

COORDINACIÓN

Rafael González Millán y Luis Cayo Pérez Bueno

LAS MÚLTIPLES DIMENSIONES DE LA DISCAPACIDAD

ESTUDIOS EN HOMENAJE A
MANUEL RUIZ ORTEGA

PRÓLOGO

Carlos Rubén Fernández Gutiérrez

AUTORES

Manuel Ruiz Ortega • Miguel Ángel Cabra de Luna • Rafael de
Lorenzo • Agustina Palacios • Luis Cayo Pérez Bueno • Antonio
Millán • Miguel Laloma • Rafael González Millán • Ignacio
Velo • Julián Barriga • Ernesto Uría • Óscar Alzaga
• Constantino Méndez • Gema González Nevado

COLECCIÓN SOLIDARIDAD

18

Fundación ONCE

ESCUELA LIBRE EDITORIAL
MADRID 2003

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamos públicos.

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
<i>Carlos Rubén Fernández Gutiérrez, Director General de la Fundación ONCE.</i>	
LOS INCENTIVOS PÚBLICOS PARA LA PROMOCIÓN DE DE EMPLEO-	13
<i>Manuel Ruiz Ortega.</i>	
PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y DERECHO: CUESTIONES DE ACTUALIDAD Y EJES PARA UNA RENOVACIÓN	35
<i>Miguel Ángel Cabra de Luna, Director de Relaciones Sociales e Internacionales de la Fundación ONCE.</i>	
LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL DERECHO INTERNACIONAL	53
<i>Rafael de Lorenzo, Asesor Jurídico del Consejo General de la ONCE.</i>	
ALGUNAS NOTAS SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE ACCIÓN POSITIVA A FAVOR DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. SU TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL	85
<i>Agustina Palacios, Universidad Carlos III de Madrid.</i>	
APROXIMACIÓN AL MOVIMIENTO SOCIAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	107
<i>Luis Cayo Pérez Bueno, Director Técnico del Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI).</i>	
LAS PERSONAS CON DEFICIENCIAS FÍSICAS	125
<i>Antonio Millán Moya, Secretario General del Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI) y Luis Cayo Pérez Bueno, Director Técnico del Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI).</i>	
MUJER, DISCAPACIDAD Y EMPLEO	149
<i>Miguel Laloma García, Personalía, S.A., Fundosa Grupo.</i>	
LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: UN CAMINO HACIA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	183

<i>Rafael González Millán e Ignacio Velo, Fundosa Grupo.</i>	
DISCAPACIDAD: IMAGEN Y REPRESENTACIÓN SOCIAL	205
<i>Julián Barriga Bravo, Director General SERVIMEDIA.</i>	
FUENTES DE INFORMACIÓN PARA EL ESTUDIO DEL MOVIMIENTO ASOCIATIVO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD	213
<i>Ernesto Uría Izco, Director de Relaciones Internacionales de la ONCE.</i>	
EL GOBIERNO DE LA FUNDACIÓN	243
<i>Óscar Alzaga, Catedrático de Derecho Constitucional, Abogado.</i>	
LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LA EMPRESA: UNA ESTRATEGIA QUE DEBE IMPLICAR A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	259
<i>Constantino Méndez Martínez, Director General de FSC.</i>	
OTRA FORMA DE MAXIMIZAR EL BENEFICIO	305
<i>Gema González Nevado, Fundacion ONCE.</i>	
DOCUMENTOS.....	317
ENVEJECIMIENTO Y DISCAPACIDAD: MEJORA DE SU PROTECCIÓN SOCIAL.....	355
<i>Propuesta del CERMI Estatal ante la Comisión no Permanente del Congreso de los Diputados para la Revisión del Pacto de Toledo.</i>	
ANEXO, ARTICULACIÓN NORMATIVA.....	341
LA TRANSPOSICIÓN AL DERECHO ESPAÑOL DE LA DIRECTIVA 2000/78/CE, DEL CONSEJO, DE 27 DE NOVIEMBRE DE 2000, RELATIVA AL ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO GENERAL PARA LA IGUALDAD DE TRATO EN EL EMPLEO Y LA OCUPACIÓN.....	319
<i>Informe-propuesta del Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI).</i>	
LA DISCRIMINACIÓN POR MOTIVOS DE DISCAPACIDAD....	371

PRÓLOGO

CARLOS RUBÉN FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ

Director General de la Fundación ONCE

Las organizaciones son más, y son menos, que las personas que las componen. Son más porque en la trama organizacional se da un valor añadido, un agregado, que no es sólo la reunión o la suma de las aportaciones de sus integrantes humanos. Y son menos, porque la organización no puede abarcar todo lo que las personas que la forman son; la organización se ve así transcendida por la dimensión puramente personal, de un valor o grado superior, que rebasa el cauce que imponen los límites de la institución.

Una vez sentadas estas premisas, no es menos cierto que lo mejor de una organización viene dado por las agregaciones, por la suma de las voluntades y de la inteligencia de sus miembros. El factor humano, lo que de valioso, singular e inintercambiable pueden aportar los seres humanos, se convierte en un elemento esencial para la subsistencia y para la continuidad, con garantías de éxito, de las organizaciones.

Mas allá de las declaraciones retóricas o de los pensamientos o hábitos mentales en boga, se comprueba que la llamada dimensión humana es la piedra angular sobre la que descansa el éxito de las organizaciones modernas. Son las personas las que hacen las instituciones y según sean esas personas serán las organizaciones.

Esta realidad incuestionable, se advierte más cualificadamente cuando se trata de organizaciones como la Fundación ONCE en las que el factor humano está recorrido o atravesado, en gran parte, por una circunstancia como es la de la discapacidad. Además de constituir nuestro objeto de actuación (la mejora de las condiciones de vida de las personas con discapacidad en España), la discapacidad está presente en una porción muy considerable de las personas que trabajamos y nos desenvolvemos en el ámbito de la Fundación ONCE y su Grupo de Empresas. Esta nota no nos confiere ningún privilegio especial, ni nos dota de ningún rasgo o característica esencial sobre los que erigir nuestra identidad. La discapacidad, para nuestra organización, no adopta ningún cariz identitario, que nos lleve a forjar una personalidad segregada y a la defensiva, frente a un entorno presumiblemente hostil o, al menos, indiferente, no; la discapacidad, antes bien, es un elemento de la diversidad humana que en combinación con otros, comunes en todas las organizaciones, nos mueve a actuar en el sentido de la igualdad de oportunidades mediante el empleo. Cualquier manifestación de la diversidad humana es valiosa en sí misma y tiene algo que aportar al juego de equilibrios inestables que es la sociedad: la concurrencia de lo mío y lo de los otros, de lo idéntico y de lo diverso.

En los años de existencia de la Fundación ONCE, los ejemplos de aportación enriquecedora, desde la discapacidad, son constantes y muy numerosos. Uno de ellos, paradigmático en muchos aspectos, es el representado por MANUEL RUIZ ORTEGA (1963-2001), una persona que desarrolló su carrera profesional en la Fundación ONCE y que la violencia estúpida de las cosas nos arrebató en el momento más intenso y fructífero de su vida; cuando más tenía que aportar y enseñar. A sus compañeros y compañeras, a la organización que pertenecía y a las personas (los ciudadanos con discapacidad) para las que trabajaba.

En el tiempo de su permanencia en la Fundación ONCE, MANUEL RUIZ ORTEGA inspiró en todos los que lo conocimos y tratamos el respeto del que se dedica, poniendo lo mejor de sí mismo, a realizar sus propósitos más nobles y dignos. En sus sucesivos puestos de trabajo y responsabilidades supo aunar su preocupación sincera por la causa de las personas con discapacidad -objetivo último de su actividad- con sus competencias y habilidades técnicas y con el desempeño eficaz de los cometidos que se le encomendaron. A esto ha de añadirse su permanente inquietud intelectual, que le llevó a preguntarse, desde el campo de las ideas, por los modos y maneras de operar sobre la realidad de la discapacidad, aportando análisis rigurosos y formulando, con posterioridad, propuestas de acción sugestivas sustentadas en sólidas arquitecturas de pensamiento.

La calidad y la calidez humana también le acompañaron siempre. Desde el principio, supo que el ámbito laboral no es sólo cuestión de competencias técnicas y de comportamientos con arreglo a procedimientos, sino una posibilidad especialmente idónea para desarrollar lo mejor de las relaciones humanas.

Todos estos méritos, a modo de acto de acción de gracias, han querido reconocer los compañeros y compañeras de MANUEL RUIZ ORTEGA que han promovido la elaboración y publicación de esta obra colectiva, que la Fundación ONCE ha querido hacer suya y hoy se honra en editar en su Colección Solidaridad.

Las múltiples dimensiones de la discapacidad (Estudios en homenaje a Manuel Ruiz Ortega) es el tributo de reconocimiento, gratitud y amistad que hemos querido rendir a un compañero entrañable que con su dedicación y generosidad contribuyó a hacer mejor la organización para la que trabajó y, sobre todo, a las personas que tuvimos la enorme suerte de conocerlo y tratarlo. Si una vida en plenitud es la que enriquece a los demás, a los que nos rodean, estamos autorizados a decir que MANUEL RUIZ ORTEGA llevó una vida plena; plena de inteligencia y voluntad en favor de las personas con discapacidad y de su causa.

**LOS INCENTIVOS PÚBLICOS PARA
LA PROMOCIÓN DE EMPLEO EN FAVOR DE LAS
PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

MANUEL RUIZ ORTEGA¹

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN **I.1. Marco General** *I.1.A. El mandato del artículo 49 de la Constitución.* *I.1.B. La ley 13/1982 de 7 de abril, de integración social de los minusválidos.* *I.1.B.1. El acceso de los discapacitados al empleo ordinario.* *I.1.B.1.a. La cuota de reserva de 2%.* *I.1.B.2. El empleo protegido: los Centros Especiales de Empleo (CEEs).* *I.1.B.2.a. Marco legislativo de los centros especiales de empleo.* *I.1.B.3. El sistema pre-laboral: los centros ocupacionales.* *I.2. Las medidas alternativas.* II. EL MARCO LEGAL PARA EL EMPLEO DE DISCAPACITADOS. III. CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO. **III.1. Concepto de centro especial.** **III.2. Naturaleza Jurídica.** **III.3. Relación laboral en los CEEs.** **III.4. Obtención de la calificación como CEEs.** **III.5. Tipología de subvenciones con la actual normativa.** *III.5.A. Proyectos Generadores de empleo.* *III.5.B. Ayudas al mantenimiento.* IV. EMPRESAS ORDINARIAS. **IV.1. Contratación indefinida.** **IV.2. Programa de empleo (contratación temporal).** V. COOPERATIVAS Y SOCIEDADES ANÓNIMAS Y LIMITADAS LABORALES. VI. AUTOEMPLEO. VII. LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS. VIII. OTRAS GARANTÍAS Y MEDIDAS LEGALES. IX. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

I.1. Marco General

I.1.A. El mandato del artículo 49 de la Constitución

Desde la aparición del Estado de bienestar, la integración social de las personas con discapacidad ha sido objeto de un profuso ordenamiento normativo. La problemática de este grupo ha ido adquiriendo la importancia que merecía en las legislaciones nacionales e internacionales. Así, nos encontramos con que su integración social se ve garantizada a través de la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, la Constitución Española de 1978, que dispone en su artículo 49:

“Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos”.

A través de este artículo se expresa, por tanto, el compromiso adquirido por los poderes públicos en materia de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los minusválidos. Si bien el conjunto de medidas favorecedoras de la integración de los minusválidos no se garantizan en la Constitución con la misma importancia que los derechos contemplados en los artículos 14 al 29 y el 30.2, los preceptos contenidos en el art. 49, como parte de los principios rectores de la política social y económica, informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, tal y como establece el artículo 53 de la Constitución. Por ello, el Estado está obligado a realizar políticas activas y pasivas en esta materia y dirigir sus actuaciones de acuerdo con estos principios, que no vienen sino a concretar otros principios constitucionales más generales, como son los derechos a la libertad, a la igualdad y a la dignidad personal, recogidos en los artículos 9.2, 10 y 14 de la Constitución.

I.1.B. -La Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos

Los derechos del artículo 49 de la Constitución tienen su desarrollo normativo en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI). Tal y como refleja en su art. 1 “los principios que inspiran la presente Ley se fundamentan en los derechos que el reconoce, en razón a la dignidad que les es propia, a los disminuidos en sus capacidades físicas, psíquicas o sensoriales para su completa realización personal y su total integración social, y a los disminuidos profundos para la asistencia y tutela necesarias”.

En su desarrollo, la LISMI establece el marco general de la acción pública a favor de las personas con discapacidad. En su artículo 3 se contempla la obligación de los poderes públicos de prestar “todos los recursos necesarios para el ejercicio de los derechos a que se refiere el artículo 1, constituyendo una obligación del Estado la prevención, los cuidados médicos y psicológicos, la rehabilitación adecuada, la educación, la orientación, la integración laboral, la garantía de unos derechos económicos, jurídicos sociales mínimos y la Seguridad Social”.

En materia de integración laboral, que es la que nos ocupa, la LISMI establece tres fórmulas para llevar a este grupo a la integración laboral efectiva: primero, la promoción del empleo en empresas ordinarias; segundo, el empleo protegido; y tercero, los centros ocupacionales fundamentalmente formativos y de carácter pre-laboral. Estos tres sistemas se analizan con más detalle en los siguientes epígrafes.

I.1.B.1 -El acceso de los discapacitados al empleo ordinario

La incorporación de los trabajadores discapacitados al mercado de trabajo se ve favorecida en la LISMI por la previsión de ciertas medidas de apoyo como las ayudas a fondo perdido o el establecimiento de una cuota de reserva de puestos de trabajo. En el caso del acceso a las empresas ordinarias se establece, por un lado, la existencia de ayudas a la contratación a la par que ciertos beneficios fiscales y bonificaciones de la cuota empresarial a la Seguridad Social, y, por otro, el establecimiento de la cuota de reserva del 2% de los puestos de trabajo en empresas ordinarias de 50 o más trabajadores a discapacitados.

a). Marco legislativo para el fomento del acceso al mercado ordinario de trabajo

Las disposiciones que regulan las ayudas al fomento del empleo y la reserva de la cuota de trabajadores discapacitados en empresas ordinarias son:

- -Real Decreto 1451/83, de 11 de mayo (BOE 4-06-1983), que regula el empleo selectivo y las medidas de fomento del empleo de trabajadores discapacitados. Este Real Decreto regula las ayudas a la contratación de trabajadores discapacitados en empresas ordinarias.

- -Real Decreto 4/1999, de 8 de enero (BOE 26-01-1999), por el que se modifica el artículo 7 del Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, por el que, en cumplimiento de lo previsto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, se regula el empleo selectivo y las medidas de fomento del empleo de los trabajadores discapacitados.

- -Real Decreto 27/2000, de 14 de enero, (BOE núm. 22 de 26-01-2000), por el que se establecen medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 en favor de trabajadores discapacitados en empresas de 50 o más trabajadores.

- -Orden de 24 de julio de 2000 (BOE núm. 190 de 9-08-2000) por la que se regula el procedimiento administrativo referente a las medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 en favor de trabajadores discapacitados en empresas de 50 o más trabajadores, reguladas por el Real Decreto 27/2000, de 14 de enero.

I.1.B.1.a. -La cuota de reserva del 2%

Como se ha dicho, la LISMI estableció en su art. 38 este cupo de reserva en empresas públicas o privadas de 50 o más trabajadores. La obligación de cumplir con este cupo se veía reforzada por la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, que tipificaba como infracción muy grave su incumplimiento. Para facilitar a las empresas el acceso a este colectivo laboral, se estableció igualmente la existencia de un registro de trabajadores minusválidos demandantes de empleo, pero, en la práctica, el sistema ha resultado ineficiente hasta la aprobación del Real Decreto 27/2000, de 14 de enero, por el que se establecen medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 a favor de trabajadores discapacitados en empresas de 50 o más trabajadores

I.1.B.2. -El empleo protegido: Los Centros Especiales de Empleo (CEEs)

En su artículo 41, la LISMI dispone que “los minusválidos que por razón de la naturaleza o de las consecuencias de sus minusvalías no puedan, provisional o definitivamente, ejercer una actividad laboral en las condiciones habituales, deberán ser empleados en Centros Especiales de Empleo”.

Los Centros Especiales de Empleo tienen como objeto la participación en las operaciones de mercado mediante la realización de trabajo productivo, teniendo como finalidad asegurar un empleo remunerado a los trabajadores discapacitados y la prestación de servicios de ajuste personal y social que requieran estos trabajadores, todo ello con el objetivo final de favorecer su integración en las empresas ordinarias. Sin embargo, en la mayoría de casos esta premisa no se cumple (probablemente porque la legislación no regula los procesos de transición de estos centros al mercado laboral ordinario).

I.1.B.2.a. -Marco legislativo de los Centros Especiales de Empleo

Los Centros Especiales de Empleo se regulan mediante el Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Centros Especiales de Empleo definidos en el artículo 42 de la LISMI.

La relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en los Centros Especiales de Empleo se regula mediante el Real Decreto 427/1999, de 12 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio.

Las ayudas a los CEEs se regulan en la Orden de 16 de octubre de 1998 (BOE 21-11-1998), por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las ayudas y subvenciones públicas destinadas al fomento de la integración laboral de los minusválidos en centros especiales de empleo y trabajo autónomo.

Al haberse transferido la competencia de la gestión en materia de empleo a la mayoría de las Comunidades Autónomas, las ayudas a los Centros Especiales de Empleo son reguladas en su mayor parte por la normativa autonómica, si bien hay varias autonomías que se acogen a la legislación estatal, no disponiendo de normativa de desarrollo propia, como es el caso de Madrid, Extremadura, Castilla-La Mancha, Canarias, Ceuta y Melilla. El País Vasco tiene delegada la gestión al INEM.

I.1.B.3. -El sistema pre-laboral: Los Centros Ocupacionales

La existencia de los Centros Ocupacionales está prevista en el artículo 41 de la LISMI, al igual que los CEEs. En su segundo apartado, el art. 42 dispone que “cuando la capacidad residual de los minusválidos no alcanzara el porcentaje establecido en el apartado anterior (el requerido para su integración en un CEE), accederán en su caso a los Centros Ocupacionales previstos en el Título VIII de esta ley”.

El artículo 53 de la LISMI define a los Centros Ocupacionales como aquellos cuya finalidad es asegurar los servicios de terapia ocupacional y de ajuste personal y social a los minusválidos cuya acusada minusvalía temporal o permanente les impida su integración en una Empresa o en un Centro Especial de Empleo.

Este instrumento, que en la práctica funciona como un centro de formación, hace tomar conciencia al discapacitado del producto de su trabajo y puede encauzarle hacia una integración en una empresa productiva.

La naturaleza, características y condiciones mínimas de los Centros Ocupacionales a efectos de su creación y funcionamiento está regulada a través del Real Decreto 2274/85, de 4 de diciembre, por el que se regulan los Centros Ocupacionales para minusválidos.

I.2. -Las medidas alternativas

Como se ha dicho anteriormente, la legislación obliga a las empresas españolas con 50 o más trabajadores a reservar el 2% de su plantilla a los trabajadores discapacitados.

El establecimiento de medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota reservada del 2%, previstas en el Real Decreto 27/2000, ha supuesto un claro y nuevo impulso para la creación de empleo de las personas discapacitadas. Esta legislación plantea tres nuevas alternativas excepcionales a la obligación legal de contratación del 2% de trabajadores discapacitados sobre el total de la plantilla de la empresa, cuando ésta sea de más de 50 empleados. La primera y segunda vía del Real Decreto permite a la empresa la contratación de productos y/o servicios con un Centro Especial de Empleo o trabajador autónomo discapacitado, mientras que la tercera vía se plantea como una donación a fundación o asociación declarada de utilidad pública. Todo ello está contribuyendo a una mayor flexibilidad para las empresas en el cumplimiento de la ley y en último extremo a un mayor aseguramiento en la creación de empleo para discapacitados de modo directo o indirecto.

II. -EL MARCO LEGAL PARA EL EMPLEO DE DISCAPACITADOS

En 1997 se sentaron las bases para un nuevo impulso al empleo de las personas con discapacidad.

- -De una parte, el compromiso por el empleo de este grupo fruto de la negociación del Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI) y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS), concluyó con la firma del Plan de Medidas Urgentes de Fomento del Empleo de Personas con Discapacidad ratificado en Consejo de Ministros en Octubre de 1997.

- -A propuesta del Gobierno Español y fruto del anterior acuerdo, se aprueba un pilar (el 1) a favor de las personas con discapacidad en la Cumbre sobre Empleo de Luxemburgo. Es el primer hito en Europa en favor de la política social. Este marco europeo permite un desarrollo normativo y presupuestario pleno para que las medidas tengan efectividad dentro de los planes de empleo que cada país tiene que diseñar anualmente.

- -Por último, la Directriz 19, que el Gobierno Español plasmó en el Plan de Acción para el Empleo del Reino de España para 1998, haciéndose eco de los acuerdos alcanzados en la Cumbre sobre Empleo de Luxemburgo.

Con estos compromisos y marco legal, a partir de 1998 se articularon un conjunto de medidas básicas y estructurales que perseguían impulsar el empleo de los trabajadores con discapacidad. Medidas que ofrecieron al empresario español un nuevo marco de incentivación al que unir la disponibilidad de la experiencia en este campo de las entidades del sector.

Estas nuevas reglas de juego, según el escenario elegido, son:

- Ayudas e incentivos para Centros Especiales de Empleo.
- Ayudas e incentivos para Empresas Ordinarias.
- -Ayudas e incentivos para Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales (SALES).
- Autoempleo.
- Otras garantías y medidas legales.

III. CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO

III.1. Concepto de Centro Especial de Empleo

En un marco normativo como fórmula especial de trabajo protegido, surgen los Centros Especiales de Empleo (CEEs) como aquellos centros cuyo objetivo principal es el de realizar un trabajo productivo, participando regularmente en las operaciones de mercado y teniendo como finalidad el asegurar un empleo remunerado y la prestación de servicios de ajuste personal y social que requieran sus trabajadores minusválidos, a la vez como medio de integración del mayor número de discapacitados en el régimen de trabajo normal².

III.2. Naturaleza Jurídica

Sin perjuicio de la función social que los CEEs han de cumplir y de sus peculiares características, su estructura y organización se ajustará a los de las empresas ordinarias, si bien atendiendo a la aplicación de sus posibles beneficios, los centros podrán carecer o no de ánimo de lucro.

Podrán ser creados por las Administraciones Públicas, por entidades o por personas físicas, jurídicas o comunidad de bienes que tengan capacidad jurídica y obrar para ser empresarios.

La creación de CEEs exigirá su calificación e inscripción en el Registro de Centros que el INEM o el servicio correspondiente de las Comunidades Autónomas tenga habilitado.

Para ello, es requisito indispensable el contar en su plantilla con un mínimo de un 70% de trabajadores con discapacidad y acreditar la viabilidad del proyecto. Este porcentaje se ha flexibilizado al inicialmente requerido en la propia LISMI que era del 100%³, por lo que se facilita la apertura de nuevos centros, potenciándose de esta forma la integración de un mayor número de discapacitados al mercado laboral. A estos efectos, no se computará el personal no minusválido dedicado a la prestación de servicios de ajuste personal y social⁴.

III.3. Relación laboral en los CEEs⁵

EL Real Decreto 1368/85 regulador de la relación laboral especial de los minusválidos que trabajan en los Centros Especiales de Empleo, modificado por el Real Decreto 427/1999, de 12 de marzo (B.O.E. 26-03-1999), viene a acercar el régimen legislativo de estos Centros al régimen ordinario.

Como ejemplo de este acercamiento, cabe mencionar la nueva regulación de tres aspectos concretos de la relación laboral:

a) -Tiempo de trabajo: En materia de jornada de trabajo, descansos, fiestas, vacaciones y permisos se estará a lo dispuesto en la LET. De esta forma la jornada semanal, teniendo su límite en las 40 horas, podrá distribuirse en jornadas diarias que no superen las 9 horas, equiparándose esta materia a la normativa ordinaria. En cualquier caso, cabe citar dos salvedades:

- -Están prohibidas las horas extraordinarias, salvo las necesarias para prevenir o reparar siniestros y otros daños extraordinarios.
- -Las ausencias del trabajador para tratamientos de rehabilitación médico-profesional, formación, orientación y readaptación profesional serán retribuidas, siempre que no excedan de diez días al semestre.

b) -Modalidades de contrato: Se introduce en la nueva regulación la figura del contrato de trabajo a domicilio, hasta ahora prohibida en la anterior disposición (R.D. 1368/1985), teniendo en cuenta dos matices:

- -Para este tipo de contrato, deberá contarse con informe previo del Equipo Multiprofesional regulado en la LISMI sobre la adecuación del trabajo a las características del trabajador.
- -No podrá utilizarse esta modalidad para la contratación de minusválidos psíquicos.

