular los relativos a indultos en casos de tortura y otras formas de malos tratos, basados en una ley de 1870 que confiere al Gobierno el poder discrecional para conceder indultos.
136. En 2005, el Consejo de Ministros concedió un indulto parcial en el caso de cuatro policías en Galicia que habían sido declarados culpables de la detención ilícita de un residente de origen senegalés, y de infligirle malos tratos, en marzo de 1997. Los cuatro policías fueron suspendidos de sus cargos durante un período que osciló entre ocho y diez años, y condenados a penas de prisión que variaron de tres a cuatro años. Como consecuencia del indulto, los cuatro policías retomaron sus funciones en enero de 2006 y nunca cumplieron sus penas de prisión. El indulto fue confirmado por el Tribunal Supremo en enero de 2008, fecha en que desestimó un recurso interpuesto contra la concesión del indulto.
137. Otro caso más reciente de indulto provocó críticas generalizadas a escala nacional e internacional. Se trata de un caso de malos tratos, en 2006, de un nacional rumano que fue presuntamente golpeado en la calle y posteriormente objeto de malos tratos y amenazas cuando era trasladado a la comisaría por agentes de la Policía Catalana vestidos de paisano.

Fue liberado al día siguiente, ya que los policías lo habían confundido con un criminal violento. Como consecuencia de ello, cinco policías fueron declarados culpables en 2006 por infligir malos tratos a la víctima y por su detención ilícita (los tres autores principales fueron condenados a seis años y siete meses de prisión). Los cinco policías fueron suspendidos de sus cargos en espera del recurso interpuesto ante el Tribunal supremo, que confirmó la sentencia en 2009 si bien redujo la pena de prisión de tres de los autores a cuatro años y seis meses.

138. En febrero de 2012 el Gobierno decidió conceder un indulto parcial a cuatro de los cinco policías, reduciendo su pena de prisión a dos años, por lo que en la práctica quedaron exentos de cumplir la condena impuesta anteriormente por los tribunales. En mayo de 2012, la Audiencia de Barcelona<sup>60</sup> revocó la decisión de indulto adoptada por el Gobierno, ordenando la reclusión inmediata de los cuatro convictos debido a la grave naturaleza de los delitos de que se les acusaba y a la necesidad de que no volvieran a producirse. No obstante, en noviembre de 2012, el Gobierno concedió por segunda vez un indulto a los cuatro policías, quienes en lugar de cumplir su pena de prisión tuvieron que pagar una multa de 7.200 euros. Doscientos jueces han expresado su desacuerdo con esta decisión en una carta abierta al Gobierno. En diciembre de 2012, [el Comisario se mostró asimismo sumamente preocupado](#) por esta decisión del Gobierno español, y señaló que este tipo de medidas fomentan la impunidad y menoscaban el Estado de derecho.
139. El Comisario cree que la práctica del Gobierno español de conceder indultos a los autores de graves vulneraciones de derechos humanos socava seriamente los esfuerzos para prevenir y eliminar la tortura y otras formas de malos tratos. Además transmite el mensaje totalmente inaceptable de que pueden tolerarse los abusos cometidos por las fuerzas del orden y de que éstos pueden quedar impunes. Por otra parte el Comisario recuerda la sentencia del Tribunal en el caso [Abdülsamet Yaman contra Turquía](#), en que el Tribunal declaró que “cuando un funcionario estatal haya sido acusado por delitos que conllevan tortura o malos tratos, es de vital importancia a los efectos de una “solución eficaz” que los procedimientos penales y la imposición de sentencias no prescriban, y que no se permita la concesión de una amnistía o indulto. El Tribunal también destaca la importancia de que se suspenda de su cargo a un agente que esté siendo juzgado o sea objeto de investigación, y de que sea despedido en caso de ser declarado culpable (...)”.<sup>61</sup>
140. Una serie de ejemplos provenientes de la jurisprudencia de los tribunales españoles también indican una tendencia de los jueces en general a imponer sanciones no disuasivas en casos similares. En noviembre de 2011, el Tribunal Supremo español revocó la condena de cuatro

---

<sup>60</sup> La Audiencia es un tribunal especial encargado de todos los delitos de terrorismo, así como de otros delitos graves con un componente internacional, tales como el blanqueo de dinero, las extradiciones y el genocidio. El tribunal nacional está establecido en Madrid y existen sedes regionales en todas las comunidades autónomas.

