



MINISTERIO

DE JUSTICIA

Secretaría General Técnica

Subdirección General de

Política Legislativa

## **MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO**

### **Anteproyecto de Ley por la que se reforma la legislación civil y procesal en materia de discapacidad**

**21 de septiembre de 2018**

**MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE  
LEY POR LA QUE SE REFORMA LA LEGISLACIÓN CIVIL Y PROCESAL EN  
MATERIA DE DISCAPACIDAD**

**0. FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO**

|                                     |   |              |            |
|-------------------------------------|---|--------------|------------|
| <b>Ministerio/Órgano proponente</b> | Ministerio de Justicia<br>Ministerio de Sanidad,<br>Consumo y Bienestar Social  | <b>Fecha</b> | 21/09/2018 |
| <b>Título de la norma</b>           | <b>ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE REFORMA LA LEGISLACIÓN CIVIL Y PROCESAL EN MATERIA DE DISCAPACIDAD</b>   |              |            |
| <b>Tipo de Memoria</b>              | Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>   |              |            |
| <b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>  |   |              |            |
| <b>Situación que se regula</b>      | Se aborda, en cumplimiento de la disposición adicional séptima de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, la «adaptación normativa del ordenamiento jurídico para dar cumplimiento al artículo 12 de la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, en lo relativo al ejercicio de la capacidad jurídica por las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones |              |            |

|  |   |
|--|---|
|  | que las demás en todos los aspectos de la vida», estableciendo «las modificaciones necesarias en el proceso judicial de determinación de apoyos para la toma libre de decisiones de las personas con discapacidad que los precisen».  |
| <b>Objetivos que se persiguen</b>            | El objetivo es completar la adaptación del ordenamiento español a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, a cuyo efecto se reforma el régimen de la tutela y la curatela con una nueva regulación de los Títulos IX y XI del Libro I, y se modifican los Títulos X y XII y otros artículos del Código civil, de la Ley Hipotecaria, de la Ley de Enjuiciamiento Civil, de la Ley del Registro Civil y de la Ley de la Jurisdicción Voluntaria. |
| <b>Principales alternativas consideradas</b> | Por exigencias de rango normativo, la adecuación que se persigue requiere una norma legal.  |
| <b>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</b>         |   |
| <b>Tipo de norma</b>                         | Ley.  |
| <b>Estructura de la norma</b>                | Artículo primero. Modificación del Código civil.<br><br>Uno a dieciocho. Afecta a los siguientes artículos: 9, 10, 15, 20, 21, 22, 81, 82, 91, 94, 96, 112, 121, 124, 125, 137 , 156 y 171 (se suprime).<br><br>Diecinueve. Título IX. De la tutela y de la guarda de menores. Arts. 199 a 237.<br><br>Capítulo I. De la tutela.  |

Sección 1ª. Disposiciones generales.

Sección 2ª. De la delación de la tutela y del nombramiento del tutor.

Sección 3ª. Del ejercicio de la tutela.

Sección 4ª. De la extinción de la tutela y de la rendición final de cuentas.

Capítulo II. El defensor judicial del menor.

Capítulo III. La guarda de hecho del menor.

Veinte. Título X. De la mayor edad y de la emancipación. Arts. 238 a 247.

Veintiuno. Título XI. De las medidas de apoyo a las personas con discapacidad. Arts. 248 a 297.

Capítulo I. Disposiciones generales.

Capítulo II. De los poderes y mandatos preventivos.

Capítulo III. De la guarda de hecho.

Capítulo IV. De la curatela.

Sección 1ª. Disposiciones generales.

Sección 2ª. De la autocuratela y del nombramiento del curador.

Subsección 1ª. De la autocuratela.

Subsección 2ª. Del nombramiento del curador.

Sección 3ª. Del ejercicio de la curatela.

Sección 4ª. De la extinción de la curatela.

Capítulo V. Del defensor judicial.

Capítulo VI. Responsabilidad por daños causados a terceros.

|                           |   |
|---------------------------|---|
|                           | <p>Veintidós. Título XII. Asistencia en caso de prodigalidad y disposiciones comunes. Arts. 299 a 301.</p> <p>Capítulo I. De la asistencia en caso de prodigalidad.</p> <p>Capítulo II. Disposiciones comunes.</p> <p>Veintitrés. El Título XII pasa a ser el Título XIII.</p> <p>Veinticuatro a sesenta y tres. Afecta a los siguientes artículos: 443, 663, 665, 695, 697, 706, 708, 709, 742, 753, 776, 782, 808, 813, 822, 1041, 1052, 1057, 1060, 1163, 1263, 1291, 1299, 1301, 1302, 1304, 1314, 1330 (se suprime), 1387, 1393, 1459, 1548, 1700, 1732, 1764, 1765, 1773, 1811, 1903 y disposición adicional cuarta (se suprime).</p> <p>Artículo segundo. Modificación de la Ley Hipotecaria.</p> <p>Uno a seis. Afecta a los siguientes artículos: 2, 42, 165, 168, 192 y 222 bis.</p> <p>Artículo tercero. Modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.</p> <p>Uno a catorce. Afecta a los siguientes artículos: rúbrica del Título I del Libro IV, artículos 748, 749, 751, 753, rúbrica del Capítulo II del Título I del Libro IV, 756, 757, 758, 759, 760, 761, 762 y 770.</p> <p>Artículo cuarto. Modificación de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil.</p> <p>Uno a nueve. Afecta a los siguientes artículos: 4, 11, 44, 72, 73, 75 y 77.</p> <p>Artículo quinto. Modificación de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria.</p> <p>Uno a catorce. Afecta a los siguientes artículos: 43, 44, 45, 46, 48, 49, 51, 51 bis, 51 ter, 52, 61, 62, 65 y diversos artículos en los que se produce una sustitución terminológica.</p> |
| <b>Informes recabados</b> | El anteproyecto se basa en una propuesta inicial de la  |

Comisión General de la Codificación, en su condición de órgano consultivo superior del Ministro de Justicia, a través de la Sección de Derecho Civil y la Sección de Derecho Procesal.

Efectuada la consulta pública previa del art. 26.2 de la Ley del Gobierno entre los días 9 y 27 de abril de 2018, se recibieron observaciones de:

- Abogado
- Asociación Española de Neuropsiquiatría (AEN)
- Associació Catalana per a la Integració del Cec. (ACIC)
- Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid
- Comité de Ética en Intervención Social de Bizkaia (CEIS)
- Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)
- Confederación SALUD MENTAL ESPAÑA
- Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos
- Coordinador del Ilustre Colegio de Abogados de Sevilla en asuntos de discapacidad
- Federación Catalana de Entidades de Salud Mental en 1ª Persona (Federación VEUS)
- Fundació Malalts Mentals de Catalunya (FMMC)
- Fundació Tutelar de les Comarques Gironines
- Fundación Tutelar Kyrios (FTK)
- Fundaciones tutelares de personas con enfermedad mental (FUTUPEMA)
- Il·lustre Col·legi de l'Advocacia de Barcelona (ICAB)
- Instituto Bartolomé de las Casas. Universidad Carlos III
- Investigador predoctoral en Universidad

- Magistrado
- Médico forense
- Plena inclusión y Asociación Española de Fundaciones Tutelares
- Profesor de Derecho Civil en Universidad nº 1 y Fundación Manantial
- Profesor de Derecho Civil en Universidad nº 2
- Profesor de Derecho Civil en Universidad nº 3
- Profesor de Trabajo Social en Universidad
- Subcomisión de Expertos sobre el Procedimiento de Modificación de la Capacidad del Real Patronato sobre Discapacidad

La Sección de Derecho Civil de la Comisión General de Codificación presentó al Ministro de Justicia una propuesta de reforma del Código civil, de la Ley Hipotecaria y de la Ley del Registro Civil el 20 de marzo de 2018. El texto la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la Ley de la Jurisdicción Voluntaria que se incluye en el anteproyecto ha sido elaborado por la Sección de Derecho Procesal a lo largo de sus sesiones iniciadas a tal efecto el 21.6.2017 hasta el 18.4.2018.

La Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia ha recabado los siguientes informes dentro del Departamento:

- Secretaría de Estado de Justicia.
- Dirección General de los Registros y del Notariado.

Se solicitó el informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa el 10 de julio de 2018.

La propuesta debe ser informada la Secretaría General

|                                    |  |
|------------------------------------|--|
|                                    | <p>Técnica del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, y del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, en aplicación del artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley del Gobierno, por la Consejo Nacional de la Discapacidad, por el Consejo General del Poder Judicial, por el Consejo Fiscal, por el Consejo General de la Abogacía Española, por el Consejo General de Procuradores de España y por el Consejo Económico y Social.</p> <p>En el seno del Ministerio de Justicia se debe recabar el informe de la Secretaría General Técnica.</p> <p>Se efectuará, al mismo tiempo que los informes preceptivos, un trámite de información pública a través del portal web del Ministerio de Justicia.</p> <p>El anteproyecto debe dictaminarse por el Pleno del Consejo de Estado.</p> |
| <p><b>Trámite de audiencia</b></p> | <p>Ante la Sección de Derecho Civil han comparecido, invitados por el Presidente, representantes de la Fiscalía del Tribunal Supremo y de CERMI, que han aportado valiosa documentación. También se han tenido en cuenta opiniones y documentos transmitidos a través de los vocales, entre las que destacan el Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid, el Real Patronato de la Discapacidad, la organización “Plena Inclusión”, el “Código de la Discapacidad” coeditado en 2015 por el Consejo General del Poder Judicial y la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, y diversos artículos doctrinales.</p>  |



|   |  |  |
|---|--|--|
|   | <p>A las reuniones de la Sección de Derecho Procesal han asistido como invitadas las magistradas titulares de Juzgados de Primera Instancia de Madrid nº 78, 94 y 95.</p>  |  |
| <p><b>ANÁLISIS DE IMPACTOS</b></p>                |  |  |
| <p><b>ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS</b></p> | <p>La norma se ampara en las competencias en materia de legislación civil y ordenación de los registros e instrumentos públicos, conforme al artículo 149.1.8ª de la Constitución y de legislación procesal y penal, de acuerdo con el artículo 149.1.6ª de la Constitución.</p> |  |
| <p><b>IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO</b></p>  | <p>Impacto presupuestario</p>  |  |
|   | <p>Desde el punto de vista de las cargas administrativas</p>   | <p><input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas.</p> <p><input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> no afecta a las cargas administrativas</p> |

|                                 |  |   |
|---------------------------------|--|---|
|                                 | <p>Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales</p> | <p><input type="checkbox"/> implica un gasto</p> <p><input type="checkbox"/> implica un ingreso</p>                               |
| <p><b>IMPACTO DE GÉNERO</b></p> | <p>La norma tiene un impacto de género</p>   | <p>Negativo <input type="checkbox"/></p> <p>Nulo <input checked="" type="checkbox"/></p> <p>Positivo <input type="checkbox"/></p> |

**MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL  
ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE REFORMA LA LEGISLACIÓN  
CIVIL Y PROCESAL EN MATERIA DE DISCAPACIDAD**

Efectuada con arreglo a la Guía Metodológica, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, tal y como prevé la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Dado que se derivan impactos apreciables en los ámbitos señalados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del citado real decreto, procede realizar una **memoria extensa** y no abreviada.

**1. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA**

**1.1 Motivación**

La oportunidad de la propuesta tiene su origen en la necesidad de proceder a la adaptación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil a las previsiones del artículo 12 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, ratificada por España el 23 de noviembre de 2007, y en vigor de forma general, y para España, desde el 3 de mayo de 2008.

La Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad determina la visión global, de los derechos de un grupo social que sufre una discriminación secular, aún evidentes en la propia legislación. Supera la visión médica o rehabilitadora, y un modelo social en el que deben hacerse las adaptaciones necesarias a fin de terminar con las situaciones que impiden la participación plena y efectiva de la persona con discapacidad en la sociedad.

La convención forma parte del ordenamiento jurídico español, y en cuanto que tratado internacional de derechos humanos, por el cauce del art. 10.2 de la Constitución, constituye criterio de aplicación e interpretación obligatorio para todos los poderes del estado; para legisladores, gestores, jueces, tribunales y operadores jurídicos, funcionarios y administrativos.

Según se expone en el artículo 1 de la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, y ratificada por España en 2007,

*«El propósito de la presente Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.»*

*Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.»*

Por “ajustes razonables”, señala el artículo 2 de la Convención, 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 las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”.