Respecto al resto de tipos de contrato, se permite formalizar la contratación ajustándose a cualquiera de las modalidades previstas en el Estatuto de los Trabajadores y en sus normas de desarrollo, diferenciándose los contratos para la formación y en prácticas en el siguiente sentido:

- -Podrán formalizarse contratos para la formación con trabajadores discapacitados sin límite de edad. Su duración máxima podrá ser de seis años para las contrataciones efectuadas en CEEs. El tiempo dedicado a la formación teórica podrá alcanzar hasta un límite máximo de dos tercios. Respecto a las cotizaciones a la Seguridad Social, se aplicará el régimen de bonificaciones o exenciones de cuotas más beneficioso.
- -Para los contratos en prácticas, existe un plazo de seis años entre la fecha de obtención del título correspondiente y la formalización de la relación laboral.
- -Todos los contratos deberán formalizarse por escrito en el modelo que se establezca y se presentarán para su registro en la Oficina de Empleo en el plazo de los diez días siguientes a su celebración.

c) -Se introduce la causa de despido objetivo: Importante modificación que prevé la concurrencia de alguna de las causas objetivas dispuestas en el art. 52.c) de la LET como motivo de despido. Esta aproximación a la normativa ordinaria, posibilita una mejor adaptación de los CEEs a las actuales demandas de flexibilización del mercado laboral, frente a la anterior figura del expediente de crisis articulada en el RD 1368/1985.

III.4. Obtención de la calificación como CEE

Los CEE pueden ser creados por cualquier Administración Pública, por personas físicas, jurídicas o comunidades de bienes con capacidad de obrar para ser empresarios. Únicamente deben contar con un mínimo del 70% de la plantilla de trabajadores con discapacidad y acreditar la viabilidad del proyecto. La obtención de la calificación es el primer requisito para solicitar y obtener ayudas e incentivos. La documentación genérica que debe presentarse para obtener la calificación será la siguiente

- -Impreso de solicitud (lo facilita el órgano gestor correspondiente).

- -Acreditación de la personalidad del titular (escrituras, estatutos, apoderamiento, etc., para personas jurídicas y DNI para empresarios individuales).
- -Memoria con los antecedentes del Centro; actividad que desarrolla o pretende desarrollar; situación actual del mismo y razón de la solicitud de calificación e inscripción.
- -Autorizaciones de los organismos competentes necesarias para su apertura y funcionamiento o compromiso expreso de remitirlos tan pronto obren en su poder.
- -CIF y número de inscripción en la Seguridad Social.
- -Relación de trabajadores minusválidos, contratos de trabajo y certificado de minusvalía de cada trabajador (si el centro se encuentra ejerciendo actividad).
- -Documentación que acredite la titularidad de los locales donde se realiza o realizará la actividad (escritura de propiedad, contrato de arrendamiento, o de cesión).
- -Declaración expresa de que cuenta o podrá contar con los trabajadores minusválidos necesarios para desarrollar su actividad.
- -Compromiso expreso de formar a su costa a los trabajadores minusválidos.
- -Estudio económico sobre la viabilidad. Proyecto de Inversión y Plan de Financiación.
- -Balance y cuenta de resultados de los dos últimos ejercicios (excepto las empresas o centros de nueva creación).

III.5. Tipología de subvenciones con la actual normativa

La LISMI, en su art. 43, prevé el establecimiento de un régimen de ayudas por parte de las Administraciones Públicas para este tipo de centros, reguladas en la actualidad por los art. 4 y 5 de la Orden de 16 de octubre de 1998.

La competencia en materia de gestión de los programas de ayuda está transferida a las CC.AA. a excepción del País Vasco. En ésta sigue siendo el INEM, a través de sus Direcciones Provinciales, quien tramita y gestiona la aplicación de los programas. Y es la Orden de 16 de octubre de 1998 la que establece las bases reguladoras para la concesión de las ayudas y subvenciones públicas destinadas al fomento de la integración laboral de los minusválidos en CEE y trabajo autónomo.

Podemos distinguir dos grandes líneas de subvenciones: por un lado, las destinadas a apoyar las actuaciones que supongan la creación de empleo en CEEs y las de apoyo al mantenimiento del empleo en los centros en funcionamiento con el siguiente desglose cada una de ellas:

III.5.A. Proyectos Generadores de Empleo

1. *Subvenciones por creación de puestos de trabajo.* Esta línea de ayudas viene a subvencionar las inversiones en activos fijos que se efectúen en los CEE y que conlleven la contratación de trabajadores discapacitados.

La solicitud incluirá: documentación sobre las inversiones a subvencionar en forma de presupuestos, facturas proforma o facturas definitivas. No es ya preciso aportar las declaraciones y compromisos en materia de formación y plantilla. Deben aportarse las cuentas previsionales a tres años desde el inicio de la actividad o ejercicio en que se lleven a cabo las inversiones subvencionables, reflejando el proyecto inversionista y el empleo a crear.

2. *Subvenciones por Asistencia Técnica.* Podrán subvencionarse los gastos de:

- -Estudios de viabilidad, organización, comercialización y diagnosis.

- -Auditorías e informes económicos.

- -Asesoramiento en las diversas áreas de gestión empresarial. En este caso debe aportarse documentación del gasto que pretende subvencionarse, así como memoria explicativa de los motivos de la solicitud, todo ello junto con la documentación genérica recogida en el apartado de la calificación.

3. *Subvención parcial de intereses.* Tiene por objeto subvencionar la financiación del proyecto de inversión del CEE. Los créditos subvencionados deberán ser concedidos por entidades de crédito que tengan suscrito un convenio con el MTAS o Comunidad Autónoma. La subvención financiera será como máximo de tres puntos del tipo de interés fijado por la entidad de crédito. La solicitud deberá ser acompañada con la documentación económica relativa a la operación de crédito; memoria económica explicativa del motivo de la solicitud y de los balances y cuentas previsionales a tres años.

Notas comunes a estas subvenciones:

Conviene aportar la documentación genérica relativa a la personalidad jurídica del promotor o representante legal, así como de la identificación del CEE. Los impresos correspondientes a cada tipo de expediente los facilita el servicio que gestiona las ayudas. Siempre es aconsejable contactar previamente con el órgano gestor a fin de obtener una mayor especificidad en los documentos requeridos. La cuantía de estas ayudas en su conjunto por creación de puesto de trabajo estable, no superarán los importes de 12.000,20 € (2.000.000 de ptas.) cuando el número de discapacitados supere el 90% de la plantilla del CEE y 9.000,15 € (1.500.000 ptas.) si el porcentaje se sitúa entre el 70 y el 90% de la plantilla.

III.5.B. Ayudas de mantenimiento

1. *Bonificación de cuotas a la Seguridad Social:* Las contrataciones de discapacitados en CEEs están bonificadas en un 100% en cuanto a costes sociales, en todos los conceptos correspondientes a la cuota empresarial. Obtenida la calificación, el promotor deberá solicitar la autorización administrativa correspondiente del órgano gestor para proceder a efectuar las reducciones citadas en los boletines de cotización. Una vez autorizados, los centros aplicarán directamente las bonificaciones en los boletines de cotización de cada mes, mediante el impreso TC2/2, debiendo comunicar a la Seguridad Social, al menos el primer mes, la autorización obtenida para proceder a efectuar las bonificaciones.

2. *Subvención del 50% del S.M.I.*: Con criterio de devengo mensual incluyendo dos pagas extraordinarias, por cada trabajador discapacitado contratado, el promotor percibirá el 50% del SMI (valor de cada ejercicio) cuando la jornada sea a tiempo completo. Si es a tiempo parcial, la subvención se reducirá proporcionalmente. No serán subvencionados los contratos cuya jornada sea inferior a la mitad de la jornada habitual de la empresa. Con criterio general, se exige el aporte en documento original y copia para su compulsión del recibo de salarios firmado por el trabajador, justificante de su abono (transferencia bancaria o recibí), y cuando se trate de nuevas contrataciones o la primera vez que se lleva a cabo el trámite, contrato de trabajo y certificado de minusvalía del trabajador así como parte de alta en la Seguridad Social. Igualmente deberán comunicarse las variaciones mensuales de plantilla.

En cuanto al plazo de presentación, cada orden de convocatoria establece los criterios para cada CC.AA., oscilando entre la obligación de aporte documental a mes vencido, en el supuesto de inexistencia de convocatoria, o la presentación dentro de los plazos concretos que a lo largo del año determine la propia norma reguladora. Las solicitudes de estas subvenciones se tramitan ante el órgano gestor competente en cada CC.AA., quien facilita el impreso correspondiente y determina la documentación.

3. *Subvenciones para la adaptación de puestos de trabajo y eliminación de barreras arquitectónicas.* La cuantía puede ascender a un montante no superior a 1.803,04€ (300.000 ptas.) por puesto de trabajo. Pueden ser subvencionables las adaptaciones por puesto no sólo individual, sino las que afecten a eliminación de barreras en edificios en los que se ubica el CEE.

La documentación a presentar consiste en el aporte de una memoria descriptiva y explicativa de los motivos de la solicitud, factura o presupuestos proforma de la/s adaptaciones y contrato/s de trabajo de los destinatarios de la ayuda, junto con el correspondiente impreso de solicitud facilitado por el órgano gestor correspondiente. En aquellas CC.AA. en las que el INEM es la entidad gestora competente, la resolución deberá ir precedida de informe de la Inspección de Trabajo solicitado a instancia del INEM.

4. *Subvención para equilibrar los presupuestos de los CEE:* Se abonará por una sola vez y consiste en garantizar la viabilidad y estabilidad de un centro cuya situación financiera pueda poner en peligro su continuidad y por tanto del empleo creado. El destino de la misma es el de la cancelación de deudas de pasivo que, tras el análisis correspondiente, se configuren como determinantes de la viabilidad del proyecto. Debe realizarse un informe evolutivo de la situación financiera de la entidad, del que se concluye la necesidad de dicha subvención. Es aconsejable que el informe sea presentado por una entidad externa de reconocido prestigio en el ámbito de la auditoría económica. Se aportarán las cuentas anuales de la empresa de los dos últimos ejercicios y cuentas previsionales a dos años que determinen la viabilidad del proyecto junto con el impreso de solicitud, facilitado por el servicio correspondiente.

La subvención no prosperará si se acredita la existencia de mala gestión del CEE a juicio de la Administración. Para los Centros sin ánimo de lucro declarados de utilidad pública por su imprescindible, estas ayudas se podrán conceder incluso anualmente.

IV. EMPRESAS ORDINARIAS

IV.1. Contratación indefinida ⁶

Se han actualizado los incentivos a la contratación de trabajadores discapacitados en empresas ordinarias (tiempo indefinido) y se han extendido a los contratos indefinidos a tiempo parcial. Los incentivos son:

Subvención de 3.906,58 € (650.000 pesetas) por cada contrato indefinido y a jornada completa.

Bonificación de las cuotas empresariales a la Seguridad Social (incluidas accidentes de trabajo y enfermedad profesional y las cuotas de recaudación conjunta) del 70% o del 90%, dependiendo de que el trabajador sea menor o mayor de 45 años.

Si el contrato indefinido es a tiempo parcial, se mantienen las bonificaciones a la Seguridad Social antes enumeradas, y la subvención de 3.906,58 € se reduce proporcionalmente a la jornada pactada.

Deducción en el Impuesto de Sociedades⁷ por creación de empleo para trabajadores discapacitados, de 4.808,10 € (800.000 pesetas), por cada persona/s de incremento de plantilla de discapacitados contratados.

IV.2. Programa de fomento de empleo (contratación temporal)

Se mantiene vigente en la actualidad el Programa de Fomento del Empleo (contratación temporal) sólo para los trabajadores discapacitados, pudiendo el empresario disfrutar de bonificación de la cuota empresarial por contingencias comunes, con las siguientes características:

Del 100% si es el primer trabajador de la empresa.

Del 75% para el resto.

No se penaliza la cotización de los contratos temporales a discapacitados, frente al resto⁸.

V. -COOPERATIVAS Y SOCIEDADES ANÓNIMAS Y LIMITADAS LABORALES

La especial consideración de los trabajadores con minusvalía dentro del ámbito de la Economía Social, se materializa en la consideración como grupo especialmente protegible, teniendo su contratación en este tipo de entidades, un tratamiento más beneficioso, al ser la ayuda que recibirán la entidad de una cuantía⁹ de 9.015,18 € (1.500.000 pesetas), frente a los 3.005,06 € (500.000 ptas.) que con carácter general se establece para el resto de colectivos.

Para que el trabajador discapacitado pueda optar a estos beneficios deberá ser socio trabajador de la entidad titular.

Si el trabajador minusválido es sustituido antes de los 3 años (tiempo mínimo de permanencia en la empresa), el sustituto también debería ostentar esta misma condición.

VI. AUTOEMPLEO

Las ayudas para la constitución de trabajadores minusválidos desempleados como autónomos son:

Subvención de 3.906,58 e (650.000 ptas.) Para inversión en fijo.

Subvención parcial de intereses de préstamos, con un máximo de 3 puntos y 4.507,59 e (750.000 ptas.).

Se establece la capitalización de las prestaciones por desempleo como medida de fomento del autoempleo de los minusválidos¹⁰. La capitalización estaba hasta ahora restringida para los desempleados que se integraban en una cooperativa de trabajo asociado o en una sociedad anónima laboral. Ahora se abren nuevas vías (instalación de franquicias, pequeños locales de comercio y otras vías de autoempleo), incentivo al que no podrán acogerse el resto de los trabajadores.

VII. LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS

La LISMI aprobada en 1982, regula la obligatoriedad de reservar el 2% de la plantilla a trabajadores discapacitados, tanto en empresas públicas como privadas de todos los sectores. El cumplimiento de la cuota de reserva para trabajadores discapacitados en empresas con más de 50 trabajadores ha sido y es, ahora más que nunca, un pilar fundamental en el fomento del empleo de este grupo. El criterio de cooperación entre todos los agentes implicados en esta tarea dio lugar en 1998 al establecimiento de Medidas Alternativas de forma excepcional para aquellos empresarios, que teniendo obligación de cumplir la cuota del 2% de discapacitados, no lo hicieran¹¹.

Las medidas alternativas son la opción que ofrece la Ley a las empresas de 50 ó más trabajadores obligadas a la cuota de reserva de 2% de su plantilla de personal discapacitado, que excepcionalmente no puedan cumplir con dicha obligación.

Las vías que ofrece el Decreto 27/2000, requieren que se den alguna de estas dos circunstancias previas:

- -Cuando los Servicios Públicos de Empleo no puedan atender las ofertas de empleo para trabajadores discapacitados presentadas por la empresa, o bien sean estos los que renuncien a esta oferta. En tales casos, el INEM o los Servicios Públicos de Empleo de las CC.AA. expedirán el certificado acreditativo de la excepcionalidad.
- -Cuando las empresas acrediten la existencia de razones organizativas, productivas, técnicas o económicas que dificultan seriamente la incorporación de discapacitados a sus plantillas. El INEM o los Servicios Públicos de Empleo de las CC.AA. estimarán esta situación y emitirán el pertinente certificado de excepcionalidad.

¿Cuáles son las medidas a las que puede acceder la empresa como alternativa excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva?

- -Realización de un contrato mercantil o civil con un Centro Especial de Empleo (CEE) o un trabajador autónomo discapacitado para el suministro a la empresa de materias primas, bienes de equipo o maquinaria o la prestación de servicios ajenos y accesorios a la actividad normal de la empresa.

-El importe anual de dicho/s contrato/s mercantiles o civiles será de, al menos, 3 veces el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) por cada trabajador discapacitado dejado de contratar.

- -Hacer donaciones o patrocinar actividades de inserción laboral, creación de empleo, etc., a favor de personas con discapacidad, desarrolladas por fundaciones o asociaciones de utilidad pública dedicadas a la formación profesional, la inserción laboral o la creación de empleo en favor de los discapacitados.

-El importe anual de estas donaciones o actividades de patrocinio será de, al menos, 1,5 veces el SMI anual por cada discapacitado dejado de contratar.

La Orden Ministerial de 24 de Julio de 2000, regula la tramitación burocrática preceptiva para poder optar a las Medidas Alternativas contempladas en el Real Decreto 27/2000.

Desde la óptica de la reserva legal de contratar a trabajadores minusválidos como medida de impulso al empleo, se han introducido cambios legislativos que tipifican como infracción grave el incumplimiento por parte del empresario de la cuota de reserva o de las medidas alternativas correspondientes. Las sanciones que corresponden a este tipo de infracción son:

- -Incumplimiento de la obligación de reserva o de la aplicación de las medidas alternativas se considera infracción grave con multa de hasta 3.005,06 €¹² (500.000 ptas.), incrementable hasta el duplo del grado máximo si se aprecia reincidencia.
- -Inhabilitación para contratar con las Administraciones Públicas¹³.
- -Pérdida o exclusión durante un período máximo de un año de determinadas ayudas (como las ayudas de fomento de empleo)¹⁴.

Además, la Ley de Contratos con las Administraciones Públicas establece en su Disposición Adicional VII preferencia en la adjudicación a las empresas cumplidoras (en función del porcentaje de personas condiscapacidad contratadas).

VIII. OTRAS GARANTÍAS Y MEDIDAS LEGALES

El marco en el que se mueve el empleo de trabajadores con minusvalía tiene un pivote importante en las medidas incentivadoras antes descritas. No obstante existen aspectos que inciden tanto sobre estos incentivos, como en el cumplimiento de la cuota de reserva por las empresas obligadas a ello. Así pueden destacarse:

Como medida de lucha contra el fraude, se condiciona la obtención de beneficios en las cotizaciones a la Seguridad Social al suministro por parte de las empresas de determinados datos (inscripción, afiliación, altas y bajas, etcétera) en soporte informático¹⁵.

En cuanto a las empresas que disfruten de bonificaciones de cuotas de Seguridad Social deberán acreditar ante el INEM el mantenimiento del derecho a la bonificación⁶, aportando la documentación justificativa, por aplicación de determinadas normas entre ellas el RD 1445/1982, de 25 de junio, que regula diversas medidas de fomento de empleo, ente las que destaca, siquiera residualmente, los contratos bonificados de minusválidos realizados por la empresa ordinaria con anterioridad al RD 1451/1983, de 11 de mayo. Esta obligación no afecta al resto de los contratos bonificados de personas con discapacidad, que han quedado excluidos del control citado.

Igualmente, y por la relación directa sobre los incentivos que se perciban por el empresario que contrate a trabajadores discapacitados, en el ámbito de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social (LISOS) se consideran infracciones muy graves: Obtener o disfrutar indebidamente subvenciones o ayudas de fomento del empleo de cualesquiera establecidas en programas de apoyo a la creación de empleo o formación profesional ocupacional¹⁷, y la no aplicación, o la desviación en la aplicación de las ayudas económicas de fomento del empleo percibidas por los trabajadores¹⁸.

Este nuevo escenario del empleo de minusválidos en España, se complementa con los beneficios con los que el empresario cuenta en diversas modalidades contractuales para este grupo (contratos formativos y en prácticas), y con las medidas que flexibilizan e impulsan la formación para empleo de este colectivo, que coadyuvan de forma definitiva en su integración laboral, así como aquellos aspectos del Acuerdo entre el MTAS y el CERMI aún pendientes de articular.

En definitiva todo un conjunto de nuevas medidas que tiene por objeto establecer un contexto laboral coherente y adaptado a las potencialidades de los trabajadores minusválidos y las nuevas necesidades del mercado, activando el empleo de este grupo como vía más adecuada para su integración social. Impulso al que a su vez se le asocia un mejor tratamiento fiscal (IRPF) que a partir de 1999 está vigente para el conjunto de personas con discapacidad, y sus familias (deducciones en las rentas del trabajo, aumento del mínimo vital y familiar, vivienda y previsión social).

IX. CONCLUSIONES

1. -El marco legal descrito para nuestro país es uno de los más modernos de Europa en la materia.

2. -Los actuales baremos sobre incentivos al empleo deberían seguir una progresiva actualización, a fin de que puedan tener un mayor interés para el sector empresarial.

3. -Por las CC.AA. debe existir una mejor interrelación de la política de incentivos al empleo con la realidad de éste en cada territorio autonómico, de forma que exista una mayor corresponsabilidad con las ayudas estatales de cara a lograr que en aquellas áreas geográficas donde el grupo de discapacitados tenga unos niveles de integración menores, la propia CC.AA. pueda complementar a través de la dotación presupuestaria correspondiente, las medidas y financiación existentes a escala estatal.

4. -El marco normativo de las CC.AA. debe ser más homogéneo y estable en el tiempo de cara a que se produzca el mejor apoyo a los centros y que no se promueva un efecto desincentivador por el establecimiento de operativas restrictivas en la gestión autonómica.

5. -En materia de ayudas a la creación de puestos en CEE's, es importante no vincular la financiación de inversiones a la creación de empleo, pues el sector que más empleo aglutina es el de servicios, sector que en muchas ocasiones no requiere acometer gran cuantía de inversión, produciéndose por esta circunstancia un desajuste del efecto incentivador buscado.

6. -Igualmente, para los CEE's, debe llegarse a un marco legislativo tan flexible como el que permita la propia discapacidad del trabajador. Este planteamiento podría materializarse a través de las siguientes vías:

a) -Eliminación paulatina de las rigideces de la normativa de CEE's frente a la aplicable a la empresa ordinaria.

b) -Establecimiento de medidas de tránsito de CEE's hacia la empresa ordinaria, como en el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, donde se prima con 3.005.05€ (500.000 pts.) a los CEE's que promuevan el citado tránsito y por cada trabajador incorporado a la empresa ordinaria.

7. -En cuanto a las Medidas Alternativas, debe procurarse agilidad en los trámites para aplicar con inmediatez la norma, facilitando al tejido empresarial el cumplimiento de la misma, teniendo además en cuenta las siguientes premisas:

a) -En este ámbito, se hace necesario que tanto los CEE's como los trabajadores autónomos modernicen sus estructuras para poder atender las demandas del mercado tanto en precio como en calidad.

b) -Es preciso un impulso en el desarrollo de la sociedad de la información para mejorar la conexión entre centros y promover la venta de bienes y servicios a la empresa ordinaria.

8. -En relación con el Empleo Ordinario y las medidas de apoyo, cuando sobre un trabajador existan circunstancias coincidentes de multidiscriminación (mayor de 45 años, mujer, parado de larga duración...), deberían propiciarse incentivos de mayor cuantía que estimulen la incorporación al mundo laboral de los discapacitados.

9. -Por último, es importante también que, por parte de las diferentes administraciones que tengan competencia sobre la materia, se articulen medidas tendentes a agilizar las peticiones que se efectúen por el sector empresarial en materia de incentivos. También es conveniente que el contrato de fomento de empleo para discapacitados pase a tener un carácter estructural, frente a la temporalidad de la vigencia de su marco normativo.

¹ Actualizado a fecha de mayo de 2002 por Rafael González Millán, Director del Departamento de Coordinación y Gestión de Fundosa Grupo y Juan Carlos Rodríguez, Director del Departamento de Gestión de Recursos Públicos de Fundosa Grupo.

² Art. 42 de la LISMI desarrollado en el Art. 1 del R.D.2273/85 regulador de los Centros Especiales de Empleo.

³ La Ley 64/1997 modificó en este sentido el Art. 42.2 de la Ley 13/1982, de 7 de abril (LISMI).

⁴ Disposición adicional trigésima novena de la Ley 66/97, de 30 de diciembre, punto dos.

⁵ Regulada por el R.D. 1368/1985 de 17 de julio. El Gobierno, de conformidad con la habilitación conferida en la disposición adicional vigésima sexta de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, ha procedido a acercar estas relaciones laborales al régimen jurídico de la relación laboral común, mediante una serie de modificaciones a dicho R.D. Actualmente las modificaciones ya se han aprobado en el pasado Consejo de Ministros de 12 de marzo de 1999.

⁶ El Real Decreto 4/1999, de 8 de enero, (BOE de 26 de enero) ha modificado el art. 7, apartado 1 del Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, que regula el empleo selectivo y las medidas de fomento del empleo de los trabajadores minusválidos.

⁷ Esta deducción se introdujo por la Ley 66/1967, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE de 31 de diciembre de 1967), y supuso un avance importante, pues la deducción dejó de ser coyuntural tomando carta de naturaleza estructural.

⁸ El art. 91 de la Ley 49/1998, de diciembre de presupuestos Generales del Estado (BOE del 31), regula las bases y tipos de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de garantía Salarial y Formación Profesional para 1999, y distingue (apartado Nueve 21) los tipos de cotización según la contratación sea indefinida o temporal, penalizándose esta última, salvo que el contrato sea a un trabajador discapacitado.

⁹ Art. 3.1.1.3. de la Orden de MTAS de 29 de diciembre de 1998 por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas y subvenciones públicas con cargo al programa "Desarrollo de la Economía Social". BOE del 14 de enero de 1999).