<sup>61</sup> [Abdülsamet Yaman contra Turquía](#), sentencia de 2 de noviembre de 2004, párrafo 55.

miembros de la Guardia Civil impuesta por un tribunal en el País Vasco por haber torturado a dos presuntos miembros de ETA. En diciembre de 2010, cuatro de los quince acusados habían sido sentenciados a penas que oscilaban entre dos y cuatro años y medio de prisión. Sin embargo, el Tribunal Supremo les absolvió alegando que la decisión del tribunal inferior no se basaba en pruebas suficientemente sólidas.

*c. Mecanismo independiente de presentación de denuncias relacionadas con medidas adoptadas por las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley*

141. El Comisario cree que el modo más eficaz de combatir la impunidad entre los miembros de las fuerzas del orden es establecer un mecanismo independiente y eficaz de presentación de denuncias. Es consciente de que existen mecanismos de investigación interna en el Ministerio del Interior español con el fin de hacer frente a aquellos casos de abusos cometidos por miembros de la Guardia Civil y la Policía Nacional. Sin embargo, subraya que dichos mecanismos, si bien son necesarios para imponer sanciones disciplinarias, no bastan para asegurar la imposición de sanciones adecuadas en todos los casos de abusos cometidos por miembros de las fuerzas del orden, ni para ofrecer reparación efectiva a las víctimas de tales abusos.
142. El Comisario señala que, además de llevar sus casos ante los tribunales, las víctimas de malos tratos pueden presentar denuncias a la Defensora del Pueblo a nivel nacional o a algunos Defensores del Pueblo regionales. Además, en 2007, se estableció un Comité de Ética de la Policía en Cataluña encargado de examinar las denuncias relacionadas con la conducta de sus miembros, lo que constituyó un paso adelante para poner fin a los abusos cometidos por la policía. El Comisario lamenta que el Comité ya no esté operativo a causa de la dimisión de la mayoría de sus miembros en 2011, tras la desestimación por las autoridades regionales del código de ética que había preparado. Lamentablemente, el Comité de Ética se transformó, en enero de 2012, en un mero órgano consultivo sobre la ética de la policía.
143. En lo que respecta a la Defensora del Pueblo, en 2012 recibió 51 denuncias relacionadas con abusos cometidos por agentes encargados de hacer cumplir la ley. En este contexto, se observa que la Defensora del Pueblo patrocina un Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Sin embargo, sólo puede formular recomendaciones dirigidas a la Administración y no puede imponer sanciones. Si esta institución actúa como mecanismo independiente de presentación de denuncias relacionadas con actos cometidos por las fuerzas del orden, el Comisario considera que su mandato debería modificarse y aumentarse los medios humanos y financieros de que dispone. El Comisario es consciente de que la idea de tener un Defensor del Pueblo especial para cada una de las fuerzas de policía también se ha propuesto como alternativa. Incumbe a las autoridades españolas determinar que opción encaja mejor en la tradición y sistema jurídico españoles, teniendo en cuenta que cualquier mecanismo de

presentación de denuncias debería ser acorde con los principios señalados por el Comisario en su [Opinión sobre la resolución independiente y eficaz de denuncias contra la policía, de 2009](#). Éste también recuerda que el Consejo de Europa tiene una dilatada experiencia en la prestación de apoyo a países que establecen mecanismos de presentación de denuncias, en la que España podría inspirarse.