En coherencia con la manifestación de este objetivo, la convención introduce importantes novedades en el tratamiento de la discapacidad, entre las que destaca el cambio de terminología, que implica que ya no se puede hablar de “incapacidad” o “incapaces”, sino de “personas con discapacidad”, o el cambio de las “medidas de sustitución” por unas “medidas de asistencia”, adecuando los apoyos a las diferentes situaciones de ayuda, para que siempre y en todo caso se respeten la voluntad y los derechos de las personas. Así se deriva del artículo 12, relativo al igual reconocimiento como persona ante la ley, con arreglo al cual:

*«1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.*

*2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.*

*3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.*

*4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas.*

*5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados Partes tomarán todas las medidas que sean pertinentes y efectivas para garantizar el derecho de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a ser propietarias y heredar bienes, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero, y velarán por que las personas con discapacidad no sean privadas de sus bienes de manera arbitraria.»*

La igualdad ante la ley es un principio básico general de la protección de los derechos humanos y es indispensable para el ejercicio de otros derechos humanos. La Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantizan específicamente el derecho a la igualdad ante la ley. De esta forma, en el artículo 12 de la convención se describe en mayor profundidad el contenido de ese derecho civil, centrándose en las esferas en que tradicionalmente se les ha denegado a las personas con discapacidad. En el artículo 12 no se establecen derechos adicionales para las personas con discapacidad; simplemente se describen los elementos específicos que los Estados partes deben tener en cuenta para garantizar a las personas con discapacidad el derecho a la igualdad ante la ley, en igualdad de condiciones con las demás

La importancia de este precepto determinó que el **Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad** en su 11º período de sesiones de 31 de marzo a 11 de abril de 2014 formulara una Observación general al citado artículo 12 de la convención. Para el citado Comité, dicho artículo:

*“(...)afirma que todas las personas con discapacidad tienen plena capacidad jurídica. Esa capacidad ha sido negada de forma discriminatoria a muchos grupos a lo largo de la historia, como las mujeres (sobre todo al contraer matrimonio) y las minorías étnicas. Sin embargo, las personas con discapacidad siguen siendo el grupo al que más comúnmente se le niega la capacidad jurídica en los ordenamientos jurídicos de todo el mundo. El derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley entraña que la capacidad jurídica es un atributo universal inherente a todas las personas en razón de su condición humana y debe mantenerse para las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás. La capacidad jurídica es indispensable para el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y adquiere una importancia especial para las personas con discapacidad cuando tienen que tomar decisiones fundamentales con respecto a su salud, su educación y su trabajo. En muchos casos, la negación de la capacidad jurídica a las personas con discapacidad ha hecho que se vean privadas de muchos derechos fundamentales, como el derecho de voto, el derecho a casarse y fundar una familia, los derechos reproductivos, la patria potestad, el derecho a otorgar su consentimiento para las relaciones íntimas y el tratamiento médico y el derecho a la libertad.*

*Todas las personas con discapacidad, incluidas las que tienen deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, pueden verse afectadas por la negación de la capacidad jurídica y la sustitución en la adopción de decisiones. No obstante, los regímenes basados en la adopción de decisiones sustitutiva y la negación de la capacidad jurídica han afectado y siguen afectando de manera desproporcionada a las personas con discapacidad cognitiva o psicosocial. El Comité reafirma que el hecho de que una persona tenga una discapacidad o una deficiencia (incluidas las deficiencias físicas o sensoriales) no debe ser nunca motivo para negarle la capacidad jurídica ni ninguno de los derechos establecidos en el artículo 12. Todas las prácticas cuyo propósito o efecto sea violar el artículo 12 deben ser abolidas, a fin de que las personas con discapacidad recobren la plena capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás.”*

El artículo 12 se complementa y prolonga con la garantía de acceso a la justicia que proclama el artículo 13. Sin garantizar el efectivo acceso a la justicia no existirá garantía de efectividad para ningún otro derecho, y asegurarlo supone hacer frente a las esferas físicas o estructurales, de conocimiento o sensibilización y de comunicación. Solo asegurando la superación de esas barreras y promoviendo la capacitación de jueces, magistrados, funcionarios, operadores jurídicos, personal policial y penitenciario, podrá ser cierta la efectividad de los derechos que la Convención proclama.

Algunos ordenamientos europeos ya han procedido a esta adaptación y el Consejo de Europa ha dirigido a los Estados miembros una recomendación en relación con la promoción de derechos y la plena participación de las personas con discapacidad en la sociedad.

La reforma introducida en el ordenamiento español por la convención de 2006 y la norma proyectada supone, en definitiva, el pleno reconocimiento de la dignidad que corresponde a las personas con discapacidad. Esa dignidad que, como dice la primera frase de la convención de 2006 es propia de “*todos los miembros de la familia humana*”. Y la consecuencia inmediata de ese reconocimiento la sienta igualmente la convención en su preámbulo: “*Cualquier*

*discriminación contra una persona por razón de su discapacidad constituye una vulneración de la dignidad y el valor inherentes del ser humano”.*

Pero la devolución de la dignidad que corresponde a las personas con discapacidad, y de las que se les ha privado largo tiempo, no es sólo cuestión de las normas, sino que es también cuestión de la sociedad. En el artículo 8 de la convención, que tiene el expresivo epígrafe de “*toma de conciencia*”, afirma, como primer punto, que es necesario “*sensibilizar a la sociedad*”, y en particular, según el artículo 25, a los profesionales de la salud. Y tanto o más necesario, aunque no lo diga la convención, es sensibilidad a los profesionales del Derecho, para que apliquen las normas reguladoras de la discapacidad teniendo presente esa dignidad inherente –como la califica con reiteración el texto de las Naciones Unidas– que corresponde a las personas con discapacidad.

El anteproyecto proclama en esta misma línea, y en el primer artículo dedicado a la materia, el 248, que “*las medidas de apoyo deberán estar inspiradas en el respeto a la dignidad de la persona*”. Es verdad que en ese precepto se habla de la persona en sentido genérico, pero en la práctica la dignidad ha de reconocerse y respetarse en cada persona. Con otras palabras: las medidas de apoyo deben ajustarse, en cada caso, a la situación de cada una de las personas con discapacidad. Es necesario partir de un cuidadoso examen de cada situación y adoptar las medidas de apoyo que corresponda a cada una de ellas. Porque, en definitiva, la dignidad humana, aunque se reconozca genéricamente a toda la humanidad, y por tanto genéricamente a todas las personas con discapacidad, es algo que corresponde y pertenece, individualizadamente, a cada una, que es distinta de las demás por su radical singularidad.

## **1.2. Objetivos perseguidos**

El artículo 9 de la Constitución Española establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad e igualdad de los ciudadanos y de los grupos en que se integren dichos ciudadanos, sean



reales y efectivas y que se remuevan aquellos obstáculos que impidan su plenitud. De igual forma, el artículo 14 de la Constitución Española salvaguarda el principio de igualdad ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Las personas con discapacidad en nuestro país tienen, por tanto, reconocido al máximo nivel normativo la igualdad ante la ley. Asimismo, el artículo 49 de la Constitución establece para los poderes públicos una obligación específica de amparar especialmente a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos para el disfrute de los derechos y libertades fundamentales que en la misma se reconocen a todos los ciudadanos.

La Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad de la ONU de 2006 ha obligado a reformar el ordenamiento español en todos sus campos. Esa reforma **se inició con la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**, que modificó más de una decena de leyes, y se desarrolló a través del Real Decreto 1276/2011, que a su vez modifica los reglamentos de desarrollo de las leyes anteriores y, además, el Reglamento de Organización y Régimen del Notariado. Cuatro años después, la Ley Orgánica 1/2015 modificó con el mismo fin el Código Penal. La Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria, dedica tres capítulos del Título II a la discapacidad: el capítulo VI, que lleva como epígrafe “De la protección del patrimonio de las personas con discapacidad”, el capítulo VII “Del derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen del menor o persona con capacidad modificada judicialmente” y el capítulo VIII, “De la autorización o aprobación judicial para la realización de actos de disposición, gravamen u otros que se refieran a los bienes y derechos de menores y personas con capacidad modificada judicialmente”.

Únicamente **quedaría pendiente por adaptar** el Código Civil, la Ley Hipotecaria, la Ley de Enjuiciamiento Civil, la Ley del Registro Civil y la Ley de la Jurisdicción Voluntaria.

De especial interés en la apreciación de esta cuestión es la **jurisprudencia del Tribunal Supremo**, en particular la sentencia de 29 de abril de 2009, que se pronunció justamente en relación con la compatibilidad entre lo dispuesto por la convención y el vigente ordenamiento jurídico, concluyendo que “en principio, el Código civil no sería contrario a los valores de la convención porque la adopción de medidas específicas para este grupo de persona está justificado, dada la necesidad de protección de la persona por su falta de entendimiento y voluntad.” En todo caso, el Tribunal Supremo sí exigía que para que exista compatibilidad con la convención, nuestra vigente legislación debe ser interpretada a la luz de lo señalado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 174/2002, de 9 octubre, en la que indicaba: “La incapacitación total sólo deberá adoptarse cuando sea necesario para asegurar la adecuada protección de la persona del enfermo mental permanente, pero deberá determinar la extensión y límites de la medida y deberá ser siempre revisable”.

Precisamente, el matiz que aporta la Convención de Naciones Unidas es el de instar a los Estados Partes a proporcionar el acceso al apoyo que necesiten las personas con discapacidad para el ejercicio de su capacidad jurídica, respetando sus derechos, voluntades y preferencias, y velando por que los mecanismos de apoyo sean proporcionales y adaptados a sus respectivas circunstancias y que se sometan a revisiones periódicas a cargo de una autoridad judicial. Este nuevo enfoque supone para nuestro ordenamiento jurídico tanto la necesidad de explicitar y desarrollar de forma más concreta algunas de las previsiones contenidas en el citado artículo 12, especialmente en su apartado 4, así como llevar a cabo algunas adaptaciones terminológicas.

### **1.3 Adecuación a los principios de buena regulación**

Los criterios seguidos se han basado en los principios de la buena regulación, comprendiendo el principio de necesidad y eficacia al cumplir con fidelidad el texto de la convención y con la necesaria reforma de la actual normativa evitando la dispersión en aras de la simplificación; así como en los principios de proporcionalidad al contener la regulación imprescindible para

atender la necesidad a cubrir, y de seguridad jurídica, ya que se realiza con el ánimo de mantener el marco normativo estable, predecible, integrado y claro, de las normas codificadoras de los asuntos civiles y de procedimientos jurisdiccionales civiles.

Se pone de manifiesto que la norma es acorde al principio de proporcionalidad, al contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir exigida por el artículo 12 de la convención, en su ámbito terminológico, sustantivo y procesal.

En cuanto al principio de transparencia, el anteproyecto ha sido sometido al trámite de consulta pública establecido en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y será sometido al trámite de audiencia e información pública contenido en el artículo 26.6 de la misma ley al afectar a los derechos fundamentales e intereses legítimos de las personas.

#### **1.4 Análisis de alternativas**

El mandato del artículo 12 de la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad se ha recogido en la disposición adicional séptima de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, relativa al ejercicio de la capacidad jurídica por las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones, según la cual:

«El Gobierno, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de esta Ley, remitirá a las Cortes Generales un proyecto de ley de adaptación normativa del ordenamiento jurídico para dar cumplimiento al artículo 12 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en lo relativo al ejercicio de la capacidad jurídica por las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones que las demás en todos los aspectos de la vida. Dicho proyecto de ley establecerá las modificaciones necesarias en el proceso judicial de determinación de apoyos para la toma libre de decisiones de las personas con discapacidad que los precisen.»

Pese a que el plazo se haya visto superado por el paso del tiempo, el mandato encomendado al Gobierno impone la necesidad de reformar la legislación civil y procesal, sin que exista alternativa regulatoria o no regulatoria para adaptar el ordenamiento jurídico español a los objetivos antes expuestos.

Se descarta, por tanto, la no adopción de una medida normativa debido a la necesidad de regulación como consecuencia de adecuar el ordenamiento jurídico a la convención como dispone la disposición adicional séptima de la ley 26/2011, de 1 de agosto.

### **1.5. Inclusión en el Plan Anual Normativo 2018**

La presente propuesta se encuentra recogida en el Plan Anual Normativo 2018, como iniciativa de rango legal promovida por el Ministerio de Justicia.

## **2. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO**

### **2.1 Novedades introducidas por la propuesta de norma**

#### **A) Reforma del Código civil**

La reforma se ha inspirado en otros ordenamientos europeos y en las directrices del Consejo de Europa. Se regulan las medidas de apoyo a las personas con discapacidad, otorgando preferencia a las medidas preventivas, como los poderes y mandatos preventivos, a la vez que se establecen otras medidas con carácter externo, como la guarda de hecho, y se regulan las instituciones de la curatela y el defensor judicial, sin olvidar la prodigalidad en cuanto la persona pueda requerir asistencia. La tutela queda reservada a los menores de edad que no estén protegidos a través de la patria potestad y corresponde al defensor judicial atender el complemento de la capacidad de los emancipados. Asimismo, se adaptan otras normas del Código civil para ajustarse a la reforma, modificándose reglas de Derecho Internacional Privado, de Derecho familiar y matrimonial (crisis matrimoniales, filiación, sociedad de gananciales), Derecho de sucesiones y Derecho de contratos.

## **1. Tutela**

### *1.1. Objeto y constitución de la tutela*

Frente al régimen actual del artículo 222, que sujeta a tutela tanto a menores, como incapacitados, como sujetos a patria potestad prorrogada, la reforma reserva la tutela para los menores no emancipados que, bien estén en situación de desamparo, o bien no estén sujetos a patria potestad, y se ejerce bajo la salvaguarda de la autoridad judicial.

Los progenitores pueden proponer tutor en testamento o documento público notarial, así como determinar cuestiones relacionadas con el nombramiento, y se regula el interés superior del menor, la existencia de disposiciones de los progenitores, las consecuencias de la privación de la patria potestad, y las reglas de administración de los bienes dispuestos a título gratuito.