¹⁰ Artículo 31 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (Ley de Acompañamiento de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999) (BOE de 31 de diciembre de 1998), incluyendo a los trabajadores minusválidos que se conviertan en trabajadores autónomos en el ámbito de aplicación del

Real Decreto 1044/1985, de 19 de julio, por el que se regula el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único, como medida de fomento del empleo.

¹¹ La Disposición Adicional Undécima de la Ley 50/1998 (de Acompañamiento a la Ley de Presupuestos para 1999) modifica el art. 38.1 de la LISMI, referente a la integración laboral y a la obligación de la cuota de reserva.

¹² El artículo 35 de la Ley 50/1998 modifica la Ley 8/1998, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS). Respecto a “Infracciones en materia de empleo” por parte de los empresarios, se introduce un nuevo apartado 5 en el art. 27: “El incumplimiento en materia de integración laboral de minusválidos de la obligación legal de reserva de puestos de trabajo para minusválidos, o de la aplicación de sus medidas alternativas de carácter excepcional”.

¹³ Art. 20.d) de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos con las Administraciones Públicas.

¹⁴ Ley 8/1988.

¹⁵ Art. 29 de la Ley 50/1998.

¹⁶ Obligación establecida en la Disposición Adicional Decimoséptima de la Ley 50/1998.

¹⁷ Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. (BOE 31.12.2001).

¹⁸ Se adiciona en tal sentido el apartado 3 del art. 30 de la LISOS.

**PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y
DERECHO: CUESTIONES DE ACTUALIDAD Y EJES
PARA UNA RENOVACIÓN JURÍDICA**

MIGUEL ÁNGEL CABRA DE LUNA

Director de Relaciones Sociales e Internacionales de la Fundación ONCE y
Consejero del Comité Económico y Social Europeo

SUMARIO: I. LA NUEVA ONDA JURÍDICA EN EL MUNDO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: LOS PRINCIPIOS DE NO DISCRIMINACIÓN Y DE ACCESO UNIVERSAL. **I.1. Antecedentes. I.2. La no discriminación. I.3. El acceso universal y el diseño para todos.** II. NUEVOS CONCEPTOS EN EL MUNDO DE LA DISCAPACIDAD: "NO DISCRIMINACIÓN + ACCIÓN POSITIVA = INTEGRACIÓN". **II.1. Modelo social de discapacidad. II.2. Discapacidad desde el punto de vista de los derechos humanos. II.3. Legislación de no discriminación. II.4. No discriminación versus persuasión. II.5. Diseño para todos. II.6. Sociedad de la información. II.7. Educación. II.8. Cambio de mentalidad: ser visibles y ser titulares de derechos. II.9. Imagen de las personas con discapacidad. II.10. La diversidad del colectivo de personas con discapacidad no debe impedir su unidad. II.11. "Mainstreaming" más servicios especiales cuando se requieran. II.12. Centros de vida independiente. II.13. Limitaciones de la legislación de no discriminación: el empleo. II.14. Derecho a acceder a los derechos: no dejemos a algunos fuera. II.15. Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Tratado de Niza). II.16. Conclusión: la síntesis de dos modelos.**

I. -LA NUEVA ONDA JURÍDICA EN EL MUNDO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: LOS PRINCIPIOS DE NO DISCRIMINACIÓN Y DE ACCESO UNIVERSAL

I.1. Antecedentes

En las últimas décadas hablar de personas con discapacidad y relaciones jurídicas supone hacer referencia al "Decenio de la ONU para los Minusválidos" proclamado por la Asamblea General de la ONU para el periodo 1983-1992, tras la declaración del año 1981 como "Año Internacional de los Minusválidos" (Resolución 37/52, de 3 de diciembre de 1982, de la Asamblea General de la ONU), que sirvió de base en muchos Estados para promover medidas eficaces para la prevención de la incapacidad, la rehabilitación y la realización de los objetivos de participación plena de las personas con discapacidad en la vida social y el desarrollo de la igualdad.

España no fue ajena a este movimiento, y fruto del mismo son el art. 49 de la C.E. dedicado expresamente a los “disminuidos”, y la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI, Ley 13/1982, de 7 de abril), que han permitido importantes avances en nuestro sector, que fue ubicado con identidad propia en la Agenda de la Política Social.

Ahora tras el transcurso de dos décadas y los adelantos producidos, es conveniente seguir avanzando y encontrar nuevos cauces jurídicos que permitan—una vez alcanzadas unas cotas mínimas de bienestar—, como dice el art.9.2. C.E., que los poderes públicos en relación con las personas con discapacidad promuevan las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remuevan los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y faciliten la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Hoy en día el devenir indicado nos lleva a los principios de No Discriminación y de Acceso Universal, como nuevos parámetros jurídicos a tener en cuenta de cara a la consecución de los objetivos pretendidos.

I.2. La No Discriminación

El Tratado de Amsterdam introdujo en el Tratado de la Unión Europea (TUE) una disposición explícita sobre la lucha contra la discriminación en diversos ámbitos. El artículo 13 del Tratado establece lo siguiente:

“Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previo consulta al Parlamento, podrá adoptar medidas adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”.

- -Concepto de discriminación

-El principio de igualdad de trato, del que se parte, responde a dos vertientes: la igualdad formal, concebida como derecho de los ciudadanos a obtener un trato igual, ausente de discriminaciones por cualquiera de los motivos establecidos en las normas jurídicas de aplicación, en este caso el Tratado de la Unión Europea, y la igualdad sustancial o material, que, partiendo de diferencias reales existentes entre los grupos tratados desigualmente, legitima la introducción de desigualdades para restablecer la igualdad socialmente ignorada. Surge con fuerza la idea de la igualdad como diferenciación². Ambos conceptos se relacionan de dos formas distintas: la primera, diferenciación para la igualdad, indica que el fin de una sociedad más igualitaria, considerada más justa, exige políticas que traten desigualmente a quienes son desiguales con objeto de reducir la situación de desventaja; la segunda, diferenciación como igualdad, tiene el significado de la aspiración de una sociedad igualitaria en la que las relaciones sociales se caracterizan por una diferenciación o diversidad entre los distintos grupos que no implica ni dominación ni relación injusta entre ellos. Y podemos observar que, en la práctica, existen innumerables políticas basadas en la primera acepción de la diferenciación para la igualdad, por ejemplo, la de viviendas protegidas, la dotación de becas o las subvenciones a la contratación laboral de colectivos desfavorecidos, así como que, de dichas medidas, se benefician ciertas minorías que se encuentran en situación desfavorecida o incluso grupos muy numerosos, como es el de las mujeres, que son la mitad de la población, o las personas con discapacidad aproximadamente una de cada diez personas en el mundo más desarrollado. Se trata, en definitiva, de lo que venimos llamando medidas de discriminación “inversa” o “positiva”, cuya traslación a las normas jurídicas nacionales o internacionales se ha ido produciendo en las tres últimas décadas con mejor o peor fortuna, pero que, sin duda, han marcado un hito en el tratamiento jurídico de los colectivos en situación de desventaja o desfavorecidos.

- -Discriminación directa o indirecta

-Se entiende por discriminación directa cuando una persona “sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otra en situación análoga” y por discriminación indirecta cuando una “disposición, criterio o práctica aparentemente neutros pueda ocasionar una desventaja particular”.

- -Acción positiva. La obligación de garantizar “ajustes razonables” para las personas con discapacidad

-El objetivo de las medidas de acción positiva es lograr que los integrantes de los diferentes grupos que forman parte de la sociedad, y que se encuentran infrutilizados como consecuencia de conductas discriminatorias generales, gocen de una igualdad de oportunidades sustancial, no meramente formal³. Para conseguirlo se tiene en cuenta las características específicas de la conducta discriminatoria lo que justifica que la medida correctora se convierta en discriminatoria y no simplemente en desigualitaria⁴.

-La doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de acción positiva se refiere a la discriminación de género⁵ y ha producido dos sentencias, los casos “Kalanke”⁶ y “Marshall”⁷, que han perfilado el principio de la acción positiva en relación a la discriminación por razón de sexo, considerando que no es posible garantizar a las mujeres preferencia absoluta e incondicional frente a un hombre, pero también es cierto que las mismas sentencias, así como una recaída en un caso de la Comisión contra Francia⁸, han justificado el trato preferente en función de la situación general de desventaja, mediante medidas para mejorar la capacidad para competir en el mercado de trabajo y desarrollar una capacidad profesional en pie de igualdad.

- -El principio de igualdad de trato y la acción positiva en nuestra Constitución.

-Nuestra Constitución (1978) veda, en su artículo 14, cualquier tipo de discriminación “por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. Si bien no se cita explícitamente a la discapacidad como un motivo de discriminación, el Tribunal Constitucional ha venido incluyéndola como una de las circunstancias objeto de protección al máximo nivel. Esta interpretación integradora ha sido adoptada en otros Estados miembros que tampoco citan expresamente la discapacidad como una de los motivos prohibidos de discriminación (Italia, Holanda...). La tutela jurídica frente a las vulneraciones del principio de no discriminación goza de la más alta protección en nuestro país (ante los tribunales ordinarios y a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, conforme al artículo 53 de la Constitución).

-El reverso del principio de igualdad de trato y no discriminación es el mandato a los poderes públicos dirigido a “promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas” y a “remover los obstáculos” que impidan o dificulten la plena participación de todos “(Art. 9.2 de la Constitución). Y específicamente el mandato a los poderes públicos para realizar “políticas” de integración de las personas con discapacidad (Art. 49 de la Constitución). En suma la igualdad de trato es, en nuestro marco jurídico, perfectamente compatible con la acción positiva para superar desventajas y desigualdades que históricamente viene sufriendo este colectivo. La igualdad, en suma, no se conforma con la igualdad formal o de trato sino que exige que se tenga en cuenta la igualdad sustancial, material o de hecho. La doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹⁰ han avalado la relación que existe entre la vertiente formal y sustancial de la igualdad, legitimando las actuaciones de los poderes públicos que impliquen el establecimiento de ciertas desigualdades formales en aras de la consecución de la igualdad real. De esta forma el artículo 9.2 de nuestra Constitución constituye el fundamento de una tutela antidiscriminatoria positiva o activa que pretende la realización de la igualdad real a través de intervenciones especiales tendentes a lograr la igualdad de oportunidades rota por los prejuicios o incomprensiones sociales¹¹.

I.3. El Acceso Universal y el Diseño para Todos

Con la inclusión de la cláusula de no discriminación en el Tratado de Amsterdam, la Unión Europea dio un paso de gigante hacia el reconocimiento de la discriminación contra las personas con discapacidad como una violación de los derechos humanos que es preciso combatir a través de la prevención y la supresión de las barreras que impiden a estas personas acceder a la movilidad, a los bienes y a los servicios en condiciones de igualdad con los demás ciudadanos. Las políticas europeas deberían, por tanto, inspirarse en el principio de no discriminación con vistas a hacer realidad la igualdad para las personas con discapacidad. En el futuro, la reglamentación deberá imponer a los organismos públicos y privados la obligación de prestar servicios diseñados para todos los ciudadanos.

Todos los Estados miembro de la Unión Europea reconocen los derechos de las personas con discapacidad (incluido el derecho a no sufrir discriminación). Como corolario de estos derechos, es indispensable adoptar un nuevo planteamiento general de cara a la discapacidad basado en la supresión de las barreras a la plena participación en la sociedad, en lugar de “abordar el problema a escala individual”, como defendía el planteamiento del “modelo médico” de la discapacidad.

Una de las vías hacia el establecimiento de una legislación en materia de lucha contra la discriminación consiste en la adopción de acciones en los Estados miembro. En la actualidad, pocos países de la UE disponen de una legislación específica que prohíba la discriminación contra las personas con discapacidad. Sólo Irlanda¹², Suecia¹³ y el Reino Unido¹⁴ poseen leyes en este sentido, si bien su alcance es limitado. Además, existen referencias a la discriminación contra las personas con discapacidad en las constituciones española-alemana, finlandesa y griega. En Francia se ha modificado la ley que prohíbe cualquier discriminación por motivos de raza o religión, para incluir la discapacidad. Sin embargo, debido a restricciones constitucionales o de otro tipo, estas disposiciones no cubren siempre todos los aspectos que puede revestir la discriminación. Tampoco se prevé que la adopción de acciones positivas específicas con vistas a promover la oferta de bienes y la prestación de servicios a las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás ciudadanos.

La discriminación debida a la falta de acondicionamiento (o de adaptación) razonable sólo se menciona en las legislaciones sueca y británica. El concepto de “acondicionamiento razonable” reconoce el hecho de que, para algunas personas con discapacidad, la igualdad de trato puede suponer de hecho una discriminación y que la igualdad sólo puede hacerse realidad si se prevén mecanismos de acondicionamiento que permitan a estas personas superar las barreras, por ejemplo, mediante adaptaciones del lugar de trabajo, los equipos o los métodos de trabajo.

En el Reino Unido, la Disability Discrimination Act (1995, Part III, Access to Goods and Services) (sección III [Acceso a bienes y servicios] de la Ley contra la discriminación por discapacidad de 1995) prohíbe cualquier tipo de discriminación ejercida por los proveedores de bienes y servicios contra sus clientes con discapacidad, por ejemplo, cuando no se les permite acceder a sus servicios o a los locales donde pueden adquirirse los bienes. Las empresas y los comercios se preparan ya con vistas a la introducción de los cambios necesarios, ya que se han fijado plazos para la puesta en práctica de servicios y locales accesibles (a partir de 2004)¹⁵. Las normas de accesibilidad y el planteamiento de diseño para todos desempeñan un papel decisivo en este sentido. Puesto que la Ley se aplica de forma uniforme al conjunto de las empresas, ningún sector se encuentra desfavorecido con respecto a otro. La legislación, por lo tanto, establece un “marco equitativo” de cara a la adopción de normas de accesibilidad, lo que beneficia tanto a las empresas como a los consumidores.

Un estudio reciente encargado por la Comisión Europea llega a la conclusión de que las medidas y las disposiciones legislativas de lucha contra la discriminación “contribuyen decisivamente a *dar el tono* en materia de discapacidad y de política de empleo”¹⁶. Fuera de la UE, los Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica ya han adoptado disposiciones legislativas en materia de lucha contra la discriminación en el marco de sus estrategias para la mejora de las condiciones de vida de las personas con discapacidad.

Hoy por hoy, las personas con discapacidad no disponen de un acceso equitativo a los bienes y servicios comparable al que disfrutaban las personas sin discapacidad, y, en la mayoría de los Estados miembro, no se les reconoce el derecho a exigir la igualdad de trato. El Foro Europeo de la Discapacidad (FED) trata de implantar en Europa una cultura de derechos civiles que cuente con el respaldo de la ley. Elemento fundamental de esta estrategia es la adopción de disposiciones legislativas que prohíban la discriminación contra las personas con discapacidad. En este sentido, el FED propugna la elaboración de una directiva específica sobre la discapacidad que cubra el acceso a los bienes y servicios ofrecidos al público, incluido el acceso a la información y las nuevas tecnologías, los edificios, el transporte, etc., en ejecución horizontal del art. 13 del Tratado, y que vaya más allá de la Directiva 2000/78/CE del Consejo de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación¹⁷.

II. -NUEVOS CONCEPTOS EN EL MUNDO DE LA DISCAPACIDAD: “NO DISCRIMINACIÓN + ACCIÓN POSITIVA = INTEGRACIÓN”¹⁸

Desde una óptica vulgarizadora conviene referirse a una serie de nuevos conceptos en nuestro sector, que muestran una evolución conceptual, que está teniendo su impacto en el mundo del Derecho.

II.1. Modelo social de discapacidad

No es un concepto nuevo, pero sigue siendo el modelo más relevante de las personas con discapacidad y debe estar en la base de toda política de discapacidad.

Trasladar la responsabilidad desde el individuo con discapacidad que debe ser el que se integre/adapte a una sociedad diseñada para un modelo estándar de ciudadano hacia a una sociedad que, al diseñarse de esa manera restrictiva, discrimina a un grupo importante de sus ciudadanos.

Debemos huir del concepto caritativo de la discapacidad. Ver a las personas con discapacidad como “pobrecitos” a los que se debe cuidar es una noción extremadamente nociva para las personas con discapacidad.

El modelo social es una respuesta adecuada a esta visión de la discapacidad. Es la sociedad la que debe adaptarse y debe eliminar las barreras que impiden la integración social de las personas con discapacidad.

II.2. Discapacidad desde el punto de vista de los derechos humanos

Muchas personas con discapacidad no tienen acceso a determinados derechos que para otras personas son considerados básicos. Por eso está cada vez más extendido utilizar el término de derechos humanos cuando se habla de la discapacidad.

El acceso a la educación, a la cultura, a los medios de transporte, a la información son derechos que muchas personas con discapacidad no pueden acceder o no pueden acceder igual que otras personas.

A escala internacional, en especial en el marco de las Naciones Unidas, se ha estado fortaleciendo la consideración de la discapacidad desde el punto de vista de los derechos humanos. Una de las propuestas actuales es la promoción de una Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Las Normas Uniformes de la ONU de Igualdad de Oportunidades de Personas con Discapacidad han sido definidas como un instrumento que permite vigilar el respeto a los derechos humanos de las personas con discapacidad. Las Normas Uniformes, aún teniendo algunas carencias, pueden ser utilizadas como base para una política de discapacidad. Un buen ejemplo de esto es el documento Agenda 22 elaborado por el Consejo Nacional sueco de Personas con Discapacidad, que utiliza las Normas Uniformes para la elaboración de políticas de discapacidad a escala local.

La situación de personas con discapacidad en instituciones en las que de manera diaria se vulneran sus derechos más fundamentales, sigue siendo muy frecuente en la mayoría de los países. La relación de la discapacidad con los derechos humanos es evidente.

II.3. Legislación de No Discriminación

Existen determinados países que cuentan una amplia legislación de no discriminación. Estas legislaciones a veces son legislaciones específicas de personas con discapacidad (Estados Unidos, Reino Unido), otras veces son legislaciones más amplias que tienen una parte dedicada a las personas con discapacidad (Canadá). Ya hemos profundizado sobre estas normas en el epígrafe anterior.

¿Por qué es relevante una legislación de este tipo?

Esta legislación considera ilegal la discriminación directa o indirecta de personas con discapacidad.

La discriminación directa, es decir la prohibición de acceso a un restaurante a personas con discapacidad, sigue ocurriendo aún, pero hay que admitir que estos son casos aislados.

La imposibilidad de acceder a un restaurante por no ser físicamente accesible sigue siendo la regla, y considerar esto como una discriminación es lo que realmente supone un avance extraordinario en estos momentos.

Las áreas que puede abarcar una legislación de este tipo son muchas. Veamos algunas:

- Acceso a medios de transporte públicos: trenes, autobuses, buques, etc.
- Acceso a centros comerciales
- Acceso a restaurantes y cafés

- Acceso a cines, teatros, salas de concierto
- Acceso a terminales telefónicas
- Acceso a organismos públicos
- Acceso a la vivienda
- Acceso al empleo
- -Acceso a telecomunicaciones, fundamental para no perder las posibilidades de la Sociedad de la Información
- -En general, acceso a bienes y servicios ofertados al público (v.gr.: servicios financieros, incluidos los seguros, etc.)

Cuando decimos acceso, debemos pensar en un concepto muy amplio de acceso que abarca desde el acceso físico, el acceso a la información, etc., etc.

Una legislación de no discriminación está basada asimismo en el establecimiento de estándares y de instrumentos legales para que las personas con discapacidad y sus organizaciones puedan exigir el cumplimiento de la ley.

Valga un ejemplo para los estándares. En Suecia, la ley impide la construcción de edificios nuevos que no sean accesibles para personas con discapacidad. Pero ninguna norma establece cuáles son los requisitos que un edificio debe cumplir para ser considerado accesible. La experiencia de hoteles que se autodefinen como accesibles, pero que luego no lo son, es otro ejemplo de por qué los estándares son importantes.

Todos sabemos que una buena ley sólo es tal si se cumple. Una legislación de no discriminación debe incluir mecanismos apropiados para exigir su cumplimiento.

La experiencia de Estados Unidos demuestra que el cumplimiento voluntario de la legislación es la excepción. Las empresas acceden a cumplir con la legislación cuando las demandan ante los tribunales o cuando corren el riesgo de ser demandadas.

Otro elemento importante de una legislación de no discriminación son los plazos que se fijan para poder adaptarse a la ley. Es obvio que edificios y medios de transporte nuevos deben ser accesibles desde la promulgación de la ley, pero además hay que fijar plazos razonables para hacer accesibles la infraestructura actual.

II.4. No discriminación versus persuasión

No todo el mundo es favorable a medidas obligatorias. Se prefiere que las empresas u organismos sean convencidos por las ventajas que conlleva hacer accesibles sus instalaciones y servicios a un número creciente de clientes.

La experiencia demuestra que las empresas que han sido “obligadas” por ley a hacer accesibles sus servicios, han logrado ventajas competitivas por ello, pero también está más que claro que si no hubiera existido el incentivo legal, la mayor parte de dichas empresas no hubieran hecho lo que han hecho.

Las personas con discapacidad no pueden depender sólo de la capacidad de visión comercial de las empresas, aunque sea un buen argumento, pero en todo caso subsidiario.

Un ejemplo: Una misma cadena de hoteles tiene teléfonos de texto para personas sordas en sus hoteles en Estados Unidos, pero no en sus hoteles en Europa.

II.5. Diseño para todos

Un concepto realmente reciente que supone que los productos se diseñen de una manera que puedan ser utilizados por el mayor número posible de usuarios, en especial también personas mayores y personas con discapacidad.

Las empresas se ven atraídas por este concepto por las ventajas comerciales que conlleva. Como tal, es un buen complemento a una legislación de no discriminación.

II.6. Sociedad de la información

Una adecuada utilización de las nuevas tecnologías puede conllevar ventajas a la mayor parte de las personas con discapacidad.

Para asegurar esto, es importante que las personas con discapacidad, a través de sus organizaciones especializadas, participen en el diseño de los nuevos productos de tecnología asistida, así como en los nuevos productos de uso general.

Un buen ejemplo de esto es la Web Accessibility Initiative (WAI), la cual forma parte del Website Consortium, la entidad encargada de promover Internet. La WAI tiene como objetivo que Internet se desarrolle de forma accesible para las personas con discapacidad.

Una buena medida para promover una sociedad de la información accesible es la utilización como se hace en los Estados Unidos (Act 508) y Canadá de la contratación pública. Así, los productos informáticos adquiridos por autoridades públicas deben ser accesibles para personas con discapacidad. Esto ha llevado a que los productos en el mercado privado también lo sean. Además esta fórmula se ha convertido en una fuerte barrera de entrada para los productos procedentes de otros países que no cumplan estos requisitos.

II.7. Educación

La educación es un elemento fundamental de integración social de toda persona. Por ello, es un campo fundamental para las personas con discapacidad.

Asegurar un sistema escolar lo más integrador posible debe ser uno de los pilares de toda política de discapacidad. No sólo es importante para niños y niñas discapacitadas poder estar con otros niños, sino también para los niños no discapacitados es un aprendizaje fundamental de la discapacidad como un elemento más de diversidad de su sociedad.

El lema “Diferente pero igual” se utilizó en Estados Unidos para justificar la educación separada de blancos y negros. La pregunta es por qué sigue habiendo países que justifican que es mejor para los niños con discapacidad ir a colegios especializados.

Obviamente, hay niños con discapacidad que requieren de colegios especializados, pero éstos son una minoría.

II.8. Cambio de mentalidad: ser visibles y ser titulares de derechos

Una legislación de no discriminación tiene un impacto importante en la manera que una sociedad incluye a las personas con discapacidad.

Un entorno accesible a las personas con discapacidad (desde el colegio hasta el centro deportivo o la tienda) conlleva que la discapacidad se vea como un elemento más de diversidad de la sociedad. Valga de nuevo un ejemplo. Extranjeros de visita en España suelen preguntar si hay más ciegos en España que en otros países europeos y lo cierto es que no es así. El fenómeno del cupón de la ONCE es claramente la explicación de esa mayor “visibilidad” de personas ciegas y deficientes visuales.

Asimismo, las personas con discapacidad se ven con el derecho de exigir que se les tenga en cuenta. Estar en situación de poder exigir sus derechos en vez de pedir favores o pedir caridad pone a las personas con discapacidad en una situación totalmente diversa. Esto tiene un impacto en la sociedad en general y en el propio grupo de personas con discapacidad.

Como dijo Lex Frieden, presidente de Rehabilitación Internacional en un reciente seminario en Suecia, la posibilidad de amenazar a una empresa o autoridad pública con llevarla a juicio supone un cambio radical en la percepción de la situación por parte de las personas con discapacidad.