### *Conclusiones y recomendaciones*

144. El Comisario llama la atención de las autoridades en cuanto a las [Directrices sobre la erradicación de la impunidad por graves vulneraciones de derechos humanos](#) (2011) del Comité de Ministros del Consejo de Europa, así como la [sección sobre “La lucha contra la impunidad” del 14º informe general del CPT](#), y subraya la necesidad de que todos los Estados conciben políticas y prácticas para prevenir y combatir cualquier cultura institucional, dentro o fuera de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, que promueva la impunidad. Las medidas adoptadas en este contexto deberían comprender una política de tolerancia cero hacia las graves vulneraciones de derechos humanos, que sea respetada por todas las fuerzas del orden, así como la introducción de políticas anticorrupción y el establecimiento o fortalecimiento de mecanismos apropiados de formación y control, en consonancia con la [Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el Código de Ética del Cuerpo Nacional de Policía](#). Se insta a las autoridades a que tomen medidas para concienciar a jueces y fiscales acerca de su deber de investigar a fondo todas las alegaciones de malos tratos infligidos por agentes encargados de hacer cumplir la ley, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
145. En este contexto, se urge a las autoridades españolas a todos los niveles a que condenen firme y públicamente todos los casos de malos tratos y abusos cometidos por agentes de las fuerzas del orden, ya sea bajo custodia policial o durante las operaciones policiales, incluidas las manifestaciones. Es fundamental luchar contra la impunidad y fortalecer la confianza pública en la labor de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley.
146. El Comisario exhorta a las autoridades a que erradiquen la práctica de la detención incomunicada, dado que es probable que genere más violaciones de derechos humanos. También les insta a que pongan en práctica las recomendaciones formuladas por el CPT, en particular con respecto a la posibilidad de que los detenidos consulten a un médico de su elección, a que notifiquen su detención y su paradero a sus familias, y a que tengan una vigilancia por vídeo las 24 horas del día en las zonas de detención. Asimismo, debería revisarse la legislación primaria pertinente, con el fin de prohibir expresamente la detención incomunicada de menores. El Comisario también pone de relieve la necesidad de erradicar la práctica de las fuerzas del orden de ocultar su identidad durante los interrogatorios, ya que

dicha práctica impide que se investiguen debidamente las alegaciones de malos tratos y fomenta la impunidad.

147. Las autoridades deberían combatir enérgicamente el comportamiento discriminatorio de las fuerzas del orden, y cerciorarse de que toda mala conducta por motivos raciales se investigue de una manera efectiva y se sancione debidamente. El Comisario recuerda que la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos estipula claramente la obligación de las autoridades nacionales de investigar los posibles motivos racistas subyacentes a la conducta de los agentes encargados de hacer cumplir la ley cuando existan indicios de tales motivos.<sup>62</sup> También deberían adoptarse medidas para hacer frente a la práctica de elaborar perfiles basados en el origen étnico durante los controles de identidad, tal como recomienda la Defensora del Pueblo. El Comisario alienta a las autoridades españolas a que se inspiren en la [Recomendación de Política General núm. 11 de la ECRI](#) sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial en el ámbito policial, que proporciona amplias directrices sobre cómo luchar contra la elaboración de perfiles basados en el origen étnico a través de medidas jurídicas, normativas y de formación. En consonancia con la misma Recomendación, las autoridades españolas deberían asegurar que se imparta formación continua y sistemática a los miembros de los organismos encargados de hacer cumplir la ley sobre el respeto de la diversidad y de los principios de igualdad y no discriminación.
148. El Comisario insta a las autoridades españolas a que adopten, con carácter prioritario, unas normas claras y vinculantes sobre el uso proporcionado de la fuerza por los agentes encargados de hacer cumplir la ley en el contexto de las manifestaciones, incluso sobre la utilización de armas que disparan proyectiles, en consonancia con las recomendaciones del CPT<sup>63</sup> y de la Defensora del Pueblo, y la jurisprudencia del Tribunal. Debería impartirse formación continua a las fuerzas del orden sobre cómo utilizar estas armas respetando los principios de oportunidad, proporcionalidad, limitación y daños mínimos, contenidos en los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, de las Naciones Unidas, 1990.
149. El Comisario subraya que es esencial que se garantice que todos los agentes encargados de hacer cumplir la ley puedan identificarse fácilmente, con objeto de facilitar el enjuiciamiento de los autores de los abusos, y la imposición de sanciones a los mismos. El nuevo formato del número de identificación adoptado por la Policía Nacional constituye un paso adelante que debería extenderse a otras fuerzas. El Comisario insta a las autoridades a que consideren otras formas de asegurar que los números de identificación de las unidades antidisturbios se coloquen asimismo en la parte frontal de su uniforme, si es posible en los cascos y/o en otras partes de su equipo, con el fin de garantizar que sean visibles en todas las circunstancias.