Están obligados a promover la constitución de la tutela los parientes llamados a ella y la persona física o jurídica bajo cuya guarda se encuentre el menor, previéndose que cualquier persona pueda poner en conocimiento del Ministerio Fiscal o de la autoridad judicial el hecho determinante de la tutela.

La tutela se constituye previa audiencia de los parientes más próximos, de las personas que el juez considere oportuno oír y, en todo caso, del tutelado si tuviere suficiente juicio y siempre si fuera mayor de doce años. Se prevé la vigilancia del Ministerio Fiscal, cómo ha de informar el tutor al juez y el establecimiento de medidas de vigilancia y control.

### *1.2. El tutor*

Pueden ser tutores tanto las personas físicas que se encuentren en el pleno ejercicio de sus derechos civiles y que cumplan las condiciones de aptitud suficientes, así como las fundaciones y personas jurídicas sin ánimo de lucro, públicas o privadas, entre cuyos fines figure la protección y asistencia de menores.

Para el nombramiento del tutor se prefiere en primer lugar a la persona o personas designadas en testamento o documento público notarial y, tras éstas, al ascendiente o hermano. Se procurará que el nombramiento de tutor para varios hermanos recaiga en la misma persona. Hay determinadas personas que no pueden ser tutores por causa de privación o suspensión de la patria potestad o de los derechos de guarda y protección, remoción de una tutela, curatela o guarda. En otros casos la prohibición se puede exceptuar por causas motivadas, como sucede en la exclusión por los padres del tutelado, la condena por delito, concurso culpable o los conflictos de intereses.

La tutela se puede ejercer por uno o varios tutores en las condiciones que se regulan, que pueden suponer que los tutores actúen bien de forma independiente, bien con carácter solidario, bien conjuntamente.

Se regula la tutela de menores que se encuentren en situación de desamparo, con previsión de que proceda acordar previamente la suspensión o la privación de la patria potestad o remoción del tutor.

La remoción del tutor se puede producir a solicitud del menor si tuviere suficiente juicio y en todo caso se le dará audiencia si fuere mayor de doce años.

### *1.3. Ejercicio de la tutela*

Después de hacer una remisión a las normas relativas a la curatela, se establecen unas especialidades como el carácter representativo, con excepción de los actos que el menor pueda realizar por sí solo, el interés del menor, las obligaciones del tutor, y el derecho a una retribución y al reembolso de los gastos y a la indemnización de los daños y perjuicios.

### *1.4. Extinción de la tutela*

Se regulan las causas de extinción de la tutela, la rendición de cuentas, sea anual, sea la cuenta general justificada de su administración, y la responsabilidad de los daños causados por culpa o negligencia del tutor.

Antes de resolver sobre la aprobación de la cuenta general, el juez debe oír al tutor y a la persona que hubiera estado sometida a tutela o a sus herederos. La aprobación judicial de la cuenta no impide el ejercicio de las acciones por razón de la tutela. Los gastos serán a cargo del patrimonio de quien estuvo sometido a tutela. La acción para reclamar la responsabilidad de los daños prescribe a los tres años contados desde la rendición final de cuentas.

#### *1.5. Adaptación de las instituciones de apoyo al menor*

Se prevén reglas específicas relativas al nombramiento del defensor judicial del menor y la guarda de hecho del menor.

## **2. Las medidas de apoyo**

El núcleo principal de la reforma es la regulación de las medidas de apoyo que precisen las personas mayores de edad o emancipadas. Conviene recordar que la tutela, ahora regulada por el artículo 222 del Código civil, se reserva para los menores. Se pretende de esta forma que las personas con discapacidad puedan desarrollar plenamente su personalidad y desenvolverse jurídicamente en condiciones de igualdad, de forma que las medidas:

- ✓ se inspiran en el respeto a la dignidad de la persona y la tutela de sus derechos fundamentales;
- ✓ deben ajustarse a los principios de necesidad y proporcionalidad;
- ✓ atienden a la voluntad, deseos y preferencias de la persona que requiera la medida;
- ✓ van destinadas a fomentar que las personas con discapacidad puedan ejercer su capacidad jurídica con menos apoyo en el futuro.

Se contienen previsiones para los casos en que un menor de edad pueda precisar apoyo al alcanzar la mayoría de edad. Se establecen también medidas preventivas de naturaleza voluntaria para que cualquier persona mayor de edad o emancipada pueda prever en escritura pública medidas de apoyo relativas a su persona o bienes. Se contemplan asimismo las reglas de

administración en caso de disposición de bienes a título gratuito a favor de una persona necesitada de apoyo.

Cuando una persona necesitada de apoyo de modo urgente carezca de guardador de hecho, el apoyo se prestará de modo provisional por la entidad pública, que dará conocimiento de la situación al Ministerio Fiscal.

La persona con discapacidad responde por los daños causados a terceros, sin perjuicio de los artículos 1902 y 1903 del Código civil.

### *2.1. Las instituciones de apoyo*

Las instituciones de apoyo son la guarda de hecho, la curatela y el defensor judicial.

#### 2.1.1. La guarda de hecho

Se regula en primer lugar la más informal de las instituciones de apoyo. Guardador de hecho es la persona que ejerce el apoyo de otra con discapacidad, sin que existan medidas voluntarias o judiciales que se estén aplicando eficazmente.

Se requiere intervención judicial para acreditar la representación y para prestar consentimiento en los actos que impliquen riesgo para la vida, la integridad física o la libertad de la persona a su cuidado, cuando ésta no pueda prestarlo. Los actos realizados por el guardador relativos a la persona a la que presta su apoyo o a los bienes de ésta no podrán ser impugnados si redundan en su utilidad. El juez puede requerir al guardador de hecho en cualquier momento, de oficio o a instancia de cualquier interesado, para que informe de su actuación y establecer las salvaguardias que estimen necesarias, y le podrá exigir que rinda cuentas. La autoridad judicial podrá nombrar un defensor judicial para aquellos asuntos que por su naturaleza lo exijan.

El guardador tiene derecho al reembolso de los gastos y a la indemnización de daños a cargo de los bienes de la persona a la que presta apoyo. Se regula la extinción de la institución.



### 2.1.2. La curatela

La curatela se aplicará a quienes precisen el apoyo de modo continuado. Se constituye mediante resolución de la autoridad judicial cuando no exista otra medida de apoyo suficiente para la persona con discapacidad. Se tramita un procedimiento de provisión de apoyos en el que se destacan los siguientes puntos:

- Las medidas deben prever su revisión periódica.
- En ningún caso se incluirá la mera prohibición de derechos.
- Se determinarán de forma precisa los actos para los que la persona requiera la intervención del curador y aquellos otros en los que excepcionalmente el curador habrá de asumir la representación.
- En la propia resolución en la que se constituya la curatela o en otra posterior se establecerán las medidas de control. En cualquier momento el juez podrá exigir información al curador.
- El Ministerio Fiscal puede recabar en cualquier momento la información que considere necesaria.

Se estará ante la autocuratela cuando, mediante escritura pública, la propia persona necesitada de apoyo hubiera hecho uso de las posibilidades de proponer (o excluir) a sus curadores y hubiera dispuesto el funcionamiento y contenido de la curatela. Las propuestas y disposiciones voluntarias vincularán al juez, salvo que aprecie circunstancias graves desconocidas por quien las estableció o se produzca una alteración de las causas expresadas.

Se regula la propuesta del curador con referencia a las personas que pueden ser curador y la exclusión de aquellos que no lo pueden ser. Se admite que también puedan ser curadores las fundaciones y demás personas jurídicas sin ánimo de lucro, públicas o privadas, entre cuyos fines figure la promoción y asistencia a las personas con discapacidad. En el nombramiento se da preferencia al curador previamente designado, estableciéndose después un orden que podrá ser alterado por el juez. Se puede confiar la curatela a varias personas. Se prevé la remoción del curador, previa tramitación de un

expediente. El desempeño de la curatela es excusable. Se contempla el derecho del curador a una retribución y al reembolso de los gastos justificados y a la indemnización de los daños sufridos.

El ejercicio de la curatela requiere que el curador tome posesión de su cargo ante el Letrado de la Administración de Justicia. Se regulan las obligaciones del curador con respecto a la persona necesitada de apoyo. Se incluyen previsiones relativas a que el curador se encuentre impedido de modo transitorio o exista un conflicto de intereses, sea ocasional, prolongado o reiterado; asimismo, se puede exigir fianza.

En el caso del curador con facultades representativas, se incluye la obligación de hacer inventario del patrimonio de la persona a cuyo favor se ha establecido el apoyo y se establecen los actos que necesitan de autorización judicial, la autorización para la realización de actos de la misma naturaleza o referidos a la misma actividad económica, o los actos que no necesitan autorización judicial. Es necesario oír al Ministerio Fiscal y a la persona afectada.

La curatela se extingue, bien por la muerte o declaración de fallecimiento de la persona afectada, bien por resolución judicial cuando ya no sea precisa. Se regulan la rendición de cuentas, que prescribe a los cinco años, los gastos necesarios que son a cargo del patrimonio de la persona a la que se prestó apoyo, y la responsabilidad de los daños causados por culpa o negligencia del curador, que prescribe a los tres años.

### 2.1.3. El defensor judicial

El defensor judicial actuará en las ocasiones o los periodos en que la necesidad se manifieste. Se nombra por el juez cuando la persona con discapacidad precise apoyo de forma ocasional, aunque sea recurrente. Además, se nombra cuando quien haya de prestar apoyo no pueda hacerlo, exista conflicto de intereses o la autoridad judicial lo considere necesario durante la tramitación de la excusa alegada por el curador.

No se nombrará defensor judicial si el apoyo se ha encomendado a más de una persona, salvo que ninguna pueda actuar.

Se aplican al defensor judicial las causas de inhabilidad, excusa y remoción del curador, y debe rendir cuentas de su gestión.

## *2.2. Poderes y mandatos preventivos*

Se admite tanto la opción de que subsista el poder ya otorgado, como la de otorgar poder sólo para el supuesto de que el poderdante se vea necesitado de apoyo. Los poderes preventivos habrán de otorgarse en escritura pública. El ejercicio de las facultades representativas será personal, sin perjuicio de la facultad de encomendar a otras personas la realización de uno o varios actos concretos.

Se regulan la forma de acreditar que se ha producido la situación de necesidad de apoyo; la vigencia de los poderes cuando se constituyen otras medidas de apoyo; las medidas de control y la extinción del poder; cómo quedará el apoderado sujeto al régimen de la curatela, salvo que el poderdante determine otra cosa; y la extinción automática del poder otorgado a favor del cónyuge o pareja de hecho, salvo voluntad contraria del otorgante o que el cese venga determinado por el internamiento.

## **3. Prodigalidad**

Se incluye en la reforma la definición de prodigalidad, la resolución que la declara con nombramiento de la persona que haya de asistir al pródigo y los actos que éste no puede realizar, así como su extinción.

## **4. Disposiciones comunes**

Se establecen disposiciones para inscribir las resoluciones judiciales en el:

- Registro Civil: resoluciones judiciales sobre los cargos tutelares, medidas de apoyo y asistencia al pródigo.

- Registro de la Propiedad: resoluciones judiciales que afecten a las facultades de administración y disposición de bienes inmuebles. Las demandas correspondientes podrán ser objeto de anotación preventiva.

## **B) Reforma de la Ley Hipotecaria**

Las medidas introducidas en la Ley Hipotecaria se pueden resumir con arreglo al siguiente guion:

- Se introduce la inscripción en el Registro de la Propiedad de las resoluciones judiciales que establezcan medidas de apoyo a las personas con discapacidad y las resoluciones judiciales de prodigalidad y concurso, entre otras.
- Se permite pedir la anotación preventiva a quien solicite medidas de apoyo a personas con discapacidad, a quien inste demanda o solicitud de las resoluciones judiciales arriba mencionadas y al Ministerio Fiscal.
- Se introduce una nueva regla para la determinación del juzgado competente en el caso de la hipoteca legal por razón de la fianza de tutores, curadores y demás personas asimiladas.
- Se adapta el precepto para permitir que los menores de edad sujetos a tutela y las personas con discapacidad tengan derecho a exigir hipoteca legal.
- Se determinan las condiciones para que pueda decretar la fianza hipotecaria el Juez de oficio o a instancia del Ministerio Fiscal o de cualquier pariente con interés legítimo y se regula el contenido y efectos de la resolución judicial, así como la cancelación de la hipoteca legal.

- Se adapta a la reforma la referencia al Libro único informatizado de situaciones de la persona.