La integración social no se consigue sólo con la concesión de recursos financieros, aunque esto es obviamente un elemento imprescindible. Pero una persona con recursos que no puede acceder a un cine, o a una sala de teatro no está plenamente integrado.

II.9. Imagen de las personas con discapacidad

La discapacidad debe ser vista como un elemento más de la diversidad de una sociedad.

Como en todo, la imagen es importante.

La discapacidad como algo “malo” es por ello una imagen que se debe evitar. Ejemplos de una utilización inadecuada es la reciente campaña de Nike que alertaba de la discapacidad que podría derivarse de la utilización de zapatillas inadecuadas. También ciertas campañas de la Dirección General de Tráfico en nuestro país transmite claramente una imagen negativa de la discapacidad, al incidir en las fuertes multas y sus secuelas, consecuencia de los accidentes de tráfico. Afortunadamente este enfoque ha cambiado en las últimas campañas.

El debate sobre bioética, que puede llevar al no nacimiento de niños a los que se les ha detectado una discapacidad, es otro ejemplo delicado.

En un reciente seminario realizado en Suecia, se planteó la conveniencia de crear un observatorio de los medios de comunicación en materia de discapacidad. Este observatorio se dedicaría a denunciar toda discriminación de personas con discapacidad por parte de medios de comunicación.

II.10. -La diversidad del colectivo de personas con discapacidad no debe impedir su unidad

El colectivo de personas con discapacidad es extraordinariamente heterogéneo. La forma que tienen las personas con discapacidad de organizarse por tipos de discapacidad es una clara muestra de ello.

Toda legislación de discapacidad debe tener muy en cuenta esta diversidad.

Aun así, la tendencia creciente del movimiento de personas con discapacidad de estar unido es una evolución muy positiva. Como dijo Bengt Lindqvist, Relator Especial de las Naciones Unidas en materia de discapacidad: “La mejor garantía de un progreso sostenido para las personas con discapacidad es un movimiento fuerte y unido de las personas con discapacidad.”

Toda política de personas con discapacidad debe hacerse en estrecha colaboración con las organizaciones de personas con discapacidad tanto en su diseño, implementación y evaluación.

II.11. “Mainstreaming” más servicios especiales cuando se requieran

Toda nueva política general antes de su implantación debe medirse por su impacto en las personas con discapacidad.

La transversalidad (*mainstreaming*) no resuelve todos los problemas, pero si se aplica bien no crea barreras adicionales y resuelve muchos, pero no todos, los problemas. Cuanto mejor se haga la transversalidad, menos servicios especiales se requerirán, pero siempre se requerirán algunos servicios especiales para aquellas personas con discapacidad que no puedan beneficiarse del *mainstreaming*.

Tomemos el ejemplo del transporte en autobuses urbanos. Aunque todos los autobuses urbanos sean accesibles, habrá algunas personas con discapacidad que no podrán utilizarlos. Para dichas personas un servicio especial de transporte debe estar disponible.

II.12. Centros de vida independiente

Modelo nacido en Berkeley en los años 70, consiste en centros promovidos y gestionados por personas con discapacidad que tienen como objetivo que las personas con discapacidad puedan llevar una vida autónoma.

Estos centros proveen servicios a todo tipo de personas con discapacidad y son una alternativa a las instituciones. Aun debiendo adaptarse a otras situaciones culturales, es sorprendente que este modelo no esté más extendido.

II.13. Limitaciones de la legislación de no discriminación: el empleo

La integración laboral es un factor clave para la integración social de las personas con discapacidad, que puedan desarrollar una actividad por cuenta ajena o propia.

La experiencia norteamericana demuestra que una legislación de no discriminación en el campo del empleo es, por sí sola, insuficiente para mejorar la tasa de empleo de las personas con discapacidad.

No es fácil poder demostrar que una empresa que no ha contratado a una persona con discapacidad lo ha hecho por su discapacidad o lo ha hecho porque la persona contratada en su lugar estaba mejor preparada.

Más aún, hay personas con discapacidad cuya productividad media es menor a las personas sin discapacidad. Estas personas siempre quedarían fuera de la cobertura de una legislación de no discriminación que solo “protege” a aquellas personas con discapacidad que, con o sin una adaptación de su puesto de trabajo, pueden rendir con “normalidad” y que además han de ejercer su derecho demandando ante los tribunales a la empresa discriminadora.

Medidas de acción positiva tienen que complementar una legislación básica de no discriminación. Subvenciones a empresas, entidades especializadas, sistemas de cuotas, beneficios fiscales, son algunos ejemplos de medidas que han dado resultados.

II.14. Derecho a acceder a los derechos: no dejemos a algunos fuera

Hemos visto en el apartado anterior que la no discriminación no funciona de manera adecuada en el campo del empleo.

Es indudable que una legislación de no discriminación tiene como consecuencia la creación de una sociedad accesible.

La pregunta es si esto es suficiente o no. La respuesta es no.

Pensemos en una familia que tiene un niño discapacitado. La pregunta básica es si los costes relacionados con ese hecho deben ser soportados por la familia o por la sociedad. La respuesta es clara. Desgraciadamente la realidad no suele ser así y la presión sobre la familia, y particularmente sobre las madres, es a veces insostenible, sin embargo, todos somos iguales ante la ley y pagamos religiosamente nuestros impuestos.

Otro ejemplo: qué significa una legislación de no discriminación para una persona con autismo. Si no hay servicios de apoyo de calidad, le sirve de bien poco.

Es la sociedad la que debe poder ofrecer aquellos servicios que dicha familia requiera o la compensación económica que dicha familia necesita por los cuidados a su hijo/hija discapacitada.

Algunas personas con discapacidad requieren de servicios muy especializados y por ello costosos. La ausencia de dichos servicios hace que la discapacidad recaiga en la familia.

Es lo que en Francia se denomina derecho a la compensación. Sin este derecho, para muchas personas con discapacidad, los restantes derechos son inalcanzables. Es el derecho a acceder a los derechos.

De nuevo el ejemplo norteamericano es útil. Una persona con discapacidad en dicho país puede entrar en la mayoría de los restaurantes, acceder a los medios de transporte, pero también tiene muchas posibilidades de convertirse en un “sin techo”.

Por ello, igualdad de oportunidades es un concepto que puede ser limitado para las personas con discapacidad, dado que para un número importante de personas con discapacidad las limitaciones derivadas de su discapacidad, aún en una sociedad accesible o en un entorno no discriminatorio, tienen más oportunidades que otros de no tener éxito. Hay que ir más allá.

En este sentido, el modelo social europeo más basado en una sociedad solidaria es un modelo más acogedor para las personas con discapacidad que el modelo individualista americano.

No debemos olvidar que los derechos sociales también forman parte de los derechos humanos y estos derechos requieren mayormente acciones positivas para asegurar su pleno disfrute.

II.15. -Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Tratado de Niza)

La nueva Carta de Derechos Fundamentales de la UE apunta en la dirección adecuada.

Dos artículos en la sección denominada “Igualdad” mencionan a las personas con discapacidad. El artículo que prohíbe la discriminación (art. 21) y el artículo que reconoce el derecho de las personas con discapacidad de beneficiarse de medidas que favorezcan su integración (art. 26).

II.16. Conclusión: la síntesis de dos modelos

Como ya se indica en el título de esta contribución, la respuesta más adecuada se debe basar en la combinación de una legislación amplia de no discriminación junto con medidas de acción positiva dirigidas a aquellas personas con discapacidad que así lo requieran. Ambos modelos no son antagónicos, sino complementarios.

Dice un dicho africano que la calidad de una sociedad se mide por como trata a sus ancianos. Este aserto es perfectamente adaptable a las personas con discapacidad.

Espero que estas reflexiones surgidas de la vida diaria puedan ser útiles para nuevos enfoques legislativos en nuestro sector.

Algunas *website* útiles para consultar

Disability Research Institute de la Leeds University. Artículos de Vic Finkelstein y Colin Barnes: www.leeds.ac.uk/disability-studies/

DREDF. Documentos relacionados con la legislación de no discriminación en Estados Unidos: www.dredf.org

National Council on Disability: www.ncd.org

European Disability Forum (EDF): www.edf-feph.org

Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI):
www.cermi.es

² Ruiz Miguel: “La igualdad como diferenciación”, en “Derechos de las minorías y de los grupos diferenciados”, Escuela Libre Editorial, 1994

³ Ruano, L: “Acciones positivas y discriminación positiva”, AJA, nº 227 (1995), pgs. 1 a 4.

⁴ Ruiz Miguel, A.: “Discriminación inversa e igualdad”, en VALCARCEL, A. (Comp.): El concepto de igualdad. Madrid. Ed. Pablo Iglesias, 1994.

⁵ Un análisis exhaustivo se realiza en Sierra Hernaiz, E.: “Acción positiva y empleo de la mujer”, CES, 1999.

⁶ Sentencia de 17-10-1995, C-450/93.

⁷ Sentencia 11-11-1997, C-409/95

⁸ Sentencia 25-10-1986, C-312/86

⁹ Sentencia 269/1994, de 3 de octubre

¹⁰ La Sentencia 128/1987, de 16 de julio, a la que han seguido, al menos, 20 Sentencias del Tribunal Constitucional.

¹¹ Rodríguez Piñero, M.: “El principio de la igualdad y las relaciones laborales”, RPS nº121 (1979)

¹² Employment Equality Act 1999 (Ley sobre la igualdad en el empleo de 1999).

¹³ Ley por la que se prohíbe cualquier forma de discriminación en la vida profesional de las personas con discapacidad de 1999.

¹⁴ Disability Discrimination Act 1995 (Ley contra la discriminación de las personas con discapacidad de 1995).

¹⁵ Disability Discrimination Act 1995.

¹⁶ Benchmarking Employment Policies for Disabled People (Evaluación comparativa de las políticas de empleo para las personas con discapacidad) – ECOTEC, 2000.

¹⁷ DOCE L-303, de 2 de diciembre de 2000, esta Directiva ha de ser transpuesta en el plazo de tres años (2003), pudiéndose pedir una prórroga excepcional de otros tres.

¹⁸ Esta expresión deriva del lema del Congreso Europeo de Personas con Discapacidad, que bajo Presidencia española, tuvo lugar en Madrid del 20 al 23 de marzo de 2002 y en el que se aprobó la “Declaración de Madrid”.

**LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS
PERSONAS CON DISCAPACIDAD
EN EL DERECHO INTERNACIONAL**

RAFAEL DE LORENZO

Doctor en Derecho. Vicepresidente de la Confederación Española de Fundaciones y

Asesor Jurídico del Consejo General de la ONCE.

Ex-Vicepresidente de la Organización Nacional
de Ciegos Españoles (ONCE)

Ex-Secretario General del Comité Español de Representantes
de Minusválidos (CERMI)

SUMARIO: I. DISCRIMINACIÓN Y DESIGUALDAD. II. LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LAS NORMAS INTERNACIONALES Y SUPRANACIONALES. **II.1. Textos internacionales de Naciones Unidas. II.2. Organización Internacional del Trabajo. II.3. Consejo de Europa. II.4. Unión Europea: El artículo 13 del Tratado y la Directiva de desarrollo. II.5. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. II.6. La política social y de empleo: iniciativas en el seno de la Unión Europea.** III. TRATAMIENTO DE LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN ESPAÑA. **III.a. Empleo. III.b. Seguridad Social. III.c. Educación e Integración escolar. III.d. Salud III.e. Movilidad y barreras arquitectónicas.** IV. LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEBEN IMPLICARSE DIRECTAMENTE EN LA RESOLUCIÓN DE SUS PROBLEMAS. V. LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL COMIENZO DEL SIGLO XXI.

I. DISCRIMINACIÓN Y DESIGUALDAD

Es un hecho fácilmente constatable en la abundante documentación que se ha gestado en el último siglo en torno al fenómeno de las discapacidades que su tratamiento no ha sido siempre el mismo. Tres son los modelos de actuación que se han dispensado a lo largo del tiempo a las personas con discapacidad².

Un primer modelo, caracterizado por su marginación social: Las personas con discapacidad son tratadas como sujetos de asistencia y tutela y como seres dependientes e improductivos. El segundo modelo, nacido tras la Segunda Guerra Mundial, es el llamado rehabilitador, en el que el protagonista es el individuo que debe ser objeto de un tratamiento médico recuperador, incluida su capacidad de trabajo. Finalmente el tercer modelo, actualmente predominante, es el que fija como objetivo potenciar la autonomía e independencia personal. El tratamiento del problema pasa de lo individual a lo colectivo: la cuestión no es tener una discapacidad sino la desventaja que esa situación comporta en el ámbito social en el que la persona se integra. Obviamente, elementos de los tres modelos expuestos conviven en la actualidad en mayor o menor medida.

La desventaja social derivada de la discapacidad o minusvalía es el resultado de la interacción de circunstancias personales (la deficiencia o discapacidad) y de factores sociales (la mayor o menor accesibilidad del entorno, la existencia de ayudas o técnicas de autonomía apropiadas, las actitudes, comportamientos, regulaciones o normas sociales). La sociedad en general y las personas con discapacidad en particular han percibido de forma muy diferente tales desventajas, desde la percepción patológica de las discapacidades, en el primer modelo antes descrito, hasta llegar a la toma de conciencia sobre el sujeto con discapacidad en igualdad de derechos con el resto de ciudadanos.

En este nuevo marco conceptual, en el que se asume que la situación de desventaja social es el elemento clave en el tratamiento del problema, surge con fuerza la idea de la igualdad como diferenciación³. Ambos conceptos se relacionan de dos formas distintas: la primera, diferenciación para la igualdad indica que el fin de una sociedad más igualitaria, considerada más justa, exige políticas que traten desigualmente a quienes son desiguales con objeto de reducir la situación de desventaja; la segunda, diferenciación como igualdad, tiene el significado de la aspiración de una sociedad igualitaria en la que las relaciones sociales se caracterizan por una diferenciación o diversidad entre los distintos grupos que no implica ni dominación ni relación injusta entre ellos. Y podemos observar que, en la práctica, existen innumerables políticas basadas en la primera acepción de la diferenciación para la igualdad, por ejemplo la de viviendas protegidas, la dotación de becas o las subvenciones a la contratación laboral de colectivos desfavorecidos, así como que de dichas medidas se benefician ciertas minorías que se encuentran en situación desfavorecida o incluso grupos muy numerosos, como es el de las mujeres, que son la mitad de la población, o las personas con discapacidad. Se trata, en definitiva, de lo que venimos llamando medidas de discriminación “inversa” o “positiva”, cuya traslación a las normas jurídicas nacionales o internacionales se ha ido produciendo en las tres últimas décadas con mejor o por fortuna, pero que, sin duda, han marcado un hito en el tratamiento jurídico de los colectivos en situación de desventaja o desfavorecidos.

Frente a los ideales de dignidad y derecho a la igualdad como base de la libertad, la justicia y la paz, reconocidos en el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, se impone la cruda realidad de millones de personas que, padeciendo una deficiencia física, psíquica o sensorial, se enfrentan con multitud de barreras que dificultan, cuando no impiden absolutamente, el ejercicio de sus derechos y su participación activa en la sociedad, en definitiva su integración social. Es en el terreno de las barreras de todo orden que existen en la vida social en el que tenemos que situar la acción política de los organismos nacionales, transnacionales o internacionales que se ocupan del fenómeno de las discapacidades. Barreras de tipo físico, como escaleras en el acceso a edificios, puertas demasiado estrechas o autobuses, trenes o aviones que no se pueden utilizar. Impedimentos de comunicación que ponen dificultades a las personas con deficiencias auditivas o visuales. Obstáculos de orden socioeconómico para obtener un empleo suficientemente remunerado o para mantenerlo cuando las empresas deben desprenderse de personal.

El tratamiento de un problema exige, para comprenderlo y proponer soluciones, definir e intentar delimitar su magnitud. La “Declaración de Derechos de los Impedidos”⁴ define el término impedido por “toda persona incapacitada de subvenir por sí misma, en su totalidad o parte, a las necesidades de una vida individual o social normal a consecuencia de una deficiencia, congénita o no, de sus facultades físicas o mentales”. La Organización Mundial de la Salud, por su parte, distingue entre deficiencia, incapacidad y minusvalía. Por deficiencia se entiende “la pérdida o anormalidad permanente o transitoria psicológica, fisiológica o anatómica- de estructura o de función”. Por incapacidad, “cualquier restricción o impedimento del funcionamiento de una actividad, ocasionados por una deficiencia, en la forma o dentro del ámbito considerado normal para el ser humano”. Finalmente, por minusvalía se entiende la “incapacidad que constituye una desventaja para una persona dada, en cuanto limita o impide el cumplimiento de una función que es normal para esa persona según la edad, el sexo y los factores sociales y culturales”. Esta definición de minusvalía coincide exactamente con la idea antes expuesta de desventaja social que la incapacidad ocasiona. En los últimos tiempos se viene imponiendo el término discapacidad y persona con discapacidad, utilizándolo como sinónimos de minusvalía o persona con minusvalía o minusválido, a pesar de que esta última es la denominación incorporada al ordenamiento jurídico español, cuya Ley de cabecera es precisamente la “Ley de Integración Social de los Minusválidos”. Sin embargo, este término viene siendo objeto de un progresivo desuso por poseer ciertas connotaciones negativas.

En cuanto a la magnitud del problema, se estimó en 500 millones en el “Programa de Acción Mundial para los Impedidos”⁵ el número de personas con incapacidades. En general, en la mayoría de los países por lo menos un 10% de las personas padecen una deficiencia física, mental o sensorial, agudizándose el problema en el Tercer Mundo donde muchas de tales personas viven en zonas rurales sin servicios adecuados.

Según la Encuesta sobre Deficiencias, Discapacidades y Estado de Salud de 1996, la estadística oficial sobre población discapacitada, en España hay más de 3,5 millones de personas con discapacidad, lo que representa el 9% del total de habitantes de nuestro país. De estos más de 3,5 millones de ciudadanos, una cifra superior ligeramente al millón cuatrocientos mil, tiene una edad comprendida entre los 6 y 64 años, es decir, están en lo que se llama vida activa.

II. -LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LAS NORMAS INTERNACIONALES Y SUPRANACIONALES

El origen inmediato de las normas jurídicas que asumen la protección y los derechos de las personas con algún tipo de deficiencia o discapacidad se sitúa en el reconocimiento de los Derechos Humanos y su plasmación jurídico-positiva mediante la configuración de derechos fundamentales. Sobre esta base, se le ha ido progresivamente dando más valor a los derechos sociales y económicos y, entre otros, tales como el derecho al trabajo, a la protección social frente a situaciones de necesidad o el derecho a una vivienda digna, se han configurando instrumentos para facilitar la integración de personas que forman parte de grupos especialmente marginados o discriminados.

Una primera rama de normas de protección de las personas con discapacidad viene constituida por aquéllas que reconocen derechos a todos los ciudadanos. Destacan la “Declaración Universal de Derechos Humanos” (1948) y el “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (1966), en el ámbito internacional, y la “Carta Social Europea” (1961) y el “Tratado de la Unión Europea”⁷, en el ámbito de nuestra área geográfica. Su importancia se debe a que en los mismos se fijan objetivos de carácter general que sirven de base o fundamento a otros textos (Resoluciones, Recomendaciones, Convenios o Informes), que ya recogen de forma más específica el asunto de la discapacidad.

II.1. Textos internacionales de Naciones Unidas

En el ámbito de Naciones Unidas el primer gran texto que hay que referir es, sin duda, la “Declaración de los Derechos de los Impedidos”⁸ del año 1975, que tiene su antecesora en la “Declaración de Derechos del Deficiente Mental”⁹ del año 1971. En los preámbulos de dichas Declaraciones se menciona expresamente el compromiso adquirido por los Estados de actuar para favorecer la elevación del nivel de vida, el pleno empleo y las condiciones de progreso y desarrollo en el orden económico y social. Dentro de este contexto, y partiendo de las políticas que desde tiempo atrás tenían como finalidad proteger a los heridos de guerra y las víctimas de accidentes de trabajo, la comunidad internacional parece tomar conciencia de que la salvaguarda de los derechos de las personas con discapacidad merece una atención relevante. El gran valor de la primera de las Declaraciones citadas es reconocer que dichas personas “tienen derecho a las medidas destinadas a permitirles lograr la mayor autonomía posible” y a “recibir atención médica, psicológica y funcional..., a la educación, a la formación y a la readaptación profesionales..., a las ayudas, consejos, servicios de colocación y otros servicios que aseguren...su integración o reintegración social”. Quizás por vez primera, se reconoce en este contexto el papel de las organizaciones de las personas con discapacidad en la consulta sobre el desarrollo de los derechos de las mismas.

Pero el gran salto cualitativo en la intervención de Naciones Unidas se produce, por su valor emblemático, con la proclamación por parte de la Asamblea General de 1981 como Año Internacional de los Impedidos con el lema “Plena Participación e Igualdad”, y del periodo 1983/1992 como “Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos”, que ha impulsado la adopción de iniciativas de todo tipo en orden a la consecución de la integración social y que, a diferencia de otras anteriores emprendidas para la readaptación de los minusválidos, tales como las dirigidas a proteger a los heridos de guerra o, en el marco de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), a las víctimas de accidentes de trabajo, por lo que se ha caracterizado es por una preocupación más global e integral por las minusvalías en general.

La propia Naciones Unidas aprobó un “Programa de Acción Mundial para los Impedidos”¹⁰ con el propósito de “promover medidas eficaces para la prevención de la incapacidad, la rehabilitación y la realización de los objetivos de participación plena de los impedidos en la vida social y el desarrollo de la igualdad”, lo que “significa oportunidades iguales a las de toda la población y una participación equitativa en el mejoramiento de las condiciones de vida...”. Este importante Programa constituye un hito en el papel de Naciones Unidas en la lucha por un mundo más justo hacia las discapacidades y reconoce (apartado 21) que no bastan las medidas de rehabilitación sino que muchas veces es el medio el que determina el efecto de una deficiencia al negársele al minusválido las mismas oportunidades de la población restante en aspectos fundamentales de la vida, tales como la educación, el empleo, la vivienda, etc.

El Programa de Acción Mundial ha tenido un efecto multiplicador en cuanto a trabajos realizados en materia de minusvalías, entre los que destacan los derivados de la Reunión Mundial de Expertos en Estocolmo para examinar su puesta en ejecución (1987), que adoptó una amplia lista de recomendaciones que giraron alrededor de la filosofía base del “reconocimiento de los derechos humanos de los discapacitados, en primer lugar como titulares de la plena ciudadanía de sus respectivos países, con los mismos derechos de los demás ciudadanos, y sólo en segundo lugar como usuarios de servicios sociales y otros servicios”.

Asimismo, han sido numerosas las recomendaciones presentadas durante este periodo con el fin de conseguir una mejor ejecución del Programa de Acción Mundial. A título de ejemplo, figuran la relativa a la puesta en marcha de un sistema internacional de información o la dirigida a la propia O.N.U. para llevar a cabo una política de personal orientada a emplear a más personas con discapacidad dentro de la Organización. Pero, entre todas ellas, merece la pena mencionar la Resolución que aprueba las normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad del año 1994¹.

De entre todas las acciones específicas llevadas a cabo por Naciones Unidas, a través de sus Organizaciones especializadas (OMS, UNICEF, UNESCO...) haremos especial referencia a continuación al importante papel desarrollado por la OIT.

II.2. Organización Internacional del Trabajo

Cualquier política de integración social tiene en el trabajo un elemento clave y así lo han reconocido ampliamente las organizaciones internacionales, especialmente la OIT, al desarrollar algunos instrumentos jurídicos de variado alcance. La OIT es quien ha desarrollado una labor más continuada y comprometida.

Alguno de los instrumentos aprobados por la OIT tienen un alcance general, pero incluyen entre sus previsiones las personas con discapacidad. Tal es el caso del Convenio nº 111 y la Recomendación nº 111 sobre discriminación en materia de empleo y ocupación, ambas aprobadas en 1958, en las que se prohíben las discriminaciones en el empleo que tengan su sede, entre otras razones, en la discapacidad bien por normas jurídicas o, lo que es más frecuente, en prácticas de individuos o de grupos y que afecten tanto a las oportunidades para obtener un empleo como a las propias condiciones de trabajo. Importa destacar que el Convenio 111, norma jurídica directamente aplicable en los Estados que lo hayan ratificado y publicado, no sólo ampara frente a la discriminación sino que promueve la adopción de medidas especiales de protección y las legítimas considerándolas no discriminatorias cuando se trata de superar una desventaja o desigualdad. Este Convenio es una importante referencia y antecedente sobre otras normas que después mencionaremos en el ámbito de la Unión Europea.

Por otra parte, la OIT dispone de otros instrumentos específicos, de entre los cuales cabe mencionar los siguientes:

- -Convenio 102, de 28 de junio de 1952, sobre la Norma Mínima de la Seguridad Social¹².
- -Recomendación 99 sobre la adaptación y readaptación profesional de los inválidos (1955).
- -Convenio 128 sobre prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (1967).