---

<sup>62</sup> [Nachova y otros contra Bulgaria](#), sentencia de 6 de julio de 2005.

<sup>63</sup> Véase el CPT, 2013, documento CPT/INF(2013)6, *ibid.*, párrafo 107.

150. Se urge a las autoridades a que se cercioren de que las actividades llevadas a cabo por los organismos encargados de hacer cumplir la ley, en el contexto de las manifestaciones, no vulneren los derechos a la libertad de expresión y a la reunión pacífica consagrados en los artículos 10 y 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Subraya en particular que no deberían imponerse sanciones administrativas a quienes participan en manifestaciones pacíficas, inclusive las que no se hayan notificado a las autoridades, ya que el requisito de notificación no debería constituir bajo ningún concepto un obstáculo para el goce efectivo de los derechos a la libertad de expresión y a la reunión pacífica. Se insta igualmente a las autoridades a que se abstengan de adoptar cualquier medida legislativa que pudiera conducir a limitaciones indebidas del goce de estos derechos.
151. El Comisario pide al Gobierno español que ponga fin a la antigua práctica de conceder indultos a miembros de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley que hayan cometido graves vulneraciones de derechos humanos, tales como la tortura. Se trata de una práctica que sabotea los esfuerzos encaminados a combatir la tortura y los malos tratos, y menoscaba los principios fundamentales relacionados con el Estado de derecho. En este contexto, se urge asimismo a las autoridades para que refuercen y sistematicen la formación continua impartida a los fiscales y jueces sobre la necesidad de tomar medidas firmes para mantener la prohibición de la tortura y de otras formas de malos tratos. Tales delitos siempre deberían perseguirse, incluso de oficio, y castigarse con penas apropiadas que tengan en cuenta su gravedad.
152. El Comisario desea recordar que, para que una investigación sobre posibles malos tratos sea eficaz debería cumplir con los cinco principios siguientes: a) *independencia*: no debería haber conexiones institucionales o jerárquicas entre los investigadores y el agente de policía demandado, y debería haber independencia en la práctica; b) *pertinencia*: la investigación debe permitir la recopilación de las pruebas con el fin de determinar si la conducta alegada de la policía fue lícita, y para identificar y castigar a los responsables; c) *diligencia*: la investigación debería llevarse a cabo con celeridad y sin dilación, en aras de mantener la confianza en el Estado de derecho; d) *control público*: los procedimientos y la toma de decisiones deberían ser abiertos y transparentes, con miras a garantizar la responsabilidad, y e) *participación de la víctima*: el demandante debería tomar parte en el proceso de denuncias, con el fin de salvaguardar sus intereses legítimos.<sup>64</sup>
153. Por último, el Comisario invita a las autoridades a que consideren el establecimiento de un mecanismo independiente de presentación de denuncias que cubra a todos los agentes encargados de hacer cumplir la ley, ya sea ampliando las competencias de la Defensora del Pueblo o creando un nuevo órgano. El Consejo de Europa puede proporcionar ejemplos útiles provenientes de otros Estados miembros, así como directrices en este ámbito.

---

<sup>64</sup> Véase la [Opinión](#) del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa relativa a la “Resolución independiente y eficaz de denuncias contra la policía”, de 12 de marzo de 2009, disponible asimismo en [español](#).