### **C) Reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil**

Las líneas de la reforma se estructuran en torno a los siguientes puntos:

- Las necesarias adaptaciones terminológicas: tras la reforma no se hablará de procesos sobre la capacidad de las personas sino de “procesos sobre provisión de medidas judiciales de apoyo a las personas con discapacidad”. En el mismo sentido se abandona la expresión “incapacitado” que pasa a sustituirse por “persona con discapacidad”.
- Carácter subordinado del proceso judicial respecto de la voluntad del interesado, en consonancia con la regulación sustantiva: con la reforma sólo se acudirá al proceso judicial en aquellos supuestos regulados en el Código Civil en los que es procedente el nombramiento de curador (art. 756.1 LEC), Todo ello sin perjuicio de poder impugnar ante los tribunales la invalidez o insuficiencia de las medidas existentes.
- En consonancia con lo anterior, una vez admitida la demanda, se debe obtener del Registro Civil la información existente sobre las medidas de protección adoptadas, para respetar la voluntad del afectado.
- Se busca solucionar los problemas derivados del cambio de residencia habitual de la persona con discapacidad cuando se encuentra pendiente el proceso de provisión de apoyos. Siguiendo el criterio sentado por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, en esos casos las actuaciones deberían remitirse al Juez de la nueva residencia, siempre que no se haya celebrado aún la vista.

- Se da respuesta a situaciones que estaban originando prácticas diversas en los tribunales:
  - a) Se permite la presentación de alegaciones por aquella persona que en la demanda aparezca propuesta como curador de la persona con discapacidad (lo que posibilita contar con más datos acerca de su disponibilidad e idoneidad).
  - b) Se admite la intervención en el proceso de cualquiera los legitimados que no sea promotor del procedimiento, o de cualquier sujeto con interés legítimo (evitando así que se generen situaciones de desigualdad entre los familiares de la persona afectada).
- Se prescribe el nombramiento de un defensor judicial cuando la persona afectada no comparezca, en el plazo concedido para contestar a la demanda, con su propia defensa y representación. Con ello se consigue que siempre exista alguien que defienda en el proceso los intereses del afectado.
- Se contempla posibilidad de que puedan no llevarse a cabo las audiencias preceptivas cuando la demanda la presente el propio afectado y aquéllas puedan invadir su privacidad, al dar a conocer a su familia datos íntimos que él prefiera mantener reservados.
- Se prevé un incidente de modificación de las medidas de apoyo previamente adoptadas, cuando varíen las circunstancias que las motivaron o no estén completas, con lo que queda clara la vinculación entre el primer proceso y esta segunda actuación judicial.

#### **D) Reforma de la Ley del Registro Civil**

La Ley del Registro Civil se adecua a la reforma en el sentido que se indica a continuación:

- Actos y hechos inscribibles. Se consideran inscribibles en el Registro Civil los poderes y mandatos preventivos, la propuesta de nombramiento de curador y las medidas de apoyo previstas por una persona respecto de sí misma o de sus bienes; las sentencias dictadas en procedimientos de prestación de apoyos a personas con discapacidad; los actos relativos a la constitución y régimen del patrimonio protegido de las personas con discapacidad; la tutela del menor y la defensa judicial del menor emancipado; las resoluciones judiciales que declaren la prodigalidad y las medidas adoptadas en ellas sobre asistencia al pródigo; y las declaraciones de concurso de las personas físicas y la intervención o suspensión de sus facultades.
- Derechos ante el Registro Civil. Se recoge el derecho a promover la inscripción de hechos y actos dirigidos a la protección de los menores, las personas mayores y otras personas respecto de las cuales la inscripción registral supone una particular garantía de sus derechos.
- Inscripción de la filiación no matrimonial con posterioridad a la inscripción del hijo. Cuando se hubiesen establecido medidas de apoyo, se estará a lo que resulte de la resolución judicial que las haya establecido y, si nada se hubiese dispuesto, se requerirá aprobación judicial con audiencia del Ministerio Fiscal.
- Sentencia de prestación de apoyos. Se regula la inscripción en el registro individual del afectado de la sentencia dictada en procedimiento de prestación de apoyo.
- Inscripción de la curatela y sus modificaciones. Se inscriben en el registro individual de la persona las resoluciones judiciales en las que se nombre curador y se podrán inscribir también las medidas sobre vigilancia o control sobre dicho cargo.
- Inscripción de tutela automática o administrativa. Esta inscripción se reserva para el menor en situación de desamparo sujeto a tutela por la entidad pública.

- Inscripción de autotutela y apoderamientos preventivos. Se puede inscribir en el registro individual del interesado el documento público que contenga la autotutela y los apoderamientos preventivos.
- Datos especialmente protegidos. Se otorga a la discapacidad la condición de dato especialmente protegido a efectos de restringir su publicidad a través del Registro Civil.

### **E) Reforma de la Ley de la Jurisdicción Voluntaria**

Se exponen a continuación las líneas principales de la reforma:

- Las necesarias adaptaciones terminológicas: tras la reforma se abandona la expresión “capacidad modificada judicialmente” que se sustituye por “persona con discapacidad”.
- Ajustes en relación con el expediente para el nombramiento de tutor (reservado con la reforma para el menor) o curador (para la persona con discapacidad), con el procedimiento para la rendición de cuentas del tutor o curador.

En concreto, el expediente al que se refiere el artículo 45, solamente será aplicable a la curatela cuando, tras la tramitación de un proceso sobre la adopción de medidas judiciales de apoyo a una persona con discapacidad, sea procedente el nombramiento de un nuevo curador, en sustitución de otro removido o fallecido.

- Se solucionan también algunas disfunciones detectadas durante la vigencia de la ley:
  - a) la comparecencia ante el Juez no siempre debe tener lugar, sino solo cuando algún interesado lo solicite, con lo que se evita la actual proliferación de vistas que en la mayoría de las ocasiones carecen de sentido ante la ausencia de complejidad y oposición a las cuentas presentadas.



b) se permite que el tribunal ordene de oficio, a costa del patrimonio del tutelado o asistido, una prueba pericial contable o de auditoría si en el informe se describieran operaciones complejas o que requieran una justificación técnica.

c) la intervención de abogado y procurador ya no será preceptiva en todos los casos en que la cuantía de la operación supere los 6.000 euros, sino solo cuando así resulte necesario por razones de complejidad de la operación o por la existencia de intereses contrapuestos.

## **2.2 Entrada en vigor y vigencia de la norma**

La vigencia de la norma proyectada es indefinida.

## **2.3 Rango normativo**

El anteproyecto de ley trae causa de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 que ha sido ratificada por España el 23 de noviembre de 2007 y publicada en el BOE de 21 de abril de 2008, por lo que forma parte del ordenamiento jurídico interno, de conformidad con el artículo 96.1 de la Constitución Española y el artículo 1.5 del Código Civil.

Además, la convención tiene especial incidencia en el plano constitucional en cuanto que el artículo 10.2 de la Carta Magna vincula la interpretación de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución a los tratados y acuerdos internacionales sobre esta materia ratificados por España.

Conforme a la jurisprudencia constitucional, los tratados internacionales no sólo son instrumentos valiosos para configurar el sentido y alcance de los derechos, sino que forman parte de su contenido; en la práctica el contenido de los tratados internacionales “se convierte en cierto modo en el contenido

constitucionalmente declarado de los derechos y libertades” reconocidos en la Constitución (STC 36/1991).

La incorporación formal de la convención al ordenamiento jurídico interno hace necesario revisar, y en caso de conflicto, modificar nuestra legislación en lo que pueda quedar afectada por las disposiciones de este texto internacional. Como ha quedado expuesto en el Informe aprobado por el Consejo de Ministros el 30 de marzo de 2010, las modificaciones afectarán a distintas leyes sectoriales. Se considera que no es oportuno elaborar una ley general que realice todos los cambios a introducir en nuestro ordenamiento jurídico porque algunos de estos cambios ofrecen una mayor complejidad y necesitan ser estudiados más detenidamente mientras que otros pueden abordarse con mayor rapidez.

Por el carácter específico de la materia, se ha optado por tratar en una **ley ordinaria** específica las medidas de protección y apoyo.

### **3. ANÁLISIS DE IMPACTOS**

#### **3.1 Adecuación al orden de distribución de competencias**

La presente Ley se dicta al amparo de los siguientes títulos competenciales:

El artículo primero y las disposiciones transitoria primera, segunda y tercera se dictan al amparo de la competencia que corresponde al Estado en materia de legislación civil conforme al artículo 149.1.8ª de la Constitución.

Los artículos segundo y cuarto se dictan al amparo de la competencia que corresponde al Estado en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos conforme al artículo 149.1.8ª de la Constitución.

Los artículos tercero y quinto, así como las disposiciones transitorias cuarta y quinta se dictan al amparo de la competencia que corresponde al Estado en materia de legislación procesal, de acuerdo con el artículo 149.1.6ª de la Constitución.

La disposición final primera se dicta al amparo de la competencia que corresponde al Estado en materia de legislación penal, de acuerdo con el artículo 149.1.6ª de la Constitución.

Conforme al Estatuto de Autonomía de Cataluña, corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de Derecho civil, con la excepción de las materias que el artículo 149.1.8ª de la Constitución atribuye en todo caso al Estado. La Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código civil catalán, relativo a la persona y la familia, regula la capacidad jurídica y las instituciones tutelares.

El Estatuto de Autonomía de Galicia atribuye a esta Comunidad Autónoma la conservación, modificación y desarrollo de las instituciones del Derecho civil gallego. Al amparo de este título competencial ha sido dictada la Ley 2/2006, de 14 de junio, de derecho civil de Galicia cuya Exposición de Motivos indica el propósito de, mediante dicha Ley, desarrollar en todos sus aspectos aquellas instituciones jurídico-privadas que realmente estuvieran vivas en el derecho propio de Galicia. Entre estas instituciones, además de regular en el ámbito de la protección de menores la tutela administrativa y la guarda administrativa, regula la autotutela como mecanismo que permite a cualquier persona mayor de edad, en previsión de una eventual incapacidad proponer en escritura pública la persona o personas, físicas o jurídicas, para que ejerzan el cargo de tutor, nombrar sustitutos de los designados para ejercer la tutela y excluir a determinadas personas para el cargo.

Conforme al Estatuto de Autonomía de Aragón, corresponde a esta Comunidad Autónoma la conservación, modificación y desarrollo del Derecho foral aragonés. La Ley 13/2006, de 27 de diciembre, de Derecho de la Persona desarrolla las normas sobre capacidad y estado de las personas físicas y de las instituciones civiles para la protección de menores e incapaces contenidas en la Compilación de 1967. En consecuencia, regula la incapacidad e incapacitación y las instituciones tutelares.

En conclusión, la reforma proyectada del Código Civil se entiende sin perjuicio de las disposiciones que puedan aprobarse en las Comunidades Autónomas con derecho civil propio, las cuales tienen aplicación preferente de acuerdo con el artículo 149.1.8ª de la Constitución y los correspondientes Estatutos de Autonomía, siéndoles de aplicación esta ley con carácter supletorio, conforme a la regla general del artículo 13.2 del Código Civil.

### **3.2 Impacto económico.**

En España hay 1.840.700 personas con discapacidad en edad laboral (16-64 años). El colectivo de las personas con discapacidad representa actualmente el 6,1% de la fuerza laboral de este país.<sup>1</sup>

La flexibilización del marco legal para otorgar las medidas de apoyo a las personas con discapacidad que necesiten para el ejercicio de su capacidad en el ámbito patrimonial, al potenciar su autonomía estimulará la participación de aquéllas en el tráfico económico. Análogo efecto es previsible por la introducción de determinadas normas tendentes a agilizar la gestión y administración del patrimonio de las personas con modificación judicial de su capacidad jurídica.

No obstante, se considera que de esta propuesta legislativa no se deriva impacto apreciable ni en la economía ni en la competencia en el mercado.

---

<sup>1</sup> Fuente: Informe “Empleo de las personas con discapacidad – Año 2016” del Instituto Nacional de Estadística.

**El Empleo de las personas con discapacidad es una operación de periodicidad anual que tiene como objetivo obtener datos sobre la fuerza de trabajo (ocupados, parados) y la población ajena al mercado laboral (inactivos) dentro del colectivo de personas con edades comprendidas entre los 16 y 64 años y con discapacidad oficialmente reconocida.**

**La operación es fruto de un convenio de colaboración entre INE, el IMSERSO, la Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad, el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) y la Fundación ONCE. En su realización se utiliza la información procedente de la integración de los datos de la Encuesta de población activa (EPA) con datos administrativos registrados en la Base de Datos Estatal de Personas con Discapacidad (BEPD). Incorpora además datos procedentes de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), del Registro de Prestaciones Sociales Públicas del Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).**

### **3.3 Impacto presupuestario.**

Para determinar el impacto presupuestario, hay que tener en cuenta que la premisa fundamental sobre la que descansa el nuevo modelo es el reconocimiento de que todas las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones.

Este principio ya venían apuntado por nuestro Tribunal Supremo (STS nº 282/2009, de 29 de abril, y nº 341/2014, de 1 de julio), al hablar de confeccionar un “traje a medida”, que precisa de un conocimiento adecuado de la situación en que se encuentra esa persona y cómo se desarrolla su vida ordinaria. Para lograr este “traje a medida”, es necesario que el juez que deba decidir adquiriera una convicción clara de cuál es la situación de esa persona, cómo se desarrolla su vida ordinaria, qué necesidades tiene, cuáles son sus intereses personales y patrimoniales, y en qué medida precisa una protección y ayuda. Así, el art. 266 del Código Civil, en la versión anteproyectada, señala que “Las medidas tomadas por la autoridad judicial en el procedimiento de provisión de apoyos serán proporcionadas a las necesidades de la persona que las precise, respetarán siempre la máxima autonomía de esta en el ejercicio de su capacidad jurídica y atenderán en todo caso a su voluntad, deseos y preferencias. A través de un expediente de jurisdicción voluntaria, se revisarán periódicamente las medidas adoptadas en un plazo máximo de tres años.”