- -Recomendación 131 sobre prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (1967).
- -Convenio 159, de 22 de junio de 1983, sobre la readaptación profesional y el empleo de las personas inválidas.
- -Recomendación 168 sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas (1983).

Los cuatro primeros instrumentos recogen las prestaciones básicas de Seguridad Social que se comprometen a asegurar los Estados ratificantes, en el caso de los Convenios, y entre ellas se recogen las prestaciones de invalidez y las derivadas de accidente de trabajo y enfermedades profesionales.

En cuanto al Convenio 159 y la Recomendación 168 recoge un elenco de medidas positivas de empleo que, en la línea del Convenio 111, no pueden ser consideradas discriminatorias respecto los trabajadores sin discapacidad (Artículo 4 del Convenio 159). La filosofía que inspiran los citados Instrumentos es la de que los recursos a los que accedan las personas con discapacidad sean, en la medida de lo posible, los normalmente utilizados por los restantes ciudadanos, o que ha recibido el nombre de principio de normalización, el cual no excluye la atención de las particularidades especiales a través de servicios o programas específicos. Este principio de normalización ha sido definido por la OIT en el “Glosario de rehabilitación profesional y empleo de incapacitados”(1981) “como aquel basado en el hecho de que la persona incapacitada, además de las necesidades debidas a su condición, tiene por lo común las mismas necesidades económicas, sociales, culturales y de otros órdenes que las demás personas, pero que no siempre posee la capacidad para adaptarse e integrarse totalmente”.

II.3. Consejo de Europa

Las iniciativas en materia de minusvalías comienzan casi desde la constitución del Consejo de Europa el 5 de mayo de 1949, puesto que desde el año 1950 han venido siendo adoptadas por los cinco Estados miembro de la organización del Tratado de Bruselas¹³ recomendaciones para la readaptación de los minusválidos o sobre la formación del personal que se ocupa de la readaptación¹⁴.

En 1959, los siete Estados miembros del Consejo de Europa aprueban el “Acuerdo Parcial en materia Social y de Salud Pública”¹⁵ a raíz del cual se crea el Comité para la readaptación y la reinserción profesional de los minusválidos, compuesto por expertos de los Ministerios de Trabajo, Seguridad Social y Salud Pública de los distintos Estados. Este Comité, al que España se adhiere en 1979, ha venido desarrollando una intensa actividad, realizando estudios, informes y proponiendo resoluciones que inspiren a los Estados miembro en sus políticas y actuaciones legislativas.

Mención aparte y destacada merece la “Carta Social Europea” de 1961¹⁶. En la misma, su artículo 15 compromete a los Estados a adoptar medidas para procurar la formación profesional y la readaptación profesional y social mediante un puesto de trabajo, ya en el mercado ordinario o protegido, incentivando a esos efectos a los empleadores en la contratación.

Los nuevos enfoques en los que se inspiran las iniciativas del Consejo de Europa son similares a las expuestas cuando nos referíamos al Programa de Acción Mundial aprobado en el seno de Naciones Unidas. De una óptica específica centrada en la readaptación física o terapéutica, en la que el apartado médico ocupaba la parte fundamental, ha pasado a considerarse los aspectos más globales e integradores dirigidos a la integración social de los minusválidos a todos los niveles, de modo que puedan gozar de todos los derechos y libertades.

Finalmente, es de reseñar la Resolución del Consejo de Europa de 17 de septiembre de 1984, por la que se aprueba el “Programa Tipo de Política de Readaptación” por el que se pretende impulsar una política coherente en la que el minusválido, convertido en actor de su propia readaptación, adquiera el pleno reconocimiento del derecho a ser diferente, trasladando al resto de la sociedad la carga de adaptarse a las necesidades específicas de dichas personas. Este texto es, sin duda, uno de los más completos en la delimitación de una política integral en favor de las personas discapacitadas y merecería ser objeto de una mayor atención y difusión.

II.4. -Unión Europea: El artículo 13 del Tratado y la Directiva de desarrollo

A pesar de que en la Comunidad Europea el elemento de integración económica ha sido el fundamental, no es menos cierto que la política social ha ido avanzando progresivamente, aunque siempre con cierta timidez.

El Tratado de Amsterdam introdujo en el Tratado de la Unión Europea (TUE) una disposición explícita sobre la lucha contra la discriminación en diversos ámbitos. El artículo 13 del Tratado establece lo siguiente:

“Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previo consulta al Parlamento, podrá adoptar medidas adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”.

El derecho a no ser discriminado se encontraba reconocido en diversos instrumentos jurídicos internacionales tales como los Pactos de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos y Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio Europeo sobre Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y, en lo relativo al empleo, como antes vimos, por el Convenio 111 de la OIT. Ciertamente es que, con anterioridad al Acuerdo de Amsterdam, el Tratado ya venía incorporando el citado Convenio Europeo a los principios generales del Derecho comunitario (Art. 6.2 del TUE). Sin embargo, a partir de Amsterdam, por vez primera, se introduce una cláusula expresa de lucha contra la discriminación en los ámbitos señalados que tiene como primera consecuencia posibilitar la adopción de medidas de ámbito comunitario.

Así pues, y sobre esa base jurídica, la Comisión presentó en 1999 una propuesta de Directiva¹⁷ del Consejo relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación y una Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006).

En primer término debe ponerse de relieve la valentía de la Comisión a la hora de formular estas propuestas, ya que el artículo 13 no obliga en sentido estricto a hacerlo (dicho precepto utiliza el verbo “podrá”). Las Constituciones de todos los Estados miembros, a excepción del Reino Unido, que no dispone de un texto constitucional escrito, cuentan con normas jurídicas que prohíben diversas formas de discriminación. Los motivos más comunes de discriminación son, además del sexo, el origen racial o étnico, la religión, las convicciones y la discapacidad. La prohibición de las discriminaciones por razones de edad y orientación sexual no cuentan con apoyo explícito en los textos constitucionales, pero han sido contemplados por la Jurisprudencia constitucional de diversos países. El marco jurídico de protección judicial frente a las discriminaciones también varía ampliamente de unos Estados a otros. La legislación ordinaria también contempla de forma muy diversa esta cuestión. Todos los Estados miembros incluyen normas antidiscriminatorias en múltiples aspectos de la relación laboral, tales como el acceso al empleo, la remuneración y las condiciones de trabajo. La edad, la orientación sexual y la discapacidad no cuenta con referencias jurídicas explícitas en algunos Estados miembros¹⁸.

El alcance y la fuerza ejecutiva de las disposiciones constitucionales o legales varían, en consecuencia, de unos Estados a otros de forma muy considerable. Las propuestas de Directivas se justifican por la necesidad de establecer una serie de principios comunes sobre igualdad de trato que comprendan ámbitos clave, posibilitar el ejercicio de acciones positivas y establecer mecanismos e instrumentos comunes de protección y reparación del daño eventualmente causado sobre las personas objeto de trato o acoso discriminatorio.

La Directiva representa un importante avance en la lucha por la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidades, ya que obligará a los Estados miembros a establecer un marco adecuado no sólo de protección frente al trato discriminatorio directo sino de acción positiva frente a las discriminaciones indirectas hacia este colectivo, es decir, contra situaciones o acciones aparentemente neutras pero que impiden en la práctica el acceso de las personas con discapacidad a los empleos, el ejercicio del trabajo o la promoción profesional. Situación esta no sólo radicalmente injusta, sino también generadora de ineficiencias económicas pues implica la baja participación de dicho colectivo en la actividad económica y en la creación de riqueza.

Así pues, la Directiva no sólo veda todo tipo de discriminación en el trato de los discapacitados en el mercado laboral sino que, avanzando un paso más, fija un objetivo dirigido a erradicar los obstáculos que se oponen a que dichas personas, con un ajuste razonable, sean capaces de desempeñar las tareas fundamentales del puesto de trabajo. Se trata de una cláusula que puede tener un gran alcance, pues puede obligar, por ejemplo, a que una empresa o un centro de formación realice adaptaciones del centro de trabajo para mejorar su accesibilidad o del puesto de trabajo para que el discapacitado pueda desarrollar normalmente las funciones o cometidos del mismo. Bien es cierto que los términos del precepto son muy vagos y limitados: la obligación se refiere a realizar ajustes “razonables” y se circunscribe a los casos en que no suponga dificultades excepcionalmente gravosas. Es decir, una empresa, en el ejemplo anterior, puede argumentar que las obras de adaptación o accesibilidad son muy costosas y no pueden ser afrontadas por falta de liquidez de la empresa o existencia de otras prioridades. Sin duda, se abre un interesante espacio a la concreción de la Directiva en las normas nacionales, incluidas las de origen paccionado (Convenios colectivos), e, incluso en las prácticas cotidianas del mercado laboral que no siempre dependen de la existencia o no de disposiciones jurídicas más o menos concisas. Y, por supuesto, la protección judicial o administrativa que se ha de dispensar, como veremos después, dará lugar, sin duda, a la apertura de vías nuevas de avance en la conquista de derechos e igualdad de oportunidades de los discapacitados en el mercado de trabajo.

Merece la pena recordar, en este punto, que la Directiva 89/391/CEE, sobre seguridad y salud de los trabajadores en los lugares de trabajo, ya establece la obligación de los empresarios de adaptar el lugar de trabajo a los trabajadores con discapacidad. Dicha Directiva fue transpuesta en nuestro Derecho por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, sobre Prevención de Riesgos Laborales (Art. 25.1), y por el Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo. Pero estas disposiciones se ciñen a la protección de los que tienen la condición de trabajadores y a los centros o lugares de trabajo y, sin embargo, la propuesta que analizamos tiene un alcance más amplio pues se aplica también a personas sin empleo y a los lugares o centros donde se imparten acciones de orientación o formación.

II.5. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Con independencia del alcance jurídico limitado de este texto, tras su aprobación en la Cumbre de Niza el año 2000, la Carta de Derechos Fundamentales ya ha sido calificada como germen de una futura Constitución Europea. El elenco de derechos que recoge reposa en los principios que inspiran Instrumentos internacionales como el Convenio Europeo para la protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, las Cartas Sociales de la Comunidad y del Consejo Europeo, el Tratado de la Unión Europea y la tradición constitucional de los Estados miembro. Por tanto, su valor no es establecer nuevos derechos y libertades, sino erigirse quizás en la semilla de una norma constitucional europea con una fuerza jurídica vinculante que hoy está lejos todavía de disponer.

El artículo 21 de la Carta establece:

-“Se prohíbe toda discriminación y, en particular, la ejercida por motivos de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual”.

Esta cláusula que veta un amplio número de causas de discriminación tiene similitudes con el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea sólo en la coincidencia parcial de los motivos de discriminación, pero tiene una diferencia sustancial y es que la finalidad del último artículo citado es habilitar a la Comunidad a adoptar “medidas adecuadas para luchar contra la discriminación” y, sin embargo, el artículo 21 de la Carta trata de establecer una cláusula prohibitiva de las discriminaciones. De momento, y mientras no se incorpore al Tratado, su alcance sólo será el de una orientación hacia los Estados miembros y su incumplimiento no podrá ser invocado ante los Tribunales nacionales o ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

La vertiente positiva de la prohibición de la discriminación por razón de discapacidad es el artículo 24 de la Carta:

-“Las personas discapacitadas tienen derecho a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad”.

Este precepto, copado de la Carta Social Europea adoptada en el seno del Consejo de Europa, pretende legitimar acciones positivas que establezcan discriminaciones que tengan la finalidad de superar las desventajas en las que se encuentran las personas con discapacidad y, por tanto, recoge la tradición establecida en otros instrumentos jurídicos como el Convenio 159 de la OIT.

Otra novedad importante es la inclusión del concepto de dependencia en el derecho al acceso a las prestaciones de Seguridad Social. El artículo 32.1 de la Carta dispone el derecho al acceso a las prestaciones de Seguridad Social y a los servicios sociales “que garantizan una protección en caso de maternidad, enfermedad, accidente laboral, dependencia o vejez, así como en caso de pérdida de empleo”, según las legislaciones y prácticas nacionales. Se abre paso aquí un concepto- “dependencia”- indudablemente más amplio que el de incapacidad cuyo desarrollo y alcance es difícil de augurar pero que parece de indudable trascendencia.

II.6. -La política social y de empleo: iniciativas en el seno de la Unión Europea

El Tratado de la Unión Europea (arts.3.i; 117 a 127) consagra ámbitos de cooperación entre los Estados miembro en el campo del empleo y la política social. Además el Tratado de Amsterdam (1997), introduce un nuevo capítulo en materia de empleo. En este marco general, las personas con especiales dificultades en el mercado de trabajo gozan de una particular atención y se ha reconocido que el tema del empleo ha de ser considerado como una cuestión común. Con el fin de, otorgar una garantía más sólida a las personas con discapacidad, se incluyó en el acta final del Tratado de Amsterdam una Declaración nº 22, que establece que las instituciones comunitarias deben tener más en cuenta las necesidades de dichas personas. Con esta Declaración se subraya la utilidad de adoptar a escala comunitaria normas que favorezcan su integración y luchen contra la discriminación y la desigualdad de oportunidades en el los procesos de realización del mercado interior. Por otra parte, las Conclusiones de varios Consejos Europeos, desde el de Essen y Luxemburgo, han establecido un marco europeo que define los ejes prioritarios en materia de empleo. El nuevo Tratado obliga a examinar anualmente la situación del empleo y adoptar líneas directrices para sus políticas nacionales. La Estrategia Europea para el Empleo, establecida en el vigente Tratado de la Unión Europea, significa que, en virtud de la misma, las Directrices Comunes para el Empleo, aprobadas por el Consejo, sirven de marco general de coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembro, los cuales elaboran y aplican Planes Nacionales de Acción a favor del Empleo, a los cuales los Fondos estructurales prestan su apoyo y contribución financiera. Los cuatro ejes de la Estrategia Europea por el Empleo son los siguientes:

- a) -Mejorar la capacidad de inserción profesional, especialmente de los parados de larga duración y de los jóvenes.
- b) -Desarrollar el espíritu de empresa.
- c) -Fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas.
- d) -Reforzar la política de igualdad de oportunidades.

En 1998, la Directriz 19 de esa estrategia europea tenía como objetivo favorecer la inserción profesional de los minusválidos en el trabajo. En las nuevas Directrices Comunitarias en materia de empleo a partir del año 1999, este objetivo se trata en la Directriz 9 y juega, además, como un elemento transversal (horizontalidad) en todas las medidas y acciones.

Sin embargo la actividad de la Comunidad Europea para intentar mejorar las condiciones de vida de los minusválidos no es reciente. Especialmente en las dos últimas décadas, las iniciativas y acciones emprendidas en el seno de las Instituciones de la Unión Europea han sido bastante intensas. El primer programa específicamente dedicado a los minusválidos fue aprobado por “Resolución del Consejo de 27 de junio de 1974 relativo al establecimiento del primer programa de acción comunitaria para la readaptación profesional de los minusválidos”. En el mismo se establece un cauce de cooperación entre organismos que se ocupan del tema y acciones dirigidas a demostrar buenas prácticas. Previamente se había aprobado por el Consejo un Programa de Acción Social⁹, uno de cuyos objetivos era “iniciar la realización de un programa para la reintegración profesional y social de los minusválidos, que prevea sobre todo la promoción de experiencias modelo con objeto de reclasificar a los minusválidos en la vida profesional o, llegado el caso, de su colocación en talleres protegidos, y proceder a un examen comparativo de las disposiciones legales y de las medidas previstas para cada reclasificación en el plano nacional”.

Ya en la década de los ochenta, el Consejo aprobó una Resolución el 21 de diciembre de 1981 sobre Integración Social de los Minusválidos, por la que se invita a los Estados miembro a proseguir e intensificar las acciones para promover la integración social y económica, constituyendo también la base de datos HANDYNET sobre los problemas del colectivo en ámbitos tales como los del empleo, la educación, la readaptación, la formación, el acceso a edificios o los transportes. La primera y única Recomendación sobre el empleo de las personas minusválidas fue aprobada por el Consejo el 24 de julio de 1986 y constituye el referente específico más importante en la materia en el ámbito de la Europa comunitaria. En ella se aconseja a los Estados miembro la adopción de medidas para “garantizar un trato equitativo de los minusválidos en materia de empleo y de formación profesional”, previniéndose en las políticas a favor de dicho colectivo la eliminación de discriminaciones negativas y la puesta en marcha de acciones positivas. Entre éstas, sobresalen las fijación de objetivos cuantificados de empleo en las empresas privadas y públicas, el establecimiento de códigos de buenas prácticas y el fomento de la contratación y la reintegración profesional. A pesar de la importancia de este texto, resulta criticable que el instrumento jurídico sea el de la Recomendación que, como es sabido, no tiene fuerza vinculante. En este sentido el Consejo no hizo caso al Parlamento Europeo que en su Resolución de 11 de mayo de 1981 sobre integración económica, social y profesional de las personas minusválidas instó a la Comisión para que propusiera una Directiva que recogiera los derechos y obligaciones de estas personas, además de aconsejar otra serie de medidas en términos mucho más comprometidos que los que finalmente adoptó el Consejo en la Recomendación antes citada, tales como la adaptación de los edificios públicos, la reserva de aparcamientos, el acondicionamiento de los transportes públicos e infraestructura urbana o el establecimiento de cuotas de reserva de empleo en las empresas. Fruto de la Recomendación fue el establecimiento del Programa HELIOS en 1988²⁰ que cubrió el periodo 1988-1992, para fomentar la formación y rehabilitación profesional, así como la integración económica y social y la vida autónoma de los minusválidos. A los ámbitos de actuación de programas precedentes se añaden ahora los de la educación y la libre circulación de personas. El Programa llamado HELIOS 2, que cubre el periodo 1993-1996, y continua el esfuerzo del programa anterior, viene marcado por el activo papel desempeñado por las organizaciones no gubernamentales agrupadas en el “Foro de las Personas Discapacitadas”. Este programa incidió especialmente en temas de accesibilidad de los transportes y soluciones tecnológicas destinadas a promover la integración social en el ámbito del domicilio del minusválido y en el entorno social en el que vive.

En 1996, la Comisión adoptó una Comunicación titulada “Igualdad de oportunidades de las personas con minusvalías- Una nueva estrategia comunitaria en materia de minusvalías”, que fue refrendada por el Consejo mediante una Resolución de diciembre de 1996, y que incluye un enfoque basado más en la eliminación de las barreras presentes en el entorno que constituyen obstáculos a la plena participación social que en las limitaciones funcionales de las personas afectadas por una discapacidad²¹.

Los Fondos Estructurales, particularmente el Fondo Social Europeo, contribuyen financieramente a la puesta en marcha de políticas de integración social. Durante el periodo 1994-1999 se han estado apoyando con dotaciones financieras importantes una amplia gama de acciones entre las que destacan las ayudas a la contratación, los programas de iniciación a la vida profesional, el empleo protegido y el empleo bajo fórmulas de economía social. Para el nuevo periodo 2000-2006 la Comisión va seguir apoyando dichos programas reorientados hacia la lucha contra la discriminación y para favorecer la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo. En el periodo anterior a través de la Iniciativa Comunitaria EMPLEO-HORIZON se financiaron un total de 1700 proyectos innovadores y transnacionales a favor de personas de nuestro colectivo con especiales dificultades de inserción laboral. Para el actual periodo (2000-2006) se ha aprobado la aplicación de una nueva Iniciativa Comunitaria EQUAL cuyo objetivo es establecer una cooperación transnacional que promueva nuevos instrumentos para combatir todas las formas de discriminación y de desigualdad en el mercado de trabajo. La Iniciativa Equal actúa en una serie de áreas temáticas, definidas en el contexto de los cuatro Pilares de la Estrategia para el Empleo, en concreto:

- -Capacidad de inserción profesional
 - -Facilitar el acceso y reincorporación al mercado de trabajo de las personas que sufren dificultades.
 - -Combatir el racismo y la xenofobia en el mercado laboral.
- -Espíritu de empresa
 - -Proporcionar nuevos instrumentos en la creación de empresas y nuevas posibilidades de empleo en zonas urbanas y rurales.
 - -Reforzar la economía social (el tercer sector), en particular, los servicios de interés para la comunidad, y con especial atención a la mejora de los puestos de trabajo.
- Adaptabilidad
 - -Promover la formación y las prácticas laborales integradoras que fomenten la participación en el empleo de las personas que sufren discriminación y desigualdad en el mercado de trabajo.
 - -Apoyar la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas a los cambios económicos estructurales y a las nuevas tecnologías.
- Igualdad de oportunidades mujeres y hombres
 - -Conciliar la vida familiar y profesional y reintegrar a los hombres y mujeres que han abandonado el mercado de trabajo, mediante formas flexibles y adaptadas de organización del trabajo y servicios de apoyo.

-Reducir los desequilibrios entre hombres y mujeres para la eliminación de la segregación en el trabajo.

Cada vez tiene más importancia la adopción de políticas bajo un enfoque transversal y es por ello que la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, celebrada en Lisboa, ha establecido las pautas que deben guiar durante los próximos años el paso de un Estado de bienestar pasivo a una economía basada en el conocimiento y la innovación, en definitiva a una Europa más dinámica. Uno de los objetivos trazados en Lisboa es la preparación del paso a una economía competitiva, dinámica y basada en el conocimiento, promoviendo una sociedad de la información para todos: Acceso de las empresas y ciudadanos a una infraestructura de comunicaciones baratas, los ciudadanos deben poseer conocimientos necesarios para vivir y trabajar en la nueva sociedad de la información, ha de reforzarse la lucha contra el analfabetismo y debe prestarse atención especial a las personas discapacitadas. La Iniciativa “eEurope”, lanzada por la Comisión ante el Consejo Europeo de Lisboa²², pretende conectar a Internet el mayor número posible de ciudadanos, escuelas y empresas y se articula en torno a 10 acciones prioritarias comunes, una de ellas es la participación de los discapacitados en la cultura electrónica.

Las perspectivas de la Comisión en la política comunitaria hacia las personas con discapacidad reposa sobre las siguientes acciones²³:

- -Directiva para combatir la discriminación y proteger los derechos de las personas con discapacidad.
- -Un programa de acción global para combatir las discriminaciones que se instrumentará mediante la difusión de la información y las buenas prácticas.
- -La Iniciativa EQUAL.
- -Revisión de los textos comunitarios que afectan a las personas con discapacidad, teniendo en cuenta la Declaración n.º 22 incluida en el acta de aprobación del Tratado de Amsterdam.
- -Declaración del 2003 como “Año europeo de las personas con discapacidad”.

Si bien debe reconocerse que la acción comunitaria ha sido cada vez más intensa, resulta criticable que la acción comunitaria no haya tenido un carácter más transversal, de forma que ha sido muy intensa en el ámbito de lo “social” pero hasta fecha reciente no ha existido una verdadera preocupación para que las restantes políticas también se diseñen y pongan en práctica en “clave” de discapacidad. Hay indicios, como la Declaración 22 al Tratado de Amsterdam o algunas iniciativas como la llamada “eEurope” en el campo de la sociedad de la información, de que la situación descrita puede estar cambiando. Por ello, debemos seguir animando a las instituciones europeas que continúen desarrollando un enfoque similar al de esta última iniciativa en las restantes políticas comunitarias que afecten a las personas con discapacidad, tales como la de transporte, fiscal, salud, investigación o educación.

III. -TRATAMIENTO DE LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN ESPAÑA

Los derechos fundamentales tienen su plasmación en la Constitución Española de 1978. En su Preámbulo se hace referencia expresa a los derechos humanos, afirmándose la voluntad política de otorgar la protección en su ejercicio a todos los españoles, así como la de promocionar la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida. De una forma clara se asume todo el acervo jurídico internacional al indicar en su artículo 10.2 que “las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos humanos y los Tratados y Acuerdos sobre las mismas materias ratificados por España”.

Nuestra Constitución de 1978 aborda en su artículo 14 la prohibición de establecer discriminaciones “por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. La Jurisprudencia Constitucional²⁴ precisó que la relación de elementos discriminatorios no es cerrada y, por tanto, la minusvalía puede constituir una causa real de discriminación. De forma explícita, el artículo 4.2.c) del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de Marzo, prohíbe, en el ámbito de las relaciones laborales, cualquier discriminación en el empleo o una vez empleado que se aplique “por razón de disminuciones físicas, psíquicas y sensoriales, siempre que (los trabajadores) se hallasen en condiciones de aptitud para desempeñar el trabajo o empleo de que se trate”.

La normativa española legitima las medidas que fomenten la igualdad de oportunidades de las personas afectadas por cualquier tipo de minusvalía, no siendo contradictoria la llamada “discriminación positiva” con el principio de no discriminación antes enunciado, pues nuestra Constitución avala de forma clara que, a partir del reconocimiento de la existencia real de condiciones de desigualdad entre los ciudadanos por múltiples factores, es preciso un compromiso de los poderes públicos en la promoción de la libertad y de la igualdad.