La definición de las concretas medidas de apoyo que deban proveerse según la situación de la persona con discapacidad puede suponer un alargamiento de los trámites de examen del afectado así como de la audiencia a parientes, entidades y otras personas, profesionales y facultativos a fin de comprender el grado de autonomía del afectado para así afinar con el alcance efectos y contenido de la medida de apoyo.

Ahora bien, estos factores conviven con otros que claramente reducen la carga de trabajo de la Administración de Justicia en la aplicación del nuevo modelo:

1. La autorregulación de la discapacidad puede hacerse efectiva a través de tres medios: la escritura de previsión de medidas de apoyo sobre la propia persona o los propios bienes (art. 251 APL)<sup>2</sup>, los poderes preventivos y la autocuratela.
2. La preferencia de la autorregulación sobre la heterorregulación se pone explícitamente de manifiesto en el primero de los preceptos del título dedicado a la discapacidad, en el que se dice que “sólo en defecto o insuficiencia” de las medidas de apoyo *voluntarias* procederán las medidas *legales o judiciales*.
3. Las medidas de autorregulación pueden coexistir con medidas de heterorregulación, cuando aquellas sean insuficientes.
4. La autorregulación no está sometida a un control judicial previo, sino sólo a la posibilidad de un control judicial posterior.
5. Se prevé la posibilidad de que el guardador de hecho pueda realizar actos representativos concretos a través de autorizaciones judiciales también concretas, sin necesidad de que haya tenido lugar un previo procedimiento judicial de determinación de apoyos.

La reforma facilitará el acceso no contencioso (jurisdicción voluntaria y provisión de apoyos tanto informal como formal o notarial) a vías de formalización de esos apoyos sólo cuando las circunstancias lo requieran, ya que actualmente la única vía y obligada para asegurar el ejercicio de la capacidad jurídica por personas con discapacidad, no es sino el procedimiento judicial de incapacitación o de modificación de la capacidad.

A ello hay que añadir que fortalecer y apoyar a la figura del guardador de hecho, que permitirá que España pueda contener el

---

<sup>2</sup> En esta modalidad de autorregulación cabría englobar la escritura a que se refiere el art. 261 APL. y que contiene “disposiciones sobre el funcionamiento o contenido de la curatela y, en especial, sobre el cuidado de su persona y reglas de administración y disposición de sus bienes” *sin designación* “de las personas que hayan de llevarlas a cabo”. Es decir, sin nombrar autocurador.

inevitable aumento en el gasto asistencial con el incremento de la tasa de esperanza de vida y las demencias, hoy por hoy, asociadas a las edades más altas.

6. El apoyo judicial a la persona con discapacidad ha de hacerse a través una sola institución de guarda, la curatela.
7. Las medidas judiciales de apoyo deben de quedar sujetas a una revisión periódica, con vistas a su posible modificación o supresión.

El coste presupuestario y de dotación de personal por unidad no cambiará respecto al actual, ya que el coste acumulado (total de procedimientos gestionados en un año en todo el territorio) del escenario judicial (fiscalía, judicatura, administración de justicia y abogacía) no sólo no aumentará, si no que disminuirá al quedar aliviada la demanda judicial, sobre todo la contenciosa, con vías de provisión de apoyos alternativas al sistema judicial.

En resumen, concurren múltiples factores que favorecerán la consideración de las preferencias de las personas con discapacidad sin necesidad de intervención judicial o con autorización puntual a través de un expediente de jurisdicción voluntaria. Particularmente relevante a estos efectos es la regulación de los poderes y mandatos preventivos y de la guarda de hecho, instituciones a las que se dota de un sustrato normativo más sólido y con capacidad para proyectar su utilidad a la mayor parte de las situaciones. Incluso cuando resulte imprescindible acudir a la curatela (por no existir otra medida de apoyo suficiente para la persona con discapacidad, tal y como predica el artículo 267 del Código Civil en la versión anteproyectada) y, por ende, a la provisión de medidas judiciales de apoyo, la figura de la autocuratela (que podrá comprender la propuesta de nombramiento de curador así como disposiciones sobre el funcionamiento y contenido de la curatela) facilitará enormemente el procedimiento judicial. Solamente en los supuestos en los que no basten las medidas notariales preventivas ni la guarda de hecho y, por consiguiente, sea oportuna la tramitación del procedimiento de provisión judicial

de medidas, sin que, además, se hayan perfilado tales medidas a través de la autocuratela, dicho procedimiento puede albergar mayor dificultad. Pero se entiende que aquellos factores compensan cualquier incremento de la carga de trabajo que pueda producirse en estos últimos casos.

Por tanto, el impacto de este anteproyecto en los Presupuestos Generales del Estado es nulo, no generando ningún compromiso ni obligación económica extra. Asimismo, es preciso indicar que la norma proyectada no implicará la necesidad de incrementar las dotaciones, ni las retribuciones u otros costes de personal al servicio del sector público, pues se considera que los medios existentes en la actualidad serán suficientes para llevar a cabo las actuaciones previstas.

En suma, las medidas incluidas en esta norma no podrán suponer incremento de dotaciones de personal ni de retribuciones ni de otros gastos del sector público.

### **3.4 Cargas administrativas.**

A efectos de la Memoria, se consideran cargas administrativas aquellas actividades de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa. Dentro de esta definición se entienden incluidas aquellas actividades voluntarias de naturaleza administrativa derivadas de una diligente gestión empresarial (solicitud de subvenciones, inscripción en registros voluntarios, solicitudes de claves de servicio...).

En el caso de las empresas, las cargas administrativas son los costes que aquéllas deben soportar para cumplir las obligaciones de facilitar, conservar o generar información sobre sus actividades o su producción, para su puesta a disposición y aprobación, en su caso, por parte de autoridades públicas o terceros, y constituyen un subconjunto de los costes administrativos de las empresas, ya que éstos engloban también, además de las cargas, las actividades administrativas que las empresas continuarían realizando si se derogase la normativa.



Por tanto, este proyecto no afecta a las cargas administrativas.

### **3.5 Impacto por razón de género.**

El impacto por razón de género se analiza en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, y en el artículo 26.3.f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Por cuanto este anteproyecto se encarga de la adaptación del artículo 12 de la convención- y no del 6<sup>3</sup>-, no se han detectado o no desigualdades en la situación de partida previa al proyecto de mujeres y de hombres. En este sentido, debe tenerse en cuenta que, si existen desigualdades en la situación de partida, dicho impacto será positivo o negativo en función de que el proyecto u otras medidas de carácter no normativo contribuyan o no a removerlas; y, si no existen tales desigualdades, el impacto será nulo si el proyecto no altera esta situación, y se considera, por tanto, que el impacto por razón de género de este anteproyecto es nulo.

En este sentido, se considera que el impacto por razón de género de este anteproyecto es nulo.

---

<sup>3</sup> Existe constancia de desigualdades tal y como reconoce la Convención, que en su preámbulo indica lo siguiente:

“q) El artículo 6 de la Convención relativo a las “Mujeres con discapacidad” establece en su apartado primero “los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención.”

### **3.6 Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.**

En el apartado 1 de esta memoria, a la hora de fundamentar la oportunidad de la propuesta, se han explicado los fines y objetivos perseguidos por la misma, que se pueden resumir en los siguientes<sup>4</sup>:

- Completar la adecuación de nuestro ordenamiento jurídico a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre 27 de 2006, que propugna, en el plano civil, la igualdad en el ejercicio de la capacidad de obrar por parte de las personas con discapacidad y el cambio de un sistema de sustitución en la adopción de decisiones por un sistema de asistencia para la toma de decisiones que respete la autonomía, la voluntad y las preferencias de la persona.
- Introducir un cambio de terminología y limitar el régimen de la tutela a los menores de edad no emancipados y no sujetos a patria potestad. Regular las instituciones de apoyo a la persona con discapacidad, como son la curatela, el defensor judicial y la guarda de hecho.

No cabe duda, por tanto, que el objetivo de la norma y su regulación tiene unas repercusiones claras y específicas en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, de acuerdo con el art. 2.1.g) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

**Su impacto es relevante y positivo.**

La principal norma en materia de discapacidad es el *Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social* (en adelante, LGD). Esta norma se dictó en aplicación de lo previsto en la disposición final segunda de la *Ley 26/2011, de 1 de agosto*,

---

<sup>4</sup> Plan Normativo Anual 2018 (páginas 26 y 27).

de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, la cual contenía un mandato al Gobierno para la elaboración y aprobación de un texto refundido, en el que se regularizasen, aclarasen y armonizasen de las tres principales leyes hasta entonces vigentes.<sup>5</sup> Esta tarea tuvo como referente principal la convención. Y en esta ley se reconoce expresamente que el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad se realizará de acuerdo con el principio de libertad en la toma de decisiones.

En el artículo 4 de la LGD se define quiénes son personas con discapacidad y cómo se puede acreditar, en su caso, la consideración legal de personas con discapacidad:

*“1. Son personas con discapacidad aquellas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.*

*2. Además de lo establecido en el apartado anterior, y a todos los efectos, tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento. Se considerará que presentan una discapacidad en grado igual o superior al 33 por ciento los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.*

*Las normas que regulen los beneficios o medidas de acción positiva podrán determinar los requisitos específicos para acceder a los mismos.*

*3. El reconocimiento del grado de discapacidad deberá ser efectuado por el órgano competente en los términos desarrollados reglamentariamente.*

*La acreditación del grado de discapacidad se realizará en los términos establecidos reglamentariamente y tendrá validez en todo el territorio nacional.”*

---

<sup>5</sup> Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de personas con discapacidad, Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y Ley 49/2007, de 26 de diciembre, de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

De acuerdo con la base<sup>6</sup> estatal de datos de personas con valoración del grado de discapacidad del IMSERSO, a fecha de 31 de diciembre de 2016, las personas en que concurren dichas condiciones y que, por tanto, que tienen la “consideración de persona con discapacidad” ascienden a 3.378.622, de las cuales 1.686.563 son hombres y 1.692.019 son mujeres.

De ellas, un total de 277.472 personas tienen reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33% en el que la primera deficiencia que concurre es intelectual (159.397 hombres y 118.072 mujeres), y un total de 535.675 personas en el que es mental (268.894 hombres y 266.776 mujeres).

| PERSONAS CON GRADO DE DISCAPACIDAD RECONOCIDO IGUAL O SUPERIOR AL 33%.<br>DISTRIBUCIÓN POR SEXO SEGÚN TIPOS DE PRIMERA DEFICIENCIA QUE CONCORRE (*) |   |                 |                |         |             |         |         |          |           |        |        |           |           |
|---|---|-----------------|----------------|---------|-------------|---------|---------|----------|-----------|--------|--------|-----------|-----------|
| SEXO  |   | OSTEO-ARTICULAR | NEURO-MUSCULAR | CRÓNICA | INTELECTUAL | MENTAL  | VISUAL  | AUDITIVA | EXPRESIVA | MIXTA  | OTRAS  | NO CONSTA | TOTAL     |
| HOMBRES   | N | 432.525         | 185.639        | 318.075 | 159.397     | 268.894 | 107.784 | 93.416   | 12.614    | 34.701 | 31.918 | 15.398    | 1.660.341 |
|   | % | 28,05%          | 11,18%         | 19,18%  | 9,80%       | 16,20%  | 6,49%   | 5,83%    | 0,78%     | 2,09%  | 1,92%  | 0,93%     | 100,00%   |
| MUJERES   | N | 548.150         | 180.395        | 269.437 | 118.072     | 266.776 | 123.148 | 93.757   | 4.335     | 45.374 | 22.222 | 15.392    | 1.667.058 |
|   | % | 32,88%          | 9,82%          | 16,16%  | 7,08%       | 16,00%  | 7,39%   | 5,82%    | 0,26%     | 2,72%  | 1,33%  | 0,92%     | 100,00%   |
| N/C   | N | 11              | 5              | 3       | 3           | 5       | 5       | 5        | 0         | 2      | 0      | 1         | 40        |
|   | % | 27,50%          | 12,50%         | 7,50%   | 7,50%       | 12,50%  | 12,50%  | 12,50%   | 0,00%     | 5,00%  | 0,00%  | 2,50%     | 100,00%   |
| TOTAL   | N | 980.686         | 346.039        | 587.515 | 277.472     | 535.675 | 230.917 | 187.178  | 16.949    | 80.077 | 54.140 | 30.791    | 3.327.439 |
|   | % | 29,47%          | 10,40%         | 17,68%  | 8,34%       | 16,10%  | 6,94%   | 5,63%    | 0,51%     | 2,41%  | 1,63%  | 0,93%     | 100,00%   |

(\*) En la discapacidad de una misma persona puede concurrir más de una deficiencia; se ha clasificado por la deficiencia informada en primer lugar ya que se ha establecido el criterio de ordenarlas por el % de discapacidad que determinan.

<sup>6</sup> La información recogida actualmente en la base de datos es la relativa al total de la gestión de valoraciones en las distintas Comunidades Autónomas que conforman el Estado español, incluidas las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

No es un registro oficial de personas con reconocimiento de situación de discapacidad. Dispone de información sobre las características de las personas valoradas a efectos de la calificación de su grado de discapacidad, para la realización de estudios epidemiológicos.

| PERSONAS CON GRADO DE DISCAPACIDAD RECONOCIDO IGUAL O SUPERIOR AL 33%<br>DISTRIBUCIÓN POR GRUPO DE EDAD Y TIPOS DE PRIMERA DEFICIENCIA QUE CONURRE |   |                 |                |         |             |         |         |          |           |        |        |           |           |
|--|---|-----------------|----------------|---------|-------------|---------|---------|----------|-----------|--------|--------|-----------|-----------|
| GRUPO DE EDAD  |   | OSTEO-ARTICULAR | NEURO-MUSCULAR | CRÓNICA | INTELECTUAL | MENTAL  | VISUAL  | AUDITIVA | EXPRESIVA | MIXTA  | OTRAS  | NO CONSTA | TOTAL     |
| 0-17   | N | 8.530           | 15.967         | 12.494  | 49.942      | 43.098  | 5.759   | 7.477    | 1.128     | 4.345  | 2.350  | 522       | 151.610   |
|  | % | 5,63%           | 10,53%         | 8,24%   | 32,94%      | 28,43%  | 3,80%   | 4,93%    | 0,74%     | 2,87%  | 1,55%  | 0,34%     | 99,86%    |
| 18-34  | N | 25.818          | 26.314         | 18.419  | 74.895      | 45.948  | 11.625  | 11.273   | 1.427     | 4.568  | 3.315  | 1.716     | 225.318   |
|  | % | 11,46%          | 11,68%         | 8,17%   | 33,24%      | 20,39%  | 5,16%   | 5,00%    | 0,63%     | 2,03%  | 1,47%  | 0,76%     | 99,24%    |
| 35-64  | N | 371.780         | 155.495        | 233.132 | 126.146     | 277.735 | 88.645  | 81.868   | 5.959     | 27.057 | 34.122 | 22.477    | 1.424.414 |
|  | % | 26,10%          | 10,92%         | 16,37%  | 8,86%       | 19,50%  | 6,22%   | 5,75%    | 0,42%     | 1,90%  | 2,40%  | 1,58%     | 98,42%    |
| SUBTOTAL < 65 AÑOS   | N | 406.128         | 197.776        | 264.045 | 250.983     | 366.781 | 106.029 | 100.616  | 8.512     | 35.970 | 39.787 | 24.715    | 1.801.342 |
|  | % | 22,55%          | 10,98%         | 14,66%  | 13,93%      | 20,36%  | 5,89%   | 5,59%    | 0,47%     | 2,00%  | 2,21%  | 1,37%     | 100,00%   |
| 65-79  | N | 309.189         | 80.184         | 186.287 | 19.833      | 91.780  | 61.491  | 54.298   | 5.207     | 21.041 | 16.163 | 9.937     | 855.410   |
|  | % | 36,15%          | 9,37%          | 21,78%  | 2,32%       | 10,73%  | 7,19%   | 6,35%    | 0,61%     | 2,46%  | 1,89%  | 1,16%     | 100,00%   |
| 80 - +   | N | 285.174         | 68.023         | 137.102 | 6.643       | 76.970  | 63.336  | 32.255   | 3.229     | 38.569 | 9.244  | 20.821    | 721.168   |
|  | % | 36,77%          | 9,43%          | 19,01%  | 0,92%       | 10,67%  | 8,78%   | 4,47%    | 0,45%     | 5,35%  | 1,28%  | 2,86%     | 100,00%   |
| SUBTOTAL => 65 AÑOS  | N | 574.363         | 148.207        | 323.389 | 26.476      | 168.750 | 124.827 | 86.553   | 8.438     | 59.610 | 25.407 | 30.558    | 1.576.576 |
|  | % | 36,43%          | 9,40%          | 20,51%  | 1,68%       | 10,70%  | 7,92%   | 5,49%    | 0,54%     | 3,78%  | 1,61%  | 1,94%     | 100,00%   |
| N/C  | N | 195             | 56             | 81      | 13          | 144     | 61      | 9        | 1         | 56     | 5      | 83        | 704       |
|  | % | 27,7%           | 8,0%           | 11,5%   | 1,8%        | 20,5%   | 8,7%    | 1,3%     | 0,1%      | 8,0%   | 0,7%   | 11,8%     | 100,0%    |
| TOTAL  | N | 980.686         | 348.039        | 587.515 | 277.472     | 535.675 | 230.917 | 187.178  | 16.949    | 95.638 | 65.199 | 55.358    | 3.378.622 |
|  | % | 29,03%          | 10,24%         | 17,39%  | 8,21%       | 15,85%  | 6,83%   | 5,54%    | 0,50%     | 2,83%  | 1,93%  | 1,64%     | 100,00%   |

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística (INE) elabora distintas operaciones estadísticas de las que se obtiene valiosa información para el análisis de este impacto, entre ellas las estadísticas sobre empleo ya citada o la de “El salario de las personas con discapacidad” y, sobre todo, la Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia (EDAD 2008-INE).

Según la Encuesta EDAD, el número total de personas residentes en hogares españoles que declaran tener alguna discapacidad asciende a 3.847.900, lo que supone un 8,5% de la población. Por otro lado, 269.000 personas residentes en centros de personas mayores, centros de personas con discapacidad, hospitales psiquiátricos y hospitales geriátricos tienen alguna discapacidad.

Del total de personas con discapacidad residentes en hogares y en centros 183.444 presentarían discapacidad intelectual y 718.615 discapacidad por enfermedad mental.

Por tanto, el anteproyecto va a tener un impacto positivo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las

personas con discapacidad, ya que va a proveer apoyos a las personas para que puedan ejercer sus derechos con libertad en la toma de decisiones, teniendo en cuenta en todo caso sus circunstancias personales y su capacidad para tomar el tipo de decisión en concreto, conforme a lo regulado el artículo 6 de la LGD.

### **3.7 Impacto en la familia y en la infancia**

Por su parte, en cuanto al impacto en la familia, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, se considera que este anteproyecto tiene **un impacto por razón de la familia positivo** al incidir en problemas reales que se circunscriben al estricto ámbito familiar.

Asimismo, por lo que se refiere al impacto en la infancia, exigido en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, se considera que este anteproyecto tiene igualmente un **impacto positivo en los menores** con las modificaciones operadas en el régimen de la tutela, o en los supuestos de menores con discapacidad.

## **4. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN Y CONSULTAS**

La Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad de la ONU de 2006 ha obligado a reformar el ordenamiento español en todos sus campos.

Esa reforma se inició mediante la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, que modificó más de una decena de leyes. En el plano reglamentario destaca el Real Decreto 1276/2011, de 16 de septiembre, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, que reformó a su vez los reglamentos de desarrollo de las leyes anteriores, además del Reglamento de Organización y Régimen del Notariado, aprobado por Decreto de 2 de junio de 1944.

Cuatro años después, la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, llevó a cabo la adecuación al referido instrumento internacional de dicho código, proporcionando a las personas con discapacidad una protección penal reforzada en atención a su especial vulnerabilidad, con vistas a prevenir las conductas discriminatorias que puedan impedirles el disfrute de sus derechos en igualdad de condiciones. Asimismo, la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria, dedicó tres capítulos del Título II a la discapacidad: el capítulo VI, que lleva como epígrafe “De la protección del patrimonio de las personas con discapacidad”, el capítulo VII “Del derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen del menor o persona con capacidad modificada judicialmente” y el capítulo VIII, “De la autorización o aprobación judicial para la realización de actos de disposición, gravamen u otros que se refieran a los bienes y derechos de menores y personas con capacidad modificada judicialmente”.

Este proceso normativo debe completarse con la adecuación a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad de nuestra legislación civil y procesal.

Con este fin se ha encomendado a la **Comisión General de Codificación**, órgano superior colegiado de asesoramiento del Ministro de Justicia, la preparación de un texto prelegislativo. El Presidente de la Sección primera, de Derecho Civil, entregó el pasado 20 de marzo al Ministro de Justicia una propuesta de reforma del Código civil, de la Ley Hipotecaria y de la Ley del Registro Civil. El texto la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la Ley de la Jurisdicción Voluntaria que se incluye en el anteproyecto ha sido elaborado por la Sección de Derecho Procesal a lo largo de sus sesiones iniciadas a tal efecto el 21.6.2017 hasta el 18.4.2018.

Ante la Sección de Derecho Civil han comparecido, invitados por el Presidente, representantes de la Fiscalía del Tribunal Supremo y de CERMI, que han aportado valiosa documentación. También se han tenido en cuenta opiniones y documentos transmitidos a través de los vocales, entre las que destacan el Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la

Universidad Carlos III de Madrid, el Real Patronato de la Discapacidad, la organización “Plena Inclusión”, el “Código de la Discapacidad” coeditado en 2015 por el Consejo General del Poder Judicial y la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, y diversos artículos doctrinales. En materia de Derecho comparado, los vocales han estudiado principalmente el régimen de Alemania, Francia, Italia, Portugal y Suiza.

A las reuniones de la Sección de Derecho Procesal han asistido como invitadas las magistradas titulares de Juzgados de Primera Instancia de Madrid nº 78, 94 y 95.

Asimismo, se ha dado comienzo a la tramitación de la reforma con la publicación, entre los días 9 y 27 de abril, de la consulta pública prevista en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, relativo a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Las propuestas recibidas que se valoren positivamente, junto con otros informes internos del Ministerio, se integrarán en el anteproyecto de ley. Mediante oficio de 10 de julio de 2018 se ha solicitado el informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa,

Previa autorización del Consejo de Ministros, se dará comienzo al trámite de solicitud de informes de otros departamentos ministeriales, del Consejo General del Poder Judicial, del Consejo Fiscal, del Consejo General de la Abogacía Española, del Consejo General de Procuradores de España, del Consejo Económico y Social, se realizará el trámite de información pública, nuevamente a través del portal web del Ministerio de Justicia, y, por último, se recabará el dictamen del Consejo de Estado. Una vez finalizados estos trámites prelegislativos, se someterá el texto a la aprobación del Consejo de Ministros para iniciar la tramitación parlamentaria del proyecto de ley.



#### 4.1 Trámite de consulta pública

El trámite de consulta pública publicado en la página web del Ministerio de Justicia entre los días 9 y 27 de abril se han recibido 25 propuestas, procedentes de:

- Abogado
- Asociación Española de Neuropsiquiatría (AEN)
- Associació Catalana per a la Integració del Cec. (ACIC)
- Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid
- Comité de Ética en Intervención Social de Bizkaia (CEIS)
- Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)
- Confederación SALUD MENTAL ESPAÑA
- Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos
- Coordinador del Ilustre Colegio de Abogados de Sevilla en asuntos de discapacidad
- Federación Catalana de Entidades de Salud Mental en 1ª Persona (Federación VEUS)
- Fundació Malalts Mentals de Catalunya (FMMC)
- Fundació Tutelar de les Comarques Gironines
- Fundación Tutelar Kyrios (FTK)
- Fundaciones tutelares de personas con enfermedad mental (FUTUPEMA)
- Il·lustre Col·legi de l'Advocacia de Barcelona (ICAB)
- Instituto Bartolomé de las Casas. Universidad Carlos III
- Investigador predoctoral en Universidad
- Magistrado
- Médico forense
- Plena inclusión y Asociación Española de Fundaciones Tutelares
- Profesor de Derecho Civil en Universidad nº 1 y Fundación Manantial
- Profesor de Derecho Civil en Universidad nº 2
- Profesor de Derecho Civil en Universidad nº 3
- Profesor de Trabajo Social en Universidad
- Subcomisión de Expertos sobre el Procedimiento de Modificación de la Capacidad del Real Patronato sobre Discapacidad

El cuadro con el resumen de las propuestas recibidas figura al final de este documento.

#### **4.2 Trámite de audiencia e información pública**

Se realizará información pública conforme al artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, tras la elevación del anteproyecto al Consejo de Ministros para el trámite previsto en el artículo 26.4 de la misma ley.

#### **4.3 Informes evacuados**

Se solicitó el informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa el 10 de julio de 2018.

La propuesta debe ser informada por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, y del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, por el Consejo Nacional de la Discapacidad, por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, en aplicación del artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley del Gobierno, por el Consejo General del Poder Judicial, por el Consejo Fiscal, por el Consejo General de la Abogacía Española, por el Consejo General de Procuradores de España y por el Consejo Económico y Social.

Debe dictaminarse por el Pleno del Consejo de Estado.

### **5. EVALUACIÓN EX POST**

De acuerdo con el Plan Anual Normativo de 2018, la presente norma no aparece identificada entre el conjunto de proyectos que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, y no están sujetos a una evaluación ex post.