Así, nuestra Constitución aborda los derechos de los minusválidos, particularmente en su artículo 49, ubicado en el Capítulo II del Título I “Principios rectores de la política social y económica”, el cual señala:

“Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos y sensoriales y psíquicos, a los que prestará la atención especializada que requieran y les amparará especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos”.

Por otra parte, como corolario del fundamento jurídico de las medidas de discriminación positiva, el artículo 9.2. de la Constitución señala:

“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”

El grado de protección del artículo 14 de la Constitución que recoge el veto a cualquier discriminación por razón de cualquier condición o circunstancia personal y social, definición que, como se ha dicho, incluye las minusvalías- responde al nivel reforzado de que gozan los derechos fundamentales llamados “superiores” que son los comprendidos entre los artículos 14 y 29. Dichos derechos son de directa aplicación en nuestro derecho y su desarrollo requiere el rango de Ley Orgánica. El grado de “protección reforzada” se plasma en la posibilidad de acudir a los Tribunales ordinarios a través de un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, agotada la vía jurisdiccional ordinaria, pueden ser objeto de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Frente a ellos, los artículos 39 a 52 de nuestra Constitución y, entre ellos, el mencionado artículo 49- que recoge el mandato a los poderes públicos para que realicen una política a favor de los minusválidos- o el 41, por el que se obliga a los poderes públicos a mantener “un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad...”, se encuadran dentro de los llamados “principios rectores de la Política Social y Económica” y no cuentan con la protección jurídica reforzada antes descrita. Su valor es el de informar el ordenamiento jurídico y establecer un mandato de tipo político a los poderes públicos para desarrollar las actuaciones o políticas que se propugnan. Ello no nos debe llevar a la consideración de que la efectividad de dichos preceptos es nula. “Informar” en el sentido del texto constitucional es estar presente en la legislación, en la práctica de los jueces y en la actuación de los poderes públicos (Artículo 53.3). Su conculcación, según gran parte de la doctrina, puede, puede dar lugar a que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad de la norma jurídica, además de que, dado el valor normativo directo de la constitución, los jueces ordinarios vienen obligados a la aplicación de aquéllos principios y que, a partir de la entrada en vigor de las leyes que los vayan desarrollando, los individuos y los grupos particulares podrán alegarlos ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con el procedimiento que las propias leyes establezcan.

Existía una dispersa creación legislativa anterior a la Constitución que había recogido las líneas trazadas en el ámbito internacional a que antes se hizo amplia referencia. Pero la actuación político-legislativa era sectorial y no integral. El campo social y el del empleo son el terreno sobre el que se ponen en marcha dichas iniciativas. Buena muestra y ejemplo de estas experiencias preconstitucionales es el Decreto 2531/1970, de 22 de agosto, de empleo de trabajadores minusválidos, que contemplaba medidas tales como la reserva de empleo, la preferencia para ocupar determinados trabajos, o la reincorporación al trabajo tras procesos de recuperación de la capacidad, así como los incentivos al empleo protegido.

Las nuevas concepciones integradoras a través de proyectos autónomos de vida de los minusválidos que inspiran los textos internacionales (Convenios, Informes, resoluciones...), frente a la concepción tradicional que ponía más énfasis en la atención médico funcional, confluyen a finales de los años setenta y principios de los años ochenta en España con la recuperación de la democracia y los anhelos de reconocimiento y pleno ejercicio de los derechos y libertades fundamentales. El artículo 49 de nuestra Constitución garantiza a las personas con discapacidad, además del derecho a una atención especializada, el amparo necesario para disfrutar de los derechos comunes a todos los ciudadanos. Hubiera sido posible el desarrollo legislativo de dicho precepto a través de la inclusión de cláusulas específicas en otras leyes o normas ordinarias. Sin embargo la opción elegida fue promulgar una Ley especial: la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI).

La LISMI cumple la finalidad de contemplar de una manera globalizada la atención e integración de los minusválidos en la vida social y económica, a través de medidas de prevención, sociales, económicas, de rehabilitación, educativas, recuperadoras y de integración. Sin embargo, su carácter, en muchos de sus preceptos, meramente programático, ha dejado en manos del desarrollo reglamentario el contenido y eficacia real de dichas medidas. A título de ejemplo se han seleccionado cinco áreas de actuación, entre las que cabe destacar la relativa a la integración laboral, sobre las que se puede hacer un rápido examen de dicho desarrollo:

III.a. Empleo²⁵

Se han llevado a cabo medidas destinadas a fomentar el empleo ordinario. La más relevante es la cuota de reserva de empleo del 2% de la plantilla de las empresas de más de 50 trabajadores. Recientemente se le ha dado un impulso a esta obligación, de escaso cumplimiento en la práctica, aprobándose medidas alternativas al cumplimiento de esta obligación cuando por razones excepcionales una empresa no pueda cumplir con la obligación. Muchas empresas excusaban el cumplimiento de la cuota de reserva por razones económicas o de empleo. Hoy, si no contratan minusválidos hasta el 2% exigido, pueden sustituir dicha obligación por la compra o contratación de productos o servicios de un centro especial de empleo o trabajador autónomo o por la realización de una donación económica a una Fundación o asociación de utilidad pública de cara a realizar acciones de empleo. En definitiva, el reto que tenemos en nuestro país es hacer efectiva esta obligación, mediante su difusión, seguimiento y control. Otras acciones positivas se dirigen a subvencionar la contratación estable de minusválidos, mediante ayudas a tanto alzado y bonificaciones en las cuotas sociales, fomentar la formación para los minusválidos parados u ocupados, apoyar el autoempleo, por ejemplo, permitiendo la capitalización de las prestaciones por desempleo, la economía social, por ejemplo mediante ayudas especialmente intensas a la incorporación de los minusválidos a las Cooperativas. La creación de empleo a favor de minusválidos tiene, además, importantes ventajas fiscales, tanto en el Impuesto de Sociedades, con desgravaciones de 800.000 ptas. por empleo creado, como en el régimen fiscal aplicado a las PYMES, con un coeficiente reductor del 0,60 en los módulos de la estimación objetiva singular por cada minusválido contratado.

El empleo protegido es otra modalidad que adquiere un gran desarrollo a partir de la LISMI. Los centros especiales de empleo acogen a minusválidos que no pudiendo realizar una actividad profesional en el mercado ordinario de trabajo, sí están capacitados para desempeñar una actividad laboral. Los centros especiales de empleo reciben subvenciones salariales, bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social y otras ayudas (inversión fija, asistencia técnica, formación...). Finalmente, los centros ocupacionales están destinados a los minusválidos cuya capacidad queda por debajo de los límites que dan lugar a la integración en los centros especiales de empleo.

En la década de los años 90 se elaboran una serie de balances críticos sobre la aplicación de la LISMI en materia de integración laboral. Así, por ejemplo²⁶:

- -El Informe sobre la problemática de los minusválidos, elaborado por el Congreso de los Diputados en Diciembre de 1992.
- -El Plan para la reactivación del empleo de las personas con discapacidad, presentado por el Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI) en 1994⁷
- -El Informe 5/95 sobre la situación del empleo de las personas con discapacidad y propuestas para su reactivación, Consejo Económico y Social (CES), 1995

El Plan de Acción Integral para las Personas con Discapacidad (1997-2000), que se elabora en el año 1995 y, por fin se aprueba por el Gobierno en 1996, tras consulta a las Comunidades Autónomas, recoge muchas de las propuestas que agentes sociales, expertos, Administraciones y movimiento asociativo habían venido formulando.

Finalmente constituye un hito fundamental la firma el 15 de Octubre de 1997 por el Ministerio de Trabajo y asuntos Sociales y el CERMI de un Acuerdo por el que se establece un Plan de Medidas Urgentes para la Promoción del Empleo de las Personas con Discapacidad, Plan que fue aprobado por el Gobierno el 3-10-1997.

Por último, debe mencionarse que los planes de acción para el empleo que España ha ido presentando anualmente a la Comisión Europea, como consecuencia de la estrategia europea en materia de empleo aprobada en la Cumbre de Luxemburgo, han incluido explícitamente numerosas medidas a favor del empleo de los minusválidos.

A pesar del relativo éxito del programa de ayuda a la contratación indefinida de minusválidos (9.848 contratos el año 1999, un 50% de incremento respecto 1998) y el intenso crecimiento del empleo creado en los centros especiales de empleo (se ha multiplicado por cuatro en los diez últimos años), tales hechos son insuficientes para garantizar a las personas con discapacidad ni siquiera tasas de empleo y desempleo similares a los de la población en general. Además, según recientes estudios²⁸, más de una tercera parte de las personas con discapacidad estarían encuadradas dentro del llamado sector secundario del mercado ordinario de trabajo, donde se ubican personas con empleos precarios o parados, y solo un 10% se podrían encuadrar en el llamado sector primario del mercado de trabajo, caracterizado por estabilidad laboral y buenas condiciones trabajo. En suma, las tasas de empleo de aquéllos no sólo son extraordinariamente bajas, sobre el 15% de los que tienen edad laboral, sino que además los trabajos que ocupan frecuentemente son de inferior calidad que los de la población sin discapacidades.

Múltiples factores contribuyen negativamente al mantenimiento de esta intolerable situación:

- -Nivel educativo y cualificación profesional deficiente o inadaptada a las demandas del sistema productivo.
- -Falta de motivación e información de la propia persona con discapacidad y de sus familias que incide en dificultades para mejorar su cualificación profesional o buscar empleo.
- -Actitud negativa de una parte de los empleadores o los responsables de recursos humanos que revela un prejuicio inicial hacia las capacidades potenciales de la persona con discapacidad o una serie de ideas falsas preconcebidas (escasa polivalencia, difícil reciclaje, altos costes por la adaptación de lugares y puestos de trabajo...)
- -Dificultades para acceder a las fuentes de financiación de cara a crear su propio negocio.
- -Dificultades de accesibilidad (transporte, adaptación de centros de formación o de trabajo...) que puede en ocasiones ser un serio obstáculo para la integración laboral.

Por consiguiente, y con el fin de dar pasos adelante en la integración laboral el CERMI acaba de aprobar un nuevo "Plan de Empleo para las Personas con Discapacidad en el Siglo XXI" que tenga en cuenta, además del nivel competencial adquirido por las Comunidades Autónomas, los nuevos retos que supone afrontar la sociedad de la información.

II.b. Seguridad Social

El sistema de prestaciones contributivas regulado por la Ley de Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio) contempla prestaciones económicas de invalidez. La universalidad del sistema vino de la mano de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen prestaciones no contributivas por invalidez para personas con minusvalía o enfermedad crónica en grado igual o superior al 65% y que carezcan de ingresos o rentas suficientes.

II.c. Educación e Integración escolar

Un Real Decreto del año 1985 introdujo la integración escolar a partir del principio de que todo niño o niña es educable respetando sus diferencias individuales. Dicho principio acabó plasmado en la Ley 1/1990 de 4 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, en virtud del cual las distintas enseñanzas se adecuarán a las características de los alumnos con necesidades especiales, siendo desarrollado por el Real Decreto 696/1995, de 28 de abril, de ordenación de la educación de los alumnos con necesidades.

II.d. Salud

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, además de ocuparse específicamente de las necesidades especiales de los enfermos mentales (Artículo 20), vino a asumir la Ley de prevención de las minusvalías, proyectada en la LISMI, previendo la “refundición, regularización, aclaración y armonización” (Disposición Final 5ª) de ambas Leyes, texto este aún no aprobado. Las Comunidades Autónomas, en su ámbito competencial, han desarrollado innumerables aspectos relacionados con la prevención y tratamiento de las minusvalías desde el punto de vista del sistema de salud.

II.e. Movilidad y barreras arquitectónicas

Esta importante, e incumplida materia en la práctica, ha tenido un desarrollo disperso en la normativa estatal. Así el Real Decreto 556/1989, de 19 de mayo, por el que se arbitran medidas mínimas sobre accesibilidad en los edificios, establece una serie de obligaciones sobre los edificios de nueva planta, que son complementarias de otra Orden de 3 de marzo del año 1980 sobre características de los accesos, ascensores y acondicionamiento interior de las viviendas de protección oficial. En lo relativo a transportes colectivos un Real Decreto 2574/1983, de 13 de julio, establece las prescripciones relativas a las características de construcción de vehículos dedicados al transporte colectivo de personas. Dada las competencias de las Comunidades autónomas en la materia, dichas normas son supletorias de las que se aprueben en dicho ámbito.

Como se ha visto por los ejemplos mostrados existen abundantes normas y obligaciones concretas que recaen, no sólo sobre los poderes públicos, sino también sobre la sociedad en general. Sin embargo, su dispersión, escasa difusión y cierta laxitud en la exigencia de su cumplimiento nos obliga a realizar una evaluación crítica de cara a la actualización de su desarrollo, ordenación y sistematización de las normas, teniendo en cuenta el ámbito competencial estatal, autonómico e, incluso, local

Una serie de factores llevan a pensar que una revisión crítica, al menos de las normas de desarrollo de la LISMI, está próxima:

- -La Directiva del Consejo relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación y una eventual norma comunitaria con rango de Directiva sobre protección de los minusválidos, a cuya transposición vendrá obligada España.
- -La necesidad de actualizar las normas sobre accesibilidad y eliminación de barreras, contemplando de una forma integral los problemas de las personas con discapacidad en relación con el disfrute de sus derechos básicos en la vida laboral, social o cultural.

- -La urgencia por dar un impulso transversal a todas las políticas con incidencia en las personas con discapacidad, de las que solo es una muestra el acceso en igualdad de condiciones a los beneficios de la sociedad de información y el logro de una educación y formación de calidad para todos los niños y jóvenes.

- -La importancia del acceso al empleo como principal instrumento de integración social y el impulso operado por el Plan de medidas urgentes para la Promoción del Empleo de las Personas con Discapacidad del año 1997, que debe tener su continuidad en Planes de ámbito estatal, autonómico o local como subproductos de un “Plan de Empleo para las Personas con Discapacidad en el Siglo XXI”.

IV. -LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEBEN IMPLICARSE DIRECTAMENTE EN LA RESOLUCIÓN DE SUS PROBLEMAS

Nadie como las propias personas con discapacidad y/o sus familiares conocen con exactitud cuáles son las dificultades para acceder a una educación de calidad en igualdad de condiciones con los restantes ciudadanos, las barreras que el entorno urbano ofrece a una persona con movilidad reducida, las puertas que se cierran a la hora de buscar un empleo o conservarlo o la insatisfacción que genera la imposibilidad de participar de los bienes de la cultura, el tiempo libre, el deporte o de las ventajas de la sociedad de la información. Una buena parte de las personas con discapacidad no pueden desarrollar sus derechos como ciudadano por el solo hecho de tener una deficiencia, sin que dicha injusticia parezca tener fin en una sociedad desarrollada como la nuestra.

Si el modelo actual de tratamiento de las discapacidades es potenciar la autonomía e independencia personal, el que los propios afectados se conviertan en agentes activos de su propio proceso de integración constituye un elemento básico del mismo. Así pues, el asociacionismo constituye el medio para canalizar las aspiraciones de las personas con discapacidad hacia los poderes públicos y, en general, hacia la sociedad.

En el ámbito internacional, existen organizaciones que tratan de aunar las asociaciones nacionales con el fin de que la voz de las personas con discapacidad también se oiga en las Instituciones supranacionales. Por eso es importante mencionar, por ejemplo el “Foro europeo de las Discapacidades (EDF, “European Disability Forum”), que fue gestado en el marco del programa HELIOS y que, en la actualidad, agrupa a 70 organizaciones de los 15 Estados miembros. El Foro es el interlocutor privilegiado de las instituciones europeas (Comisión, Parlamento...) en asuntos de minusválidos y ha participado activamente, por ejemplo, en la evaluación de los Planes nacionales de empleo y en la discusión previa a la aprobación de la Directiva sobre discriminación en el empleo. Otra organización, esta vez de ámbito mundial, es el IPWH (“International Organisation for the Provision of Work for people with Disabilities and who are Occupationally Handicapped”), creada en 1987, y que hoy cuenta con 30 miembros de 25 países de todo el mundo, una red de asociaciones en países en desarrollo y un grupo específico para Europa (EUG-IPWH).

En España contamos con una amplia red de asociaciones de minusválidos y su familias desarrollada sobre todo en los últimos treinta años. No obstante, la juventud de algunas de las organizaciones el nivel de las mismas es muy alto y, en la actualidad, se puede afirmar que el movimiento asociativo ha adquirido la madurez necesaria para ser un referente imprescindible en la construcción de políticas a favor del colectivo. Una de las organizaciones con mayor solera y fuerza es, sin duda, la “Organización Nacional de Ciegos” (ONCE), creada en 1938 como Corporación de Derecho Público, de carácter social, que desarrolla su actividad en todo el territorio nacional para “la consecución de la autonomía personal y plena integración de los deficientes visuales en la sociedad”. La ONCE, que cuenta con más de 51.000 afiliados y da empleo directo, a través de la venta del cupón o la propia Organización, a miles de personas con discapacidad, creó en 1988 la Fundación ONCE, que expresa la voluntad política de solidaridad de la ONCE con las personas con cualquier discapacidad. En la última década la Fundación, en cuyo patronato participan las principales Organizaciones de las personas con discapacidad, ha destinado más de cien mil millones de pesetas a programas y acciones a favor de estas personas en campos como la formación, la integración laboral o la supresión de barreras de todo tipo.

Buen ejemplo de la unidad y coherencia alcanzada por el movimiento asociativo en nuestro país es la creación del Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI), que es la plataforma de representación y defensa de los discapacitados españoles. El CERMI nació en 1993, fruto del acuerdo de las seis principales organizaciones nacionales de personas con discapacidad (COCEMFE, FEAPS, CNSE, FIAPAS, ASpace y ONCE)²⁹. En la actualidad, tras la adhesión de nuevos miembros, el CERMI es la plataforma de representación y encuentro de los discapacitados españoles. Una plataforma que, animada por la finalidad genérica de mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad, encauza la representación de los discapacitados e instrumenta su participación y la defensa y promoción de sus derechos ante los poderes públicos y la sociedad civil.

El CERMI está constituido por las 10 principales organizaciones estatales de minusválidos, integradas a su vez por más de 2.000 asociaciones y entidades, que representan en su conjunto a los dos millones y medio de personas con minusvalía que se calcula hay en España.

La formación y el empleo han sido el ámbito en que más intensamente ha trabajado el CERMI, pues no en vano la integración laboral es el principal problema que tienen planteado los ciudadanos españoles con discapacidad. Toda la actuación del CERMI en esta área ha girado en torno al Plan de Empleo para personas con discapacidad, un conjunto sistemático y coherente de medidas de fomento de la formación y el empleo que tenía como fin principal afrontar con rigor y energía la gravísima situación laboral por la que atraviesan las personas con discapacidad. El Plan del Empleo del CERMI, tras un largo periplo de explicación de su contenido ante los poderes públicos, los agentes sociales y el propio movimiento asociativo, en el que obtuvo, entre otros, el respaldo del Consejo Económico y Social del Estado, fue presentado formalmente al Gobierno de la Nación en diciembre de 1996. Nueve meses después, y tras las negociaciones del CERMI con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Consejo de Ministros aprobaba, en octubre de 1997 lo que se llamó el “Plan de Medidas Urgentes para la Promoción del Empleo de las Personas con Discapacidad”, cuya importancia es haber sido el primero dirigido a un grupo de población específico, aprobado previa negociación de su contenido con los representantes del sector y se pone de relieve en el hecho de que, una vez en vigor, las políticas de empleo para las personas con discapacidad impulsadas por el Gobierno se han atenido a los principios y medidas recogidos en el Plan. El desarrollo y aplicación de este Plan ha ido acompañado de un incremento significativo de las partidas presupuestarias dedicadas a la promoción de la integración laboral de las personas con discapacidad, con incrementos anuales del 30 y el 40%, lo que ha contribuido a dinamizar y hacer más efectivas las políticas públicas de empleo dirigidas a las personas con discapacidad.

Es posible que la escasa distancia en el tiempo con que contemplamos los avances del movimiento asociativo de las personas con discapacidad en la década de los noventa, nos impidan valorar en su justa medida que hoy nos encontramos en excelente posición para afrontar nuevos retos, a los cuales nos referimos a continuación.

V. -LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL COMIENZO DEL SIGLO XXI

Hemos realizado un amplio repaso a los principales textos que, en el ámbito internacional y transnacional, configuran la protección jurídica de las personas con discapacidad. Sin embargo, tanto en dichos ámbitos como en el propio de España, se deben dar nuevos pasos que hagan realidad los principios ya universalizados de lucha contra la discriminación y la desigualdad de trato y acción positiva para reducir y, en definitiva, eliminar las desventajas y barreras que dificultan la plena participación en la vida social. En particular:

- -En las Instituciones de Naciones Unidas se deberían establecer nuevos Convenios o tratados Internacionales que superen el estrecho, aunque importante, campo trazado por los Convenios de la OIT nº 111 y 159, sobre discriminación en empleo y readaptación profesional y empleo de las personas inválidas, respectivamente.

- -En el ámbito de la Unión Europea, aunque es muy importante el artículo 13 del Tratado de Amsterdam, que habilita a la Unión para luchar contra las discriminaciones por razón, entre otras causas, de discapacidad, y la reciente Directiva del Consejo relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, no es menos cierto que resulta paradójico la ausencia de otras normas vinculantes para los Estados miembros. Aunque se ha avanzado mucho en el terreno de las Recomendaciones, Resoluciones e Informes y en la consulta y participación de las organizaciones no gubernamentales, se trata de textos no vinculantes y meramente orientativos para los Estados miembro. Por ello, debería aprobarse una nueva Directiva que recoja los principales derechos y régimen jurídico de protección de las personas con discapacidad. Dicha Directiva es urgente si se quiere lograr una cierta armonización de las medidas de discriminación positiva para favorecer la igualdad de oportunidades de estas personas, medidas que no se deben limitar a las vinculadas al mercado de trabajo, sino que deben abarcar otros campos tales como la educación, la salud o la eliminación de barreras, tan importantes para aquellos fines como las que tienen relación con el empleo.

- -En España, condicionados también por la evolución del mundo que nos rodea y los cambios acelerados que se suceden en nuestras sociedades, asistimos a un nuevo siglo en el que las personas sometidas a marginación atávica, como es el caso de las personas con discapacidad, no pueden esperar más tiempo para salir de dicha situación. Por consiguiente se deberían configurar Planes sectoriales de ámbito estatal, autonómico y, en su caso, local, por ejemplo en los siguientes ámbitos:

- -Un “Plan de Empleo para las Personas con Discapacidad en el Siglo XXI” que sirva de referente básico para las actuaciones públicas y privadas en los próximos años que sirva para mejorar sustancialmente las condiciones de las personas con discapacidad en un mercado de trabajo competitivo y donde los requerimientos de flexibilidad e innovación plantean nuevas dificultades pero también oportunidades a este colectivo. Un mercado de trabajo donde las posibilidades de realizar el trabajo desde el propio domicilio (teletrabajo) permitirá trabajar a muchas personas con movilidad reducida o la subcontratación y externalización del proceso productivo en las empresas ofrece nuevas vías de negocio a las empresas o centros especiales de empleo que dan trabajo a minusválidos. Pero que, al mismo tiempo, exige una mejor preparación profesional y una mayor adaptabilidad de la mano de obra. El nuevo Plan de Empleo deberá abordar con imaginación nuevas materias, como la ya citada del teletrabajo, aspectos un tanto olvidados, como el de la sensibilización de los agentes sociales, además de reforzar los instrumentos existentes, la formación, la intermediación y las ayudas al empleo, e impulsar nuevas vías que ya se han comenzado a experimentar, como es el caso de los “enclaves laborales”.

- -Por otra parte, la transposición de la Directiva comunitaria sobre discriminación que desarrolla el artículo 13 del Tratado de Amsterdam obligará a adaptar los instrumentos normativos vigentes para hacer realidad los principios y cláusulas recogidos en la misma, especialmente la realización de los “ajustes razonables” que menciona la citada Directiva en orden a garantizar una igualdad de trato en el empleo

- -La eliminación de barreras arquitectónicas ha sido objeto de un Plan Estatal de Accesibilidad realizado por los Ministerios de Fomento y de Trabajo y Asuntos Sociales junto con el CERMI (Marzo, 1998), siendo un campo que merecerá una atención especial, sobre todo en las Comunidades Autónomas, que tienen competencias sobre la materia.

- -Otros temas, no menos importantes que los anteriores, como los derechos en materia de educación de calidad para todos, salud, protección social...etc., también deben ser abordados, sin olvidar que las personas con discapacidad no sólo tienen necesidades como demandantes de empleo sino también como ciudadanos que han de participar en la vida social y poder ejercitar real y no solo nominalmente de los mismos derechos sociales y políticos de que gozan los demás ciudadanos.

² Martínez Román, "Bienestar social de las personas con discapacidad", en "Bienestar social y necesidades especiales", AA.VV., Tirant Lo Blanch, Valencia 1996.

³ Ruiz Miguel: "La igualdad como diferenciación", en "Derechos de las minorías y de los grupos diferenciados", Escuela Libre Editorial, 1994.

⁴ Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 9 de diciembre de 1975.

⁵ Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por Resolución 37/52, de 3 de diciembre de 1982.

⁶ Encuesta sobre deficiencias, Discapacidades y Estado de Salud, 1999, Avance de resultados, INEIMSERSO-Fundación ONCE, 2001.

⁷ La última reforma ha sido operada por el Tratado de Amsterdam, que entró en vigor en 1999.

⁸ Proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1975.

⁹ Proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1971.

¹⁰ Aprobado por la Asamblea General mediante Resolución 37/52, de 3 de diciembre de 1982.

¹¹ Resolución 48/96, de 4 de marzo.

¹² Establece el compromiso de mantener un régimen de prestaciones en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional y en el supuesto de invalidez.

¹³ El tratado de Bruselas fue firmado el 17-3-1948 por Bélgica, Francia, Luxemburgo, Holanda y Reino Unido. Desde 1954, estas iniciativas se retomaron por la Unión Europea Occidental, a la que ya se adhirieron Alemania e Italia.

¹⁴ Ejemplo de ello son las Recomendaciones sobre la educación, formación profesional y empleo de ciegos (1951, revisada en 1957) y sobre la enseñanza y la educación de los niños sordos (1959).

¹⁵ Resolución (59) 23 adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 16-1-1959.

¹⁶ Suscrita en Turín el 18 de octubre de 1961 y ratificada por España mediante Instrumento de 29 de abril de 1980.

¹⁷ Simultáneamente se presentó una propuesta de Directiva del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.

¹⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre algunas medidas comunitarias de lucha contra la discriminación COM (1999) 564; pgs. 3 y 4.

¹⁹ Resolución del Consejo de 21 de enero de 1974

²⁰ Decisión del Consejo de 18 de abril del 1988.

²¹ En esta línea se aprobó el 12-5-2000 una Comunicación de la Comisión titulada "Hacia una Europa sin barreras para las personas con discapacidad", COM (2000) 284

²² Ver nota 1

²³ Presentado el 3-12-1999 por la Comisaria Europea Mm. Diamontopoulou, responsable de "Empleo y Asuntos Sociales", en el curso de la jornada europea para las personas con discapacidad.

²⁴ Sentencia 269/1994, de 3 de octubre.

²⁵ Las principales normas son: Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, empleo selectivo y medidas de fomento del empleo de trabajadores minusválidos, modificado por el Real Decreto 4/1999, de 8 de enero; Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 16 de octubre de 1998, sobre integración laboral de minusválidos en centros especiales de empleo y trabajo autónomo; Real Decreto 1368/1985, de 17 de Julio, modificado por un Real Decreto 427/1999, de 12 de marzo, que regula la relación laboral especial de los minusválidos en los centros especiales de empleo; Real Decreto 2274/1985, de 4 de diciembre, que regula los centros ocupacionales para minusválidos.

²⁶ Todos estos documentos se encuentran recogidos en el libro "La situación del empleo de las personas con discapacidad en España. Propuestas para su reactivación", Escuela Libre Editorial, 1998.

²⁷ El CERMI agrupa a las Organizaciones más representativas del movimiento asociativo de las personas discapacitadas.

²⁸ "Discapacidad y trabajo en España", IMSERSO, 1998.

²⁹ COCEMFE: Confederación Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España; FEAPS: Federación Española de Organizaciones a favor de las Personas con Retraso Mental; CNSE: Confederación Nacional de Sordos de España; FIAPAS: Federación Española de Asociaciones de Padres y Amigos de los Sordos; ASPACE: Federación Española de Asociaciones de Atención a las Personas con Parálisis Cerebral.

**ALGUNAS NOTAS SOBRE LA
IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE ACCIÓN
POSITIVA A FAVOR DE
PERSONAS CON DISCAPACIDAD.
SU TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL.**

AGUSTINA PALACIOS
Doctoranda en Derechos Fundamentales,
Universidad Carlos III de Madrid

“La mayor y más frecuente miseria humana es consecuencia no tanto del infortunio como de la injusticia del hombre”

IMMANUEL KANT.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. REFLEXIONES PREVIAS SOBRE EL CONCEPTO DE IGUALDAD. III. MEDIDAS DE ACCIÓN POSITIVA: concepto y clasificación. **III.1. Medidas de igualación positiva. III.2 Medidas de acción positiva. III.2.a. Acciones positivas moderadas. III.2.b Discriminación inversa.** IV. TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA DISCAPACIDAD. **IV.1. Derechos de la persona con discapacidad como ciudadano y medidas de acción positiva moderadas. IV.2. Derechos de la persona con discapacidad como grupo diferenciado y medidas de discriminación inversa.** V. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN²

El objeto del presente trabajo es abordar algunos aspectos sobre la implementación de medidas de acción positiva a favor de las personas con discapacidad física a la luz de la Constitución Española.

A los fines del análisis planteado, en primer lugar realizaré algunas reflexiones sobre el contenido esencial del derecho a la igualdad reconocido en el texto constitucional.

A continuación desarrollaré someramente el concepto de medidas de acción positiva, distinguiendo entre medidas de acción positiva moderadas y medidas de discriminación inversa.

Finalmente analizaré el tratamiento constitucional de la discapacidad; intentando demostrar que las personas con discapacidad son objeto de un doble tratamiento, que las considera por un lado ciudadanos como todas las demás en cuanto al goce y ejercicio de sus derechos fundamentales; y por otro como un colectivo necesitado de un plus de protección especial en determinadas situaciones.

Desde esta perspectiva se indagará en la obligación concerniente a los poderes públicos de legislar medidas de acción positiva a su favor.

II. REFLEXIONES PREVIAS SOBRE EL CONCEPTO DE IGUALDAD

Con relación al principio de igualdad, Peces-Barba³ describe los siguientes modelos a partir de las revoluciones liberales:

1. *-Modelo de discriminación normativa*, donde ciertas diferencias accidentales eran consideradas relevantes a fin de un tratamiento discriminatorio. Como consecuencia de ello, ciertos derechos eran atribuidos solo al hombre blanco con instrucción y medios económicos.

2. *-Modelo de la igualdad normativa como equiparación*. Este nació a partir de un proceso de positivación y de generalización de los derechos que los extendió a todos los hombres. Es el modelo planteado por el artículo 14 de la constitución española.

3. *-Modelo de especificación, por medio de la igualdad como diferenciación*. La toma de conciencia de que la igualdad como norma no suprime la desigualdad como hecho, fue el elemento determinante para abrir este tercer modelo. Se presenta como una superación del anterior, al constatarse la existencia de ciertos colectivos, que por diferentes razones se encuentran en situación de inferioridad respecto a otros.

La especificación afecta entonces, a colectivos que necesitan un tratamiento especial, el cual se organiza a través de derechos fundamentales, no de todos, sino de las personas situadas en ciertas condiciones específicas. Aquí el tratamiento exige una idea de igualdad como diferenciación en términos de Peces Barba, a fin de paliar la inferioridad a través de una homogeneización de situaciones que equipare a esos colectivos con el resto.

En similar sentido señala García Morillo⁴ que el concepto de igualdad originario de la constitución ha experimentado notables transformaciones que han desembocado en una superación de su carácter puramente formal. Explica este autor que el proceso de transformación comenzó con la generalización del moderno sistema tributario, en el que es generalmente admitido el principio de progresividad. Así, las leyes tributarias fueron las primeras en superar el carácter puramente formal de igualdad ante la ley, al tratar desigualmente a quienes se hallaban en distinta situación.

De esta manera, se ha ido superando el concepto formal de igualdad ante la ley y adentrándose en el de igualdad material, que es la igualdad dentro de la ley o en la ley. Así, la expresión igualdad ha perdido el sentido unívoco, exclusivamente formal que tenía en los ordenamientos liberales, complementándose con un contenido material.

Esta situación es la que justifica las diferentes acepciones que de la expresión igualdad realiza el texto constitucional, las cuales deben ser interrelacionadas. La igualdad como valor (art. 1.1 C.E.) implica la imposición de un componente fundamental del ordenamiento; la igualdad promocional (art. 9.2 C.E.) señala un horizonte para la actuación de los poderes públicos; la igualdad ante la ley (art. 14 CE) fija un límite para la actuación promocional de los poderes públicos.

Del carácter de la igualdad como derecho subjetivo se deriva asimismo una segunda característica: la igualdad es también una obligación constitucionalmente impuesta a los poderes públicos. Los ciudadanos y los grupos sociales se hallan en una situación fáctica de desigualdad. Esta situación se encuentra constitucionalmente considerada en el art. 9.2 de la C.E., cuando instituye a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones para que la igualdad de los individuos y los grupos sea real y efectiva. De este reconocimiento surge la atribución a los poderes públicos de una función promocional encaminada hacia la plasmación real de la igualdad legal.

En *El tiempo de los derechos*⁵, Bobbio describe que, aunque la utópica meta final de una sociedad de libres e iguales no ha sido alcanzada, se han recorrido varias etapas en el curso de la historia. Y que, al lado de los procesos de positivación, generalización e internacionalización, se ha manifestado en los últimos años un nuevo proceso: el de especificación. Este consiste en un gradual paso hacia una ulterior determinación de los sujetos titulares de derechos. Esta especificación se ha producido respecto al género (derechos específicos de las mujeres), respecto a las distintas fases de la vida (derechos de los niños, o de los ancianos), o respecto a estados excepcionales de la vida humana (derechos de las personas con discapacidad).

La consideración de la igualdad como diferenciación, supone introducir el concepto de diferencia dentro de la igualdad. Considero oportuno el planteamiento que a este respecto realiza Ferrajoli⁶ cuando describe cuatro modelos de configuración jurídica de la diferencia:

1. *-Indiferencia jurídica de las diferencias.* En este modelo las diferencias no se valorizan ni se desvalorizan, no se protegen ni se violan, sino que simplemente se las ignora. Es este el paradigma hobbesiano del estado de naturaleza y de la libertad salvaje, que confía a las relaciones de fuerza la defensa o la presión de las diversas identidades.

2. *-Diferenciación jurídica de las diferencias.* En éste, se valorizan ciertas diferencias y se desvalorizan otras. Así, las identidades determinadas por las diferencias valorizadas resultan asumidas como status privilegiado (incluso como base de un falso universalismo modelado únicamente sobre los sujetos privilegiados); mientras que otras se asumen como status discriminatorios, fuentes de exclusión y de sujeción⁷.

3. *-Homologación jurídica de las diferencias.* En este modelo las diferencias son ignoradas (y en consecuencia devaluadas) en nombre de una abstracta afirmación de igualdad. Precisamente por ser la diferencia desconocida en el derecho, resulta penalizada de hecho.

4. *-Igual valoración jurídica de las diferencias.* Se encuentra basado en el principio normativo de igualdad en los derechos fundamentales, y al mismo tiempo en un sistema de garantías capaces de asegurar su efectividad. Este cuarto modelo, en vez de ser indiferente o tolerante con las diferencias, garantiza a todos su libre afirmación y desarrollo, no abandonándolas al libre juego de la ley del más fuerte, sino haciéndolas objeto de esas leyes de los más débiles que son los derechos fundamentales.

De esta manera, este autor afirma que la igualdad en los derechos fundamentales resulta configurada como *el igual derechos de todos a la afirmación y a la tutela de la propia identidad, en virtud del igual valor asociado a todas las diferencias que hacen de cada persona un individuo diverso de todos los otros y de cada individuo una persona como todas las demás*⁸. Así, en su conjunto, el modelo normativo integrado de igualdad formal y sustancial se basa en la “igual dignidad” de las diferencias, y a la vez en la garantía de su efectividad.

Destaca Ferrajoli⁹ que la igualdad, es cabalmente una norma. Consecuentemente, existe asimetría entre igualdad y diferencias. *Igualdad* es termino normativo: significa que los diferentes deben ser respetados y tratados como iguales y que, siendouna norma, no es suficiente con enunciarla, sino que además es necesario observarla y sancionarla. *Diferencia* es termino descriptivo: y quiere decir que de hecho existen diferencias ente las personas, que la identidad de cada persona se encuentra conformada precisamente por esas diferencias. Y que son las diferencias las que deben ser tuteladas y garantizadas.

Por lo dicho, aclara el autor, no tiene sentido contraponer los términos igualdad y diferencias. Lo que sí son términos contrapuestos son *diferencias* y *desigualdades*. Las desigualdades son las disparidades entre sujetos producidas por la diversidad de sus derechos patrimoniales, así como de sus posiciones de poder y sujeción. Las primeras concurren a formar las diversas y concretas identidades de las personas, las segundas a formar diversas esferas jurídicas.

En similar sentido destaca Bobbio¹⁰ la aparente paradoja que parece transparentarse por el contraste entre la tendencia general hacia la igualdad por un lado, y la pretensión del derecho a la diferencia o la diversidad. Mientras con la igualdad se hace referencia sobre todo a su significado negativo (como ausencia o rechazo de discriminaciones), la pretensión al derecho a la diferencia o la diversidad parecería ir exactamente en sentido contrario. Se pregunta el autor si existe contradicción. La respuesta es negativa. La paradoja es aparente y es tal por una simplísima razón: lo contrario a la igualdad es la desigualdad, no la diferencia.

En consecuencia, con relación a la justificación del tratamiento diferenciado de las diferencias, así como se considera incorrecto que rasgos diferenciadores irrelevantes puedan constituir la condición de aplicación de consecuencias normativas diferenciadoras, del mismo modo es incorrecto que ciertos rasgos diferenciadores relevantes, sean tratados de manera igual.

En este sentido, la igualdad como diferenciación negativa o positiva plantea el problema de si es exigible o no la existencia de políticas que traten desigualmente a quienes son desiguales con el objeto de aminorar las distancias entre ellos, ayudando a los mas desfavorecidos¹¹.

Afirma García Morillo¹² que la constitucionalidad de las actuaciones de los poderes públicos que otorguen un trato diferente a los ciudadanos o a los grupos dependerá de que ese trato sea diferenciador o, por el contrario, discriminatorio. La cuestión es determinar cuales son los elementos que permiten distinguir entre una diferencia de trato justificada y la que no lo es.

Esta última debe reunir una serie de características para no ser reputada discriminatoria. Estas son:

Finalidad constitucionalmente legítima. Esto quiere decir que no basta con que se persiga una finalidad cualquiera, sino que debe perseguirse una finalidad constitucionalmente admisible y razonable desde la perspectiva constitucional. Ello no significa que la finalidad deba forzosamente consistir en un bien o valor constitucional, sino que basta con que sea constitucionalmente admisible¹³

Congruencia. Es decir que exista una conexión efectiva entre el trato desigual que se impone, el supuesto de hecho que lo justifica, y la finalidad que se persigue.

Proporcionalidad. Significa que debe existir proporción entre el trato desigual que se otorga y la finalidad perseguida. Es decir, que la consecuencia jurídica que constituye el trato desigual no sea desproporcionada con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifican.

En este sentido, ya veremos que, para lograr el respeto de la igualdad en el caso de las personas con discapacidad, la consideración de la diferencia es ineludible, ya sea desde la adaptación del entorno para el goce de sus derechos más básicos, como así también la posibilidad de legislar medidas de discriminación inversa en los casos que la integración de este colectivo lo requiera.

III. -MEDIDAS DE ACCIÓN POSITIVA: CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN

Conforme lo hasta aquí expresado, entonces, a fin de respetar el principio de una igualdad valorativa de las diferencias, en ciertas ocasiones resulta necesario favorecer a determinadas personas o grupos sociales en mayor proporción que a otros. De esta forma ingresamos en el concepto de medidas de acción positiva: lo que se intenta, entonces mediante este instrumento, es conectar la igualdad jurídica con la igualdad real. Las acciones positivas significan prestaciones de dar y de hacer a favor de la igualdad¹⁴.

En definitiva, a lo que se aspira es a que se trate del mismo modo solo a quienes se encuentran en igual situación; ya que la regla de la igualdad no es absoluta, ni obliga a legisladores o jueces a cerrar los ojos ante la diversidad de circunstancias, condiciones o diferencias que puedan presentarse a su consideración.

Las medidas de acción positiva pueden clasificarse según las consecuencias hacia terceros no integrantes del colectivo protegido. Seguiré la distinción elaborada por Giménez Gluck⁵, quien distingue entre:

1. -Medidas de igualación positiva
2. -Medidas de acción positiva. Dentro de esta segunda categoría a su vez diferencia entre:
 - a. Acciones positivas moderadas
 - b. Discriminación inversa

III.1. Medidas de igualación positiva

Estos son los tratos formalmente desiguales que tienen como fin la igualdad entre los ciudadanos individualmente considerados y, por ello, basan la diferencia en el trato en la situación de inferioridad del beneficiado (por ejemplo las becas, la progresividad en el impuesto sobre la renta, etc.)

Se destacan dos características principales sobre este tipo de medidas:

a. -Se basan en rasgos individuales y tienen como fin constitucionalmente admisible compensar la desigualdad material que los beneficiados por la misma sufren de manera individual.

b. -El rasgo que determina la diferenciación es un signo objetivo, indubitado e intemporal de situación desventajosa (como una discapacidad)

Señala Giménez Gluck¹⁶, mientras que las medidas de igualación positiva tienen como objetivo la inversión de la desigualdad material entre individuos, las acciones positivas son medidas dirigidas a determinados colectivos que tratan de invertir la situación de desigualdad material de los mismos.

En consecuencia, mientras que la medida de igualación requiere de un signo objetivo, indubitado e individual de situación desventajosa; las acciones positivas constituyen rasgos que por su propia naturaleza no reflejan ninguna inferioridad desde una perspectiva individual, pero que vinculan al beneficiado con un colectivo socialmente discriminado (discriminación grupal contra la que se pretende luchar).

Si bien la problemática de la discapacidad requiere de ambos tipos de medidas –tanto de las de igualación como las de acción positiva– en el presente trabajo sólo se abordará el análisis de las últimas.

III.2. Medidas de acción positiva

Define Giménez Gluck¹⁷ a las medidas de acción positiva como el trato formalmente desigual que basa la diferencia de tratamiento en la pertenencia a un grupo que comparte la posesión de un rasgo minusvalorado, entre los que se encuentran las mujeres, personas con discapacidad, minorías étnicas, etc. Las mismas favorecen a los miembros de un colectivo por su pertenencia al mismo, con independencia de sus circunstancias personales.

Existen determinados rasgos respecto de los cuales la sociedad ha adoptado históricamente una actitud minusvaloradora. Y son sólo los colectivos minusvalorados por la posesión de alguno de estos rasgos los que pueden ser objetos de estas acciones positivas. Así, a fin de determinar la constitucionalidad de las medidas de acción positiva la finalidad debe guardar proporcionalidad con los medios a utilizar y con las consecuencias jurídicas de la diferenciación.

Lo que compensa, entonces, una acción positiva no es una situación individual de inferioridad, sino la minusvaloración por la pertenencia a un colectivo que comparte un rasgo históricamente marginado por la sociedad.

Según exista o no la posibilidad de perjuicio a terceros, se distingue entre acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa:

III. 2.a. Acciones positivas moderadas

Comprenden a las acciones positivas que, sin constituir cuotas en procesos de selección, benefician a los miembros de los colectivos minusvalorados. Estas medidas tienen como objeto remover los obstáculos que impiden a los miembros de estos grupos llegar al proceso selectivo en igualdad de condiciones que el resto de las personas. No conllevan el supuesto daño a terceros que se alega provocan las cuotas. Como un ejemplo de este tipo de medidas, se puede pensar en una política a favor de las personas con discapacidad que incentive la contratación de las mismas en el mercado laboral a través de exención de pago de ciertos impuestos a los empleadores.

Otro ejemplo: existe en Argentina (ciudad de Mar del Plata) una ordenanza municipal mediante la cual se establece que en cualquier actividad cultural, deportiva, social o recreativa cuya entrada sea onerosa, que se realice en lugares del dominio nacional, provincial, municipal o incluso privado, deberá permitirse el ingreso a personas con discapacidades de carácter permanente que requieran para sus desplazamientos la asistencia de un tercero, *mediante el pago de una única entrada para ésta y su acompañante*¹⁸.

III.2.b. Discriminación inversa

Son las acciones positivas, que consisten en cuotas reservadas a determinados grupos minusvalorados en los procesos selectivos para acceder a bienes escasos de la sociedad (puestos de trabajo, listas electorales, becas universitarias...).

Dentro de la discriminación inversa, a su vez, se puede distinguir entre objetivos y cuotas.

El *objetivo* sería fijarse unas metas flexibles, no numéricas. La consideración de la pertenencia a un grupo estigmatizado es un factor más en el proceso de selección, pero no el único factor a tener en cuenta.

La *cuota*, en cambio, sería fijar un porcentaje determinado. Se establecen unas cuotas para unos determinados grupos que hay que cubrir sin tener suficientemente en cuenta otros factores.

En estos casos la doctrina sostiene que su justificación es más estricta que la del caso de las acciones positivas moderadas, porque muchas veces se alega que la reserva de la cuota podría perjudicar a un tercero ajeno al beneficio.

Como se verá en el apartado siguiente, considero que ambos tipos de medidas (acciones positivas moderadas y discriminación inversa) gozan de constitucionalidad, y son ineludibles de implementar a fin de una verdadera integración y de un verdadero goce de derechos fundamentales de las personas afectadas por alguna discapacidad.

IV. TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA DISCAPACIDAD

Destaca López Guerra¹⁹ que se suele distinguir tres grandes fases en el tratamiento social de las personas con discapacidad, que pueden definirse a través de los términos de exclusión, segregación e integración, fases que reflejan el régimen jurídico de las minusvalías.²⁰

La constitución española, según este autor, se inserta en el régimen jurídico de integración, a través de la proclamación que efectúa en su art. 10.1 de la dignidad de la persona como fundamento del orden político, y del art. 49 que encomienda a los poderes públicos una política de integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos.

A ese fin, considero ineludibles las medidas que tiendan hacia la consecución de la normalización de las condiciones de vida de las personas con discapacidad, y de su relación con el entorno social. Hoy en día es aceptado que la discapacidad no es generada exclusivamente por factores intrínsecos al individuo, sino que puede ser consecuencia de una interacción entre los recursos y las carencias tanto de las personas como del medio.

Ya la probabilidad mencionada ha sido considerada en la Clasificación Internacional de Deficiencias, Incapacidades y Minusvalideces publicada por la Organización Mundial de la Salud, realizada en Ginebra en el año 1980.

Mediante esta clasificación se diferenciaron tres conceptos:

Deficiencia: -cualquier pérdida o anormalidad –psicológica, fisiológica o anatómica– de estructura o función. (Ej: ceguera.)

Incapacidad: -restricción o impedimento para realizar una actividad ocasionados por una deficiencia en la forma o el nivel que se considera normal para un ser humano. (Ej: dificultades en la visión)

Minusvalía: -deficiencia o incapacidad que se traduce en una desventaja para una persona, en cuanto limita o impide el cumplimiento de una función que se considera común para esa persona según la edad, el sexo, y los factores sociales y culturales.

La palabra minusvalía describe la situación de las personas con discapacidad en función de su entorno. Se centra en la *evaluación de las deficiencias del entorno*.

De esta manera, las minusvalías creadas por la propia sociedad al rechazar la visión del discapacitado como una persona con otras capacidades, son mucho más graves, en la generalidad de los casos, que las incapacidades o deficiencias biológicas. Por ello las circunstancias que rodean a las personas con discapacidad deben tender a que el entorno no sea un obstáculo más, agregado a su propia discapacidad. No puede ignorarse que, para superar las desventajas y dificultades sufridas por este colectivo, se requiere forzosamente una adaptación normativa.

Ahora bien, la situación de las personas con discapacidad no es asimilable a la de otros grupos vulnerables, ya que conlleva particularidades específicas que deben ser consideradas.

Así, destaca López Guerra²¹, la persona con discapacidad se inserta en la sociedad, primeramente como persona y ciudadano, y como tal, titular de una serie de derechos fundamentales que derivan directamente de la constitución y que les deben ser garantizados (y adaptados). Ello, debo aclarar, con independencia de su minusvalía.

Además de esta inserción como ciudadano, la persona con discapacidad se inserta en la sociedad como un colectivo definido específicamente, que se encuentra sujeto a un tratamiento y protección especial, diferente del resto de los ciudadanos.

La constitución española recoge las dos perspectivas señaladas, es decir, como titular de derechos constitucionales reconocidos a todos, y como miembro de un colectivo especialmente protegido.

El primer aspecto, es decir como cualquier ciudadano, debe primar en la consideración de las personas con discapacidad. Así, afirma Alzaga que “en última instancia, el art. 49, según parece concebido en su tenor literal debe ser correlacionado con todos los artículos de la Constitución que se refieren a reconocimiento de derechos individuales y a condiciones de su ejercicio”²².

IV.1. -Derechos de la persona discapacitada como ciudadano y medidas de acción positiva moderadas

La primer parte del artículo 49 prevé una serie de prestaciones por parte de los poderes públicos, cuyo mandato se enmarca dentro del contexto de la definición de Estado como Estado social. Sin embargo, destaca López Guerra²³, la segunda parte del artículo establece: y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este título otorga a todos los ciudadanos. De esta manera la Constitución reconoce que la minusvalía no puede ser impedimento para el ejercicio de los derechos reconocidos constitucionalmente a todos los ciudadanos.

Por ende, desde la perspectiva de los derechos fundamentales, los poderes públicos se encuentran obligados a asegurar su efectividad respecto de todos los ciudadanos, y, entre ellos, de las personas con discapacidad, pero no porque sean personas con discapacidad, sino porque son ciudadanos.

Esta efectividad deriva directamente de los mandatos constitucionales, sin que pueda hacerse depender de la presencia de un desarrollo legislativo. La presencia de una minusvalía podrá suponer una peculiar forma de ejercicio de esos derechos, y la necesidad de que los poderes públicos adopten para ello las medidas oportunas, pero nunca su negación ni su obstaculización. En definitiva, la peculiaridad en el ejercicio de los derechos derivará de las condiciones propias de cada individuo, y no de su catalogación o inclusión en un colectivo determinado.

Expresa López Guerra²⁴ que la pretensión de vigencia de la constitución como norma vinculante manifestada enérgicamente en el art. 9.1 (los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la constitución y al resto del ordenamiento jurídico) adquiere su mayor intensidad en lo que atañe a los derechos fundamentales, como resulta del art. 53 en sus apartados 1 y 2. De esta manera los poderes públicos se encuentran obligados, no solo al respeto de esos derechos, sino a una interpretación de las normas del ordenamiento que potencie ese respeto.

La vigencia y ejercicio de los derechos fundamentales no puede encontrarse supeditada o limitada por las características personales de quien pretenda ejercerlos. En este sentido nos encontramos, no ya en el ámbito del Estado Social y de los principios económicos y sociales del Capítulo III del Título Primero, sino en el ámbito del Estado de derecho y de los derechos del capítulo II del mismo Título (y entre ellos “de los derechos fundamentales y de las libertades públicas”).

En consecuencia, la discapacidad no puede ser alegada como excusa para impedir la plena titularidad y ejercicio efectivo de los derechos fundamentales, con las consecuencias que ello conlleva respecto de las obligaciones, activa y pasiva de los poderes públicos, y de la inmediata exigibilidad de esos derechos, también por la vía jurisdiccional del art. 53.2 C.E.

No se omite la consideración del hecho de que el art. 49 reconozca un plus de dificultades de las personas con discapacidad para el ejercicio de los derechos, que debe compensarse a través de ciertas medidas. Pero estas medidas se integran en el mismo concepto constitucional de derecho fundamental en lo que se refiere a las personas con discapacidad.

Desde este enfoque, dejarían de ser un grupo especial de protección, para pasar a ser ciudadanos titulares de derechos como los demás, y como los demás también acreedores de plena protección. Y esta protección a través de medidas especiales, sería sólo una expresión más de la protección general de los derechos fundamentales.

Lo anterior debe relacionarse con el art. 14 C.E. Los derechos de igualdad de los que son titulares las personas con discapacidad no derivan de su condición de tales, sino de su condición de ciudadanos. Por ello es que, además, se impone extender a discapacitados las consideraciones generales aplicables a todos los titulares de esos derechos. Entre ellas, la constitución excluye la discriminación por una serie de causas que incluye como “categorías sospechosas” a las minusválidas, no sólo por el art. 14, sino también *a contra sensu* por la previsión del art. 49.

Una interpretación sistemática nos conduce a poder afirmar que, en los casos de no considerarse esta protección especial requerida por las personas con discapacidad, nos encontramos ante la violación del derecho a la igualdad. Esto acontece a través de una discriminación indirecta o por omisión, pero discriminación al fin. No es posible afirmar sin hipocresía que una persona que utilice una silla de ruedas tiene el mismo derecho que otra que no debe utilizarla para acceder a un edificio cuando el mismo no se encuentra adaptado; o de acceder a un espectáculo cultural, cuando debe abonar su propia entrada más la de su acompañante por no poder movilizarse por sus propios medios. En estos casos el principio de igualdad es violado por no considerarse las específicas características de las personas con discapacidad para el ejercicio de ciertos derechos.

Así, en el caso planteado de consideración de los minusválidos como ciudadanos titulares, al igual que los demás de derechos fundamentales, las medidas de acción positiva moderadas se convierten en una herramienta ineludible.

Desde esta consideración, reitero, considero que cuando hablamos de derechos fundamentales de las personas con discapacidad, nos encontramos con la necesidad de legislar medidas de acción positivas moderadas para que el ejercicio de los derechos sea efectivo, y que en los casos de omisión, se produce una discriminación por violación del art. 14 C.E., que como consecuencia, en mi opinión, habilitaría la acción de amparo.

IV.2. -Derechos de la persona discapacitada como grupo diferenciado y medidas de discriminación inversa

Como expresaba en el apartado anterior, la persona afectada por alguna discapacidad, aparte de configurarse como un ciudadano titular de derechos fundamentales, es considerado, de acuerdo al art. 49, miembro de un colectivo del que se predica un régimen de especial protección constitucional. En consecuencia, la Constitución prevé un tratamiento diferenciado de ese colectivo, en el sentido de establecer en su favor determinadas ventajas o prestaciones: las que resultan o son consecuencia de una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración, de atención especializada, y de amparo especial de sus derechos²⁵.

Entonces, desde la perspectiva de la protección específica de las personas con discapacidad como tales, el art. 49 habilita a los poderes públicos a tratarlas de manera diferente, de forma más ventajosa que al resto de los ciudadanos. Ahora bien, ese tratamiento diferenciado sí que se encuentra condicionado a la existencia de una normativa que desarrolle el mandato constitucional. De esta manera se abre una nueva dimensión del régimen de las personas con discapacidad, sin conexión directa con sus derechos fundamentales como individuos, sino como manifestación de la dimensión social del Estado, que busca una situación de igualdad real y efectiva, a través de un trato diferenciado.

En este sentido considero ciertamente oportuno el argumento de Dworkin cuando distingue dos formas posibles de derecho a la igualdad:

El primero es el derecho a igual tratamiento, que se traduce en el derecho a una igual distribución de oportunidad, recursos o cargas.

El segundo es el derecho a ser tratado como igual, que se traduce en el derecho a ser tratado con la misma consideración y respeto.

Destaca este autor que en ciertas ocasiones el derecho a ser tratado como igual lleva aparejado un derecho a igual tratamiento, pero que en otras no. Por lo que concluye que el derecho a ser tratado como igual es fundamental, y el derecho a igual tratamiento, derivado. Así, ejemplifica: “Si tengo dos hijos y uno se me esta muriendo de una enfermedad que apenas si llega a incomodar al otro, no muestro igual consideración si echo a cara o cruz la decisión de cuál ha de recibir la ultima dosis de medicina”.

El razonamiento expuesto por Dworkin resulta válido para la reflexión sobre la urgencia y la prioridad que se encuentran implícitas en el tratamiento jurídico de la discapacidad. Con ello quiero decir que en la sociedad, el hijo enfermo es la persona con discapacidad. En consecuencia no mostramos igual consideración y respeto si no tenemos presente sus necesidades especiales, y por ende implementamos también medios especiales para su satisfacción.

Es admitido en forma reiterada por el Tribunal Constitucional que el principio de igualdad no impide tratar en forma diferente situaciones diferentes, siempre que se cumpla con el respeto de dos criterios: el de razonabilidad y el de proporcionalidad. Con relación al primero, las razones de una diferencia de trato deben dirigirse a la consecución de objetivos constitucionalmente justificados, y deben ser adecuados para arribar a esa consecución; respecto al segundo, la diferencia de tratamientos debe ser proporcional al fin que se persigue.

Ahora bien, como sostiene López Guerra²⁷, las prestaciones y tratamientos diferenciados dimanantes de la definición del Estado como social y de los mandatos concretos contenidos en el capítulo III, no son fuente directa de derechos inmediatamente exigibles por los ciudadanos, sino que para su realización dependen de la intervención del legislador, que podrá regularlos a la luz de su apreciación de las posibilidades y conveniencias del momento. En los términos del art. 53 los principios reconocidos en el capítulo III del título I solo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

Sin embargo, esto no obsta a destacar que en este caso existe una obligación moral en legislar medidas para la integración de la persona con discapacidad en la sociedad, que se integraría dentro de lo que Rafael de Asís²⁸ ha llamado las obligaciones de un buen gobierno.

Distingue este autor entre deber de gobierno y deber de buen gobierno, que sería aquel que estuviese destinado hacia los valores de libertad e igualdad, con todo lo que ello implica.

Así, ha expresado Peces Barba²⁹ que el deber u obligación de buen gobierno es la resolución de las necesidades y pretensiones individuales, políticas, económicas, sociales y culturales, así como el establecimiento de las obligaciones propias de los individuos a él sometidos, teniendo como punto de apoyo el constituido por el respeto, en la libertad y la igualdad, de la dignidad humana como expresión de la comunicación intersubjetiva. Y asimismo destaca este autor que este deber no es solo de protección, sino también de promoción.

Asimismo, dentro de las obligaciones de un buen gobierno, incluye Rafael de Asís a la obligación jurídica promocional, cuyo contenido variará según los fines que se propugne cada Estado. Así, la obligación promocional en el ordenamiento español se encuentra plasmada en el art. 9.2. y, agrego, en el 49. Estos preceptos a su vez derivan de la formula expresada en el artículo 1.1 que configura a España como Estado social y democrático.

Subraya Asís que el art. 9.2 es un mandato constitucional de carácter vinculante y prevalente que obliga a los poderes públicos a estructurar el orden social y que es capaz de presidir el proceso interpretativo de los demás preceptos constitucionales. Y que el mismo prescribe una actitud activa al Estado de defensa y promoción de los derechos, libertades y obligaciones fundamentales, incorporando la idea de igualdad material y dotando de determinado sentido a otros preceptos de la Constitución. Así, la igualdad del art. 14... deben ser interpretados teniéndolo siempre presente³⁰.

Asimismo, con relación al art. 9.2 citado, coincido con Martínez Tapia³¹ en que afirmar que el art. 14 asume la concepción formal de la igualdad, mientras que es el art. 9.2, al que la constitución ha querido confiar en exclusiva la igualdad material, es insostenible. La inevitable presencia de premisas materiales y sociales que comporta todo juicio de igualdad, y una interpretación sistemática del art. 14 llevan a que este artículo cubra gran parte del contenido de igualdad material.³²

Debe asimismo resaltarse que el art. 49 resulta muy relevante en un aspecto, ya que la inclusión en la Constitución de los principios económicos y sociales del Capítulo III del título I no deja de tener relevantes efectos en el mundo jurídico, consistentes tanto en un mandato relativo a la interpretación constitucionalmente deseada del ordenamiento, como en una habilitación al legislador para que pueda llevar a cabo su desarrollo legislativo introduciendo un factor de desigualdad respecto al resto de los ciudadanos.

Con referencia a esto último, la definición del colectivo de minusválidos como sujeto de protección, supone legitimar un tratamiento diferenciado de los miembros de este colectivo, concediéndoles ventajas que otros ciudadanos no poseen, y ello sin vulneración del principio de igualdad, al llevarse a cabo un tratamiento diferente a favor de un grupo que la propia Constitución define como diferente. A diferencia de otros colectivos (mujeres, minorías raciales) las personas con discapacidad aparecen expresamente considerados en la constitución como acreedoras de un tratamiento específico.

Dentro de esta perspectiva se produce un específico tipo de tratamientos favorables: los consistentes en concederles cierto régimen de ventajas que se traduce en una desventaja para terceros no minusválidos. Aquí nos encontramos frente al caso de la discriminación inversa definida anteriormente en concordancia con Giménez Gluck.

El establecimientos de este tipo de medidas respecto de los minusválidos se incardina originariamente a través de la Ley de Integración Social de los Minusválidos de 1982³³.

El criterio con el que el Tribunal Constitucional ha afrontado la interpretación sobre la legitimidad del dictado de medidas de discriminación inversa a favor de personas con discapacidad en su sentencia 269/94, demuestra haber tenido presente la problemática que afecta a la discapacidad, y haber aplicado una interpretación sistemática del art. 14 junto con el art. 9.2 y el 49 C.E. Además, ha considerado, a través del cauce de apertura del art. 10.2, la normativa internacional en la materia.

Ha expresado en dicha ocasión el Tribunal que:

No siendo cerrado el elenco de factores diferenciales enunciado en el art. 14 C.E., es claro que la minusvalía física puede constituir una causa real de discriminación. Precisamente porque puede tratarse de un factor de discriminación con sensibles repercusiones para el empleo de los colectivos afectados, tanto el legislador como la normativa internacional (Convenio 159 de la O.I.T.) han legitimado la adopción de medidas promocionales de la igualdad de oportunidades de las personas afectadas por diversas formas de discapacidad, que, en síntesis, tienden a procurar la igualdad sustancial de sujetos que se encuentran en condiciones desfavorables de partida para muchas facetas de la vida social en las que está comprometido su propio desarrollo como personas. De ahí la estrecha conexión de estas medidas con el mandato contenido en el art. 9.2 C.E., y, específicamente, con su plasmación en el art. 49 C.E. Lógicamente, la legitimidad constitucional de medidas de esta naturaleza equiparadora de situaciones sociales de desventaja, sólo puede ser valorada en el mismo sentido global, acorde con las dimensiones del fenómeno que trata de paliarse, en que se han adoptado, adecuándose a su sentido y finalidad. Por ello no resulta admisible un argumento que tiende a ignorar la dimensión social del problema y de sus remedios, tachando a éstos de ilegítimos por su impacto desfavorable, sobre sujetos individualizados en los que no concurren los factores de discriminación cuyas consecuencias se ha tratado de evitar.

V. CONCLUSIÓN

Considero que es muy importante la aclaración que realiza Ferrajoli cuando expresa que la igualdad, en cuanto norma, no describe, sino que prescribe, y como todas las normas, se encuentra destinada a un grado de efectividad más o menos elevado.

La elaboración teórica y la realización práctica de garantías idóneas a fin de remover las discriminaciones es el problema más difícil, pero también es el principal objetivo de cualquier política democrática del derecho.

Existen ciertos derechos de las personas con discapacidad que exigen, además de las garantías previstas para todos los seres humanos, formas específicas y diferenciadas de garantías, ligadas a la especificidad de este colectivo. Ello se encuentra relacionado con la dimensión de la efectividad de los derechos. Pero, subrayo, de los derechos reconocidos a todos los ciudadanos. Por ello, en los casos en que sea necesaria una adaptación a fin de que el ejercicio de estos derechos por parte de las personas con discapacidad sea factible; y la misma no se realice, nos encontramos ante un caso de discriminación amparado por el artículo 14 de la Constitución.

Podremos discutir si se trata de una discriminación directa o indirecta, pero no me cabe duda de que el artículo 14 es la norma constitucional aplicable, por ejemplo, si un edificio público no se encuentra adaptado para que pueda ingresar al mismo una persona en silla de ruedas. Seguramente en ese edificio no existirá un cartel que les prohíba expresamente la entrada a estas personas, pero la consecuencia de la falta de adaptación es la misma.

Por otro lado, debemos considerar ciertos derechos específicos de las personas con discapacidad como colectivo, en los que sí serán aplicables los principios rectores, el artículo 9.2 –aunque complementado con el 14– y el artículo 49. Así, en este caso podemos aceptar que haga falta una legislación específica que implemente, por ejemplo, una cuota mínima garantizada de acceso al trabajo, o de ingreso a la Universidad.

Si tenemos en cuenta que es la igualdad de tipo homologador, es decir la que no considera las diferencias, la que opera de hecho como una regla, entonces se justifica otra regla que seleccione positivamente la diferencia discriminada.

En este sentido, coincido con Rafael de Asís³⁴ cuando expresa que siempre será razonable aquella medida que, aún diferenciando, pretenda satisfacer una necesidad básica, y mantener la capacidad de elección; o que pretenda situar en igual situación de poder a unos determinados individuos que no le están.

Resulta obvio que ningún mecanismo jurídico podrá por sí solo garantizar la igualdad de hecho. La igualdad es una utopía entre los seres humanos. Sin embargo, considero que ello no es excusa para eludir la elaboración de leyes que se acerquen hacia esa utopía de la igualdad, por el camino del reconocimiento y del respeto de la diferencia, característica esencial de la dignidad humana.

Me permito para finalizar, citar las palabras del escritor José Saramago³⁵, quien desarrollando el tema “El Poder de la normalidad” ha expresado: “¿quién decide que el diferente es el otro y no nosotros?”. En mi opinión es el poder quien lo decide: el poder de la normalidad. Tengo que inventarme una sociedad en la que un ciego no salga a la calle y sea atropellado por un coche que pasa. Es mi responsabilidad. Es decir, es mi “normalidad” la que me impone esta responsabilidad.”

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO GARCÍA, Belén: *El régimen jurídico de la protección social del minusválido*, Civitas, Madrid, 1997.

ALZAGA VILLAAMIL, Oscar, (dir): *Comentarios a la constitución española de 1.978*, Tomos I y II, Cortes Generales Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996.

ASÍS ROIG, Rafael: *La igualdad en el discurso de los derechos*, de la obra “Los derechos: entre la ética, el poder y el derecho”. J.A. López García y J. A. del Real (eds), Dykinson, Madrid, 2000.

ASÍS ROIG, Rafael: *Deberes y obligaciones en la constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

AZNAR LÓPEZ, M. y otros: *Integración social de los minusválidos*, Prologo de Federico Sainz de Robles, Instituto Nacional de Servicios Sociales, Madrid, 1982.

- BOBBIO, Norberto: *Igualdad y libertad*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1993.
- BIDART CAMPOS, Germán J.: *Manual de la constitución reformada*, Ediar, Buenos Aires, Tomo I, 1996.
- DWORKIN, Ronald: *Los derechos en serio*, Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1989.
- GIMÉNEZ GLUCK, David: *Una manifestación polémica del principio de igualdad: Acciones positivas moderadas y discriminación inversa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1998.
- KIPER, Claudio: *Derecho de las minorías ante la discriminación*, Hammurabi Depalma, Buenos Aires, 1998.
- LÓPEZ GUERRA, Luis y otros (ed.): *Derecho Constitucional. El ordenamiento constitucional. Derechos y Deberes de los ciudadanos*, Volumen I, Tirant Lo Blanch, 4ª edición, Valencia, 2000.
- LÓPEZ GUERRA, Luis: *Discapacitados. Derechos fundamentales e igualdad en el marco de la administración de justicia*. En *La integración social de los minusválidos*. Colección solidaridad 4, Escuela libre editorial, Fundación ONCE, Madrid, 1993.
- MARTÍNEZ TAPIA, Ramón: *Igualdad y razonabilidad en la justicia constitucional española*, Universidad de Almería, servicio de Publicaciones, Almería, 2000
- MARIÑO MENÉNDEZ, F. Y FERNÁNDEZ LIESA, C. (dir): *La protección de las personas y grupos vulnerables en el derecho europeo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2001.
- PANTANO, Liliana: *La discapacidad como problema social*, Eudeba, 2ª. Edición, Buenos Aires, 1993.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio: *Curso de derechos fundamentales*. Coedición Universidad Carlos III de Madrid y BOE, Madrid, 1995.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio: *Los valores superiores*, Tecnos, Madrid, 1986.
- PÉREZ LUÑO, Antonio E.: *Dimensiones de la igualdad material*, Anuario de Derechos Humanos, nro. 3, Universidad Complutense, Madrid, 1984-85.

² Agradezco al Dr. Miguel Ángel Cabra de Luna y al Profesor Rafael de Asís Roig por la motivación y el apoyo recibido de ambos en la redacción de este trabajo.

³ Peces-Barba Martínez, G., De la igualdad normativa a la igualdad de hecho. Las cuotas femeninas en las elecciones, de la obra, "Los derechos: ente la ética, el poder y el derecho". J.A. López García y J. A. del Real (eds), Dykinson, Madrid, 2000, p.173.

⁴ García Morillo, J., La cláusula general de igualdad, en la obra Derecho Constitucional. El ordenamiento constitucional. Derechos y Deberes de los ciudadanos, Volumen I, Tirant Lo Blanch, 4ª edición, Valencia, 2000, p 171/193

⁵ Bobbio, N. El tiempo de los derechos, Trad. Rafael de Asís, Sistema, Madrid, 1991, p. 109 y ss.

⁶ Ferrajoli, L., Derechos y garantías. La ley del mas débil, Editorial Trotta, Madrid, 2001, p 73-96

⁷ Señala Ferrajoli que es este el paradigma que persiste en los orígenes de la modernidad, cuando la igualdad y los consecuentes derechos universales aparecen pensados y proclamados solo con referencia al sujeto macho, blanco y propietario.

⁸ Ferrajoli, ob.cit. p. 76

⁹ Ibídem p.79

¹⁰ Bobbio, N., Iguales y diversos, en Paolo Collo-Frediano Sessi, Diccionario de la Tolerancia, Norma, Colombia, 2001, p. 144.

¹¹ El Tribunal Constitucional (STC 28/92 de 29 de marzo) ha señalado que son constitucionales aquellas medidas que tienden a compensar una desigualdad real de partida, de modo que el art. 14 debe ser sistemáticamente interpretado con otros preceptos constitucionales, particularmente el 9.2. Específicamente para el caso de las personas con discapacidad, STC 269/1994, la que se desarrollará en el próximo apartado.

¹² García Morillo, ob.cit., p.190.

¹³ Como se verá, en el caso de las personas con discapacidad la Constitución no deja lugar a dudas. No sólo el fin es constitucionalmente admisible, sino que es constitucionalmente requerido a los poderes públicos, conforme el artículo 49.

¹⁴ Bidart Campos, Germán J., Manual de la Constitución reformada, Ediar, Buenos Aires, Tomo I, 1996, p.535.

¹⁵ Giménez Gluck, D., Una manifestación polémica del principio de igualdad: Acciones positivas moderadas y discriminación inversa, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1998, p.75

¹⁶ Ibídem p. 59

¹⁷ Ibídem p. 60.

¹⁸ Ordenanza Nro. 13.819 Partido de General Pueyrredón, promulgada el 10 de enero de 2001.

¹⁹ López Guerra, L., Discapacitados. Derechos fundamentales e igualdad en el marco de la administración de justicia, en La integración social de los minusválidos. Colección solidaridad 4, Escuela libre editorial, Fundación ONCE, Madrid, 1993, p. 33.

²⁰ Con respecto a la integración desde un punto de vista sociológico, Liliana Pantano, “La discapacidad como problema social”, Eudeba, 2.ª edición, Buenos Aires, 1993, p.119, afirma que en el caso de las personas con discapacidad dos aspectos facilitarían su integración a la comunidad. El primero –comprobable a partir del individuo- es el desarrollo de sus otras capacidades, la factibilidad de superar sus carencias o limitaciones. El segundo –observable en el comportamiento comunitario- se encuentra supeditado a la permeabilidad de la sociedad para incorporar, precisamente, a aquellos tipos que no se acercan al prototipo impuesto.

²¹ López Guerra, ob.cit., p. 34.

²² Alzaga, O. (dir), Comentarios a la Constitución de 1978, Madrid, 1996, Tomo IV, p. 360.

²³ López Guerra ob.cit., p. 40.

²⁴ Ibídem p. 51.

²⁵ López Guerra, ob.cit.p.35

²⁶ Dworkin, Ronald, “Los derechos en serio”, Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1989, p. 332 y ss.

²⁷ López Guerra, ob.cit.. p. 51.

²⁸ Asís, R., “Deberes y obligaciones en la Constitución”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 274 y ss.

²⁹ Peces Barba, G., “Los deberes fundamentales,” Doxa, num.4, Alicante, 1998, p. 338.

³⁰ Asís, R., Deberes y obligaciones...ob.cit. p. 320.

³¹ Martínez Tapia, R., “Igualdad y razonabilidad en la justicia constitucional española”, Universidad de Almería, servicio de Publicaciones, Almería, 2.000. p. 59.

³² En igual sentido Pérez Luño, A., “Dimensiones de la igualdad material”, Anuario de Derechos Humanos, nro. 3, Universidad Complutense, Madrid, 1984-85, p. 253 y ss, afirma que las dos vertientes de igualdad no son compartimentos estancos, sino que se debe conjugar y orientar la