## **6. CUADRO-RESUMEN CONSULTA PÚBLICA**

Las sugerencias recibidas en el trámite de consulta pública se exponen de forma resumida en el siguiente cuadro:

| <b>IDENTIFICACIÓN</b>  | <b>SUGERENCIAS</b>  |
|--|---|
| <b>Abogado</b>   | Afecta al ámbito jurídico la falta de capacidad de discernimiento (falta de capacidad natural), no la discapacidad física o sensorial. Personas con capacidad modificada, total o parcialmente - personas con falta de capacidad natural que no tienen modificada su capacidad judicialmente. Procedimiento de modificación de capacidad: jurisdicción voluntaria, ampliación de la legitimación, prueba de exploración judicial, entidades prestadoras de servicios, sentencia, lectura fácil y lenguaje accesible, patrimonio protegido. Instituciones de protección de la persona: tutela y prórroga o rehabilitación de la patria potestad (inventario de apoyos – evitar incapacitación total), figuras de nueva aparición (asistencia del Derecho Civil Catalán, guarda de hecho), juzgados especializados, estatuto jurídico de las personas con discapacidad. |
| <b>Asociación Española de Neuropsiquiatría (AEN)</b>           | 1. Concepto dinámico y circunstancial de la discapacidad. 2. Interés superior de la persona con discapacidad. 3. Protección cualificada – principio de corresponsabilidad privada y pública – coordinación de sistemas. 4. Promoción de la autonomía – supresión de barreras – ajustes razonables. 5. Autotutela – poderes preventivos. 6. Reconocimiento de las facultades de apoyo que la ley otorga a los guardadores de hecho, privados o institucionales. 7. Especial deber de actuación de los funcionarios públicos y profesionales del ámbito social, sanitario y jurídico. 8. Intervenciones judiciales puntuales – determinación de apoyos puntuales. 9. Proceso de determinación de la capacidad de autogobierno y provisión de apoyos adecuados.  |
| <b>Associació Catalana per a la Integració del Cec. (ACIC)</b> | Reforma de la regulació actual del Codi Civil, el Registre Civil i del Reglament del Notariat que obliga a les persones amb discapacitat sensorial (ciegues, sordas, o sordo ciegas), al ús de testigos instrumentals a l'hora de otorgar testament o qualsevol document públic notarial. 1. Limitacions en el otorgament de escritura pública: Reglament Notarial aprovat per Decret de 2 de juny de 1944 (article 180). 2. Limitacions en el otorgament de testament: Codi Civil de 24 de juliol de 1889, arts. 697 i següents (en concret: articles 697.2, 706, 707, 708, 709, 688).   |
| <b>Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid</b>                 | 1. Capacidad jurídica de las personas con discapacidad. 2. Apoyos para la toma libre de decisiones de las personas con discapacidad que los precisen: papel de los equipos técnicos de psicólogos y trabajadores sociales, marco jurídico y reglamentario, estudios de análisis y planificación.  |

| IDENTIFICACIÓN  | SUGERENCIAS   |
|---|---|
| <b>Comité de Ética en Intervención Social de Bizkaia (CEIS)</b> | <p>Reconocimiento del propio proyecto de vida de las personas con discapacidad, con respeto a sus valores, sus gustos y sus deseos, desarrollado y expresado por medio de los apoyos. Los apoyos no pueden sustituir, en todo caso representar. Los apoyos deben ser proporcionados a cada situación y para cada persona. Prioridad a los apoyos humanos que vengan de la propia familia o de la comunidad donde vive la persona con discapacidad. Es conveniente que la persona con discapacidad también pueda participar en la elección de sus apoyos, siempre que esto sea posible. Revisión de los apoyos. Articular medidas ágiles para las primeras intervenciones en situaciones de urgencia, para luego elaborar un proyecto de apoyo dirigido a mejorar o por lo menos mantener la capacidad de estas personas. Documentos de Voluntades Anticipadas, y Documentos de Directrices Previas. Reconocimiento de las personas con discapacidad como valiosas, con plena dignidad y con igual derecho al ejercicio de su autonomía que el resto de población.</p> |

| IDENTIFICACIÓN  | SUGERENCIAS   |
|---|---|
| <p><b>Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)</b></p> | <p>Documento nº 1.</p> <p>Procedimiento de provisión de apoyos para la toma de decisiones, personas objeto del procedimiento de provisión de apoyos, partes e intervinientes del procedimiento, carácter negociado, Resolución sobre Repertorio Individual de Apoyos, Gestor/es de Apoyos, contenido y graduación de los apoyos, enumeración no exhaustiva de apoyos, salvaguardias, revisión periódica, supervisión, publicidad registral, supresión de instituciones análogas, revisión de situaciones preexistentes, seguimiento gubernativo.</p> <p>Otras reformas del Derecho Civil: Derecho de Familia, Derecho sucesorio, etc.</p> <p>Documento nº 2.</p> <p>1º Modificación del artículo 697 del Código Civil. Suprimir cualquier restricción o carga desproporcionada hacia las personas con discapacidad en la realización de un negocio jurídico tan esencial como el testamento. Propuesta: eliminar los testigos obligatorios y que el Notario ofrezca la información y documentación testamentaria mediante los canales o en los formatos apropiados a la discapacidad de que se trate.</p> <p>2ª Modificación del artículo 708 del Código Civil. Eliminar la prohibición injustificada y discriminatoria para las personas ciegas o con discapacidad visual que no pueden otorgar testamento cerrado. Se propone incluir una referencia expresa a la posibilidad de que estas personas utilicen medios mecánicos o tecnológicos para redactar el testamento cerrado.</p> <p>3ª Modificación del artículo 709 del Código Civil. La propuesta incorpora la mención expresa a las personas ciegas, precisa para permitir su protocolización válida.</p> <p>4ª Modificación de la Ley del Notariado de 28 de mayo de 1862. Adición de disposición adicional duodécima. Eliminar la exigencia de dos testigos idóneos a los otorgantes con discapacidad visual para el otorgamiento de escrituras y documentos notariales, recogida en el artículo 180 del Reglamento del Notariado de 1944.</p> <p>Documento nº 3.</p> <p>Propuesta de modificación del Artículo 96 del Código Civil. La propuesta trata de paliar situaciones lamentables en las que uno de los cónyuges, precisamente en quien recae el mayor peso en el apoyo, cuidado y asistencia de un hijo o hija con discapacidad, con grandes necesidades de apoyo, es desalojado de la vivienda familiar tras una separación o divorcio matrimonial.</p> |
| <p><b>Confederación SALUD MENTAL ESPAÑA</b></p>                                     | <p>Incapacitación versus promoción de la autonomía: tutela, curatela y guarda de los menores o incapacitados versus sistema de medidas de apoyo adecuado para cada tipo de discapacidad; sistema de apoyos. Esterilización Forzosa. Tratamiento Ambulatorio Involuntario. Ingresos involuntarios. Contenciones mecánicas. Derecho a formar una familia: maternidad, paternidad y adopción. Voluntades anticipadas: necesidad de incorporar una referencia en el artículo 1255 Cc o nuevo precepto al efecto. Otros aspectos a tener en cuenta: perspectiva de género; vulnerabilidad en contextos de privación de libertad, incluida institucionalización; matrimonio, sucesiones, testamentos y otras disposiciones.</p>   |
| <p><b>Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos</b></p>                   | <p>Dotar a los equipos técnicos de psicólogos y trabajadores sociales adscritos a los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses y a los Juzgados de Familia, de un marco jurídico y reglamentario que los regule en cuanto a su composición, funciones y responsabilidad.</p>  |

| IDENTIFICACIÓN  | SUGERENCIAS  |
|---|--|
| <p><b>Coordinador del Ilustre Colegio de Abogados de Sevilla en asuntos de discapacidad</b></p> | <p>Coordinación del grado de discapacidad administrativo (CCAA) con la discapacidad reconocida judicialmente. Informe médico para conocer en qué aspectos concretos se ve afectada la persona con discapacidad y evitar declaración de incapacidad absoluta. Distinguir la guarda de la persona con discapacidad del ejercicio de la tutela y sus funciones deberes y obligaciones. Principio de interés superior de la persona con discapacidad. Distinguir distintos tipos de discapacidad. Inspección y control. Coordinación de los servicios médicos y sociales (Estado – CCAA). Obligaciones familiares: “convenios reguladores de discapacitados en el ámbito familiar”. Soluciones convencionales y voluntad de la persona con discapacidad; estatuto jurídico de la vivienda del discapacitado. Fundaciones personas jurídicas. Simplificación del sistema legal legitimario. Simplificación de la regulación del servicio doméstico para personas con discapacidad. Asistencia letrada respecto del ingreso involuntario en residencias.</p>                                     |
| <p><b>Federación Catalana de Entidades de Salud Mental en 1ª Persona (Federación VEUS)</b></p>  | <p>Abolición de la institución de la modificación de la capacidad de obrar (incapacitación). Proveer el acceso a sistemas de apoyo a las decisiones a las personas que lo requieran y así lo soliciten. Transformación de los sistemas de sustitución de decisiones como la tutela y la curatela en sistemas de apoyo de forma que no supongan una limitación de la capacidad de obrar de la persona. No ser impuesto, sino voluntario. Voluntad y preferencias de la persona, no en la percepción de su “mejor interés”. Accesibles. Los Estados deben facilitar la creación de los apoyos. Apoyo gratuito para la persona que lo recibe. No implica una limitación de otros derechos. Salvaguardas. Indicadores no-discriminatorios y necesidades. Abolición del internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico y tratamientos involuntarios.</p>   |
| <p><b>Fundació Malalts Mentals de Catalunya (FMMC)</b></p>                                      | <p>Problemas: cambio de paradigma mediante el cual se prestan los apoyos (evolución de representación o sustitución a búsqueda de capacidad residual, voluntad y preferencias), adaptación de la medida de apoyo, voluntad y preferencias, revisión de la medida. Necesidad y oportunidad: lograr que toda la regulación relativa a la discapacidad tenga unos principios comunes e idénticos sin que en cada norma existan definiciones, categorizaciones y consecuencias distintas con respecto de la misma y que se trace un camino común y análogo con las instituciones internacionales que promocionan los derechos de las personas con discapacidad. Objetivos de la norma: Figuras adecuadas. Figuras de apoyo. Interés y voluntad de la persona con discapacidad. Decisión multidisciplinar (decisión judicial fruto de un consenso jurídico, social, médico y económico a favor de la persona). Acompañamiento efectivo y personalizado y educación continuada. Revisiones de la medida de apoyo. Atención a los riesgos asumidos para evitar abusos. Cuestionamiento ético.</p> |

| IDENTIFICACIÓN   | SUGERENCIAS  |
|--|--|
| <p><b>Fundació Tutelar de les Comarques Gironines</b></p>                        | <p>Respeto íntegro de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. Apoyos al ejercicio de la capacidad jurídica: respeto a los derechos, la voluntad y preferencias de la persona, a la vez que no haya conflicto de intereses o influencia indebida. Mecanismos no solo jurídicos, sino también sociales, de apoyo, y salvaguardas. Rechazo a la incapacitación o limitación (modulación, encauzamiento...) del ejercicio de la capacidad. Oposición a que se pretenda conservar la institución de la curatela (menos aún la tutela) y su misma denominación en la configuración del nuevo sistema de apoyos. Rechazo a la institución de la prórroga o rehabilitación de la patria potestad. Procedimiento plenamente accesible y adaptable a las circunstancias de la persona. Puede utilizarse como punto de partida la Asistencia, regulada en el Código Civil Catalán, aunque abriendo el acceso a ella a cualquier persona con discapacidad (eliminado la excepción “disminución no incapacitante” como condición de acceso). Acceso a los poderes y supervisión de los mismos. Guarda de hecho en los supuestos en los que la persona no puede manifestar su voluntad en relación al apoyo. Administración de patrimonio protegido (NIF propio, rendición de cuentas del administrador u otro mecanismo de supervisión). Derecho a testar y de sufragio activo y pasivo. Internamiento y tratamiento involuntario. Disposiciones afectadas (también las autonómicas).</p>   |
| <p><b>Fundación Tutelar Kyrios (FTK)</b></p>                                     | <p>Proceso accesible y comprensible para la persona y su familia. Medidas de apoyo proporcionales y adaptadas a las necesidades y circunstancias individuales de cada persona. Valor del informe social realizado por el trabajador social. Voluntad e interés de la persona. Resolución judicial: figura prestadora de apoyo, funciones y mecanismos de control. Prever formación para la figura prestadora de apoyo, especialmente en el caso de familiares. Distintos apoyos para protección concreta de la persona.</p>  |
| <p><b>Fundaciones tutelares de personas con enfermedad mental (FUTUPEMA)</b></p> | <p>La Convención de Nueva York, no rompe el sistema tutelar español dado que éste era y es, esencialmente respetuoso con las personas con discapacidad. Consideran el procedimiento de modificación de capacidad de obrar como un instrumento legal necesario para garantizar la protección, el ejercicio y la defensa de los derechos de aquellas personas que sufriendo un trastorno mental grave, según el dictamen del médico forense basado en criterios objetivos, han perdido su capacidad de autogobierno en algunas áreas de su vida o en todas. La declaración de incapacidad debe ser excepcional y restringirse a aquellas áreas donde la persona necesite los apoyos que la tutela le proporcione, siendo conscientes de que existen casos muy graves en los que es imprescindible ejercer un apoyo total o representación a la persona con discapacidad. La tutela por parte de las personas jurídicas debe ser la última alternativa a utilizar dentro de las posibles, y debe darse únicamente en aquellos casos en los que la tutela en el entorno familiar sea inviable o perjudicial para la persona incapaz. PROPUESTA: Valoración previa que estudie las causas y motivos que existen en cada caso para iniciar el procedimiento. Adecuación, proporcionalidad y respeto a la autonomía: apoyo mínimo (curatela) y apoyo máximo (tutela). Revisión de las medidas. Terminología. Aspectos procedimentales: audiencia a la persona, abandono de presupuestos formales propios de los demás procedimientos civiles, proceso de jurisdicción voluntaria siendo parte el Ministerio Fiscal, defensa judicial con abogado, figuras existentes (guardador de hecho y administrador de bienes), Juzgados y Fiscalías especializadas.</p> |

| IDENTIFICACIÓN   | SUGERENCIAS  |
|--|--|
| <p><b>II-lustre Col·legi de l'Advocacia de Barcelona (ICAB)</b></p>    | <p>Capacidad real con ayudas necesarias. Acceso al trabajo, la vivienda y el desarrollo social. Adaptación del sistema educativo y escolar. Ayudas sociales. Formación transversal de los profesionales y ayudas. Atención a los familiares. Ayudas para modificación de viviendas, contratación de auxiliares, compra de medicamentos y materiales. Centros de atención y residencias. Reducción de plazos judiciales y auxilio judicial. Solución por vías no judiciales de las medidas de protección. Control de las Fundaciones Tutelares. Derecho a recibir tratamiento médico, psicológico y psiquiátrico. Derecho al trabajo remunerado. Especial hincapié en la protección de las personas con trastorno mental.</p>   |
| <p><b>Instituto Bartolomé de las Casas. Universidad Carlos III</b></p> | <p>Cambio de terminología. Concepto de 'persona con discapacidad' (mejor "persona") relacionado con la necesidad de apoyos, no como grado reconocido por un acto administrativo. Sustituir "persona con discapacidad" por "persona que requiere apoyo". Eliminar diferencia entre capacidad jurídica y de obrar. Eliminar referencia a la incapacitación, limitación, modificación o restricción de la capacidad. Eliminar la tutela. Igualdad en la capacidad jurídica. Reconocimiento y formalización del derecho a los apoyos (escritura pública o sede judicial). Sustituir el paradigma del "mejor interés" por el respeto de los derechos, voluntad y preferencias. Participación de la persona que requiere apoyo. Proceso de formación de la voluntad. Diferencias de intensidad en la función de apoyo. Apoyo desempeñado tanto por personas físicas (una o varias) como por instituciones públicas o privadas. Formación. Instrucciones previas o poderes preventivos. Salvaguardas. Nunca se limitarán los derechos de las personas que precisen los apoyos. Reparos al internamiento por motivos de discapacidad. Respeto a la voluntad de la persona en el ingreso sanitario (legislación sanitaria). Internamiento con fines asistenciales (legislación de servicios sociales). Consentimiento informado en los procesos sanitarios. Sustitución del procedimiento de incapacitación o modificación de la capacidad por un procedimiento orientado a la provisión de apoyos para la toma de decisiones (jurisdicción voluntaria). Régimen transitorio.</p> |
| <p><b>Investigador predoctoral en Universidad</b></p>                  | <p>Reflexión sobre la definición de "discapacidad", basada en la distinción epistemológica entre deficiencia y discapacidad, para evitar una relación social de discriminación y estigmatización y efectos sobre la necesidad de apoyo. Debería preverse un "sistema de reparación" que contemple desde la gratuidad de los nuevos procesos para recuperar la capacidad que ha sido privada, hasta la indemnización por las consecuencias de actuaciones tomadas a tenor de tal privación (por ejemplo, existen iniciativas similares en marcha en algunos estados de los EE.UU. por lo que respecta a la práctica eugenésica de la esterilización).</p>   |
| <p><b>Magistrado</b></p>   | <p>Reforma total y profunda en materia procesal sobre protección de personas con discapacidad: terminología, legitimación activa de las asociaciones, soluciones alternativas al proceso judicial, abanico de medidas de apoyo abierto, posibilidad de que los apoyos puedan ser desempeñados por dos o más personas, evitar que el ejercicio de los apoyos sea un carga para la persona que los ejerce y para los órganos judiciales, personación de los familiares directos, juzgados especializados con fácil acceso a sus instalaciones, especialización de los letrados en el turno de oficio, derecho de sufragio, el derecho a testar y el derecho a contraer matrimonio, sistema de lectura fácil, publicidad de las resoluciones judiciales, integración escolar de los menores con discapacidad.</p>   |



| IDENTIFICACIÓN  | SUGERENCIAS   |
|---|---|
| <p><b>Médico forense</b></p>  | <p>Colectivo muy diverso. Dignidad y derechos. La provisión de apoyos y el reconocimiento a los derechos reconocidos en el art. 12 de la Convención es muy diferente entre los países del norte y del sur de Europa. Ejemplo de EEUU. Limitación de las medidas tuitivas por el principio de intervención mínima. Respeto a la voluntad o preferencias. La voluntad o preferencias deben proyectarse en las acciones subsidiarias. Los profesionales deben ser apoyos obligados para su acceso a la Justicia. Internamiento no voluntario. Turno de oficio especializado. Evitar acciones propias de una justicia defensiva (papel del médico forense). Apoyo del procurador (representación, impulso y medidas cautelares, información y comunicación). Tratamiento como menores en el Derecho penal. Derechos en centros residenciales. Prohibición de medidas de contención mecánica. Habilitación al tutor, curador con funciones de administrador, el administrador y el administrador del patrimonio protegido para intervenir por si mismos en todos los negocios jurídicos de contenido patrimonial del pupilo, salvo para aquellos en los que se precise autorización judicial previa. Cuenta anual de su gestión.</p> <p>Adjunta Protocolo de ingresos sociosanitarios inaplazables y Queja elevada al Alto Comisionado de la ONU con solicitud de medidas de fondo sobre la tutela judicial efectiva con relación a los internamientos no voluntarios.</p> |
| <p><b>Plena inclusión y Asociación Española de Fundaciones Tutelares</b></p>      | <p>Adecuación de los sistemas estadísticos de los órganos judiciales. Capacidad jurídica, modelo de apoyos, toma de decisiones, derechos personalísimos, persona-sujeto de derechos, voluntad y preferencias de la persona, curatela, salvaguardas, revisión periódica de los apoyos. Principio de autorregulación (naturales o formalizados). Graduación de apoyos. Respeto a la voluntad de la persona e información transversal y múltiple por parte de la autoridad judicial. Fundaciones tutelares.</p>  |
| <p><b>Profesor de Derecho Civil en Universidad nº 1 y Fundación Manantial</b></p> | <p>Terminología. Medidas de protección y procedimiento de protección. Admiten dualidad tutela/curatela o curatela graduada. Proporcionan enumeración de los problemas detectados. Instituciones de protección: principios de necesidad, temporalidad y proporcionalidad; respeto a la personalidad y dignidad del adulto protegido; obligaciones: voluntad y las preferencias, participación, derecho a vivir de forma independiente; salvaguardias. Figuras protección flexibles. Reconocimiento de derechos: derecho de voto (LOREG). Libertad de circulación (norma de conflicto art. 9 CC). Separación de las medidas de protección de menores y de adultos. Juzgados especializados y formación del personal.</p>  |

**IDENTIFICACIÓN****SUGERENCIAS**

**Profesor de  
Derecho Civil en  
Universidad nº 2**

1. Adaptación al art. 12 CIDPD y también del 23 CIDPD (Respeto del hogar y de la familia). 2. Reforma integral que incorpore todos los principios y preceptos de la CIDPD. Código civil como norma de derecho supletorio. 3. Reforma integral y coordinada de normas sustantivas y procesales. 4. Más allá de la terminología: reconocimiento como sujetos directos y dotación de apoyos y recursos necesarios. Persona con discapacidad como consumidor. 5. Principio de autonomía privada (derecho subjetivo, patrimonio y negocio jurídico), derechos de la personalidad, los derechos de los consumidores. Libertad de pacto, de transmisión por actos inter vivos y mortis causa, de adquisición. Desvinculación de la discapacidad como marcador del estado civil de la persona. Registro Civil, Registro de la Propiedad, Registro Mercantil y demás Registros públicos y refuerzo de la conexión entre Registros públicos. 6. Desvincular la regulación de las personas con discapacidad de los menores de edad. 7. Mismo esquema aplicable a TODAS las personas (con y sin discapacidad). 8. Sistema de apoyos y recursos necesarios para poder ejercitar los derechos. Principio de accesibilidad universal y diseño para todas las personas. 9. Reforma del contenido del Grado de Derecho y otros títulos universitarios: estudio de los derechos de las personas con discapacidad y mecanismos de garantía. 10. Líneas generales: discapacidad como condición personal, garantía del ejercicio de la capacidad de obrar, sistema de apoyos, garantía de los derechos de la persona, medidas de desarrollo de la persona con la máxima autonomía posible.

**Profesor de  
Derecho Civil en  
Universidad nº 3**

Principal reto: incorporación al ordenamiento del sistema de apoyos previsto en la Convención. Diferentes figuras: deber ex lege a sectores profesionales concretos ("facilitadores"); cauce institucional y estable para la prestación de los apoyos. Prever la solución de problemas como: desacuerdos entre curador y curatelado; actuaciones representativas y figuras de protección personal y patrimonial; cauce para que los padres tengan el correspondiente título formal para la prestación de los apoyos. Respeto a la voluntad y preferencia de las personas: resolver si la persona puede negarse a recibir apoyos o los pueden imponer las autoridades; prescindir u oponerse a los apoyos. Desaparición de la evaluación formal de la capacidad psíquica, con sus eventuales consecuencias, dejando que sea el Juez quien decida si es conveniente o no formalizar esa situación. Mecanismo judicial de evaluación formal de la capacidad natural de conocer y querer. Revisión. Decisión formal o limitación refleja para determinados actos. Voluntad de las personas con discapacidad psíquica. Actos corrientes de la vida ordinaria. Guarda de hecho acreditable mediante: resolución judicial; decreto del Ministerio Fiscal; acta notarial de notoriedad; nombramiento del director de centros residenciales o sanitarios; cauces de comunicación entre guardador de hecho y Juez o Ministerio Fiscal; cooperación entre diversas instituciones. Evitar disfunciones. Acogimiento familiar como forma de apoyo.

| IDENTIFICACIÓN   | SUGERENCIAS   |
|--|---|
| <p><b>Profesor de Trabajo Social en Universidad</b></p>  | <p>Apoyos técnicos que faciliten el acceso a la justicia. La aplicación de la mediación en materia de discapacidad puede ofrecer una vía eficaz en la gestión pacífica de los conflictos planteados: Sistema Sancionador establecido en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, puede facilitar el acceso a la justicia de las personas con discapacidad, Oficina de Atención a la Discapacidad (OPADIS) y el Sistema Arbitral de Quejas y Reclamaciones en materia de Igualdad de Oportunidades, No-discriminación y Accesibilidad por razón de Discapacidad del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, utilización de medios electrónicos en la resolución de conflictos, otras instituciones: Defensor de las personas con discapacidad o mediador de las personas con discapacidad, centros de mediación familiar públicos, jurisdicción civil y mercantil (procesos de incapacitación legal, reclamaciones respecto a las prestaciones de LAPAD, etc.), Subdirección de Trabajo en las Unidades de Mediación Arbitraje y Conciliación dependientes de la autoridad laboral de cada comunidad autónoma (UMAC), con competencias en esta materia y la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, jurisdicción familiar, organizaciones o asociaciones de defensa de los derechos de las personas con discapacidad como CERMI, ONCE, etc., instituciones públicas como Ayuntamientos (Plan Incluye Madrid 2014-2015), etc.</p> |
| <p><b>Subcomisión de Expertos sobre el Procedimiento de Modificación de la Capacidad del Real Patronato sobre Discapacidad</b></p> | <p>Igual capacidad jurídica de las personas con discapacidad: dignidad inherente, autonomía individual, no discriminación, participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad, respeto por la diferencia, igualdad de oportunidades. Modelo de provisión de apoyos: diferentes niveles (naturales e informales, formalizados por la propia persona en documento privado o en instrumento público, establecidos por la autoridad judicial), prestados por una o por varias personas, más o menos intensos, más o menos permanentes. Evitar incurrir en eufemismos o disposiciones legales abiertas del tipo de “si tuviese suficiente madurez”. Conveniencia de huir de un modelo procesal excesivamente formalista y riguroso en beneficio de una regulación que favorezca que el juez pueda acceder a toda la información conveniente, contar con asesoramiento técnico, asegurarse de conocer la voluntad y preferencias de la propia persona, o inferir estas de sus propios datos vitales; recabar informes de organizaciones sociales o instituciones y del contexto personal y familiar. Cooperación del Ministerio Fiscal. Modelo personal y versátil. Priorizar la posibilidad de autorregulación sobre la heterorregulación. Mecanismos de acción judicial que permitan que el juzgador cuente con información transversal. Evaluación periódica que no suponga una especie de inspección o control sino de acompañamiento y adecuación.</p>                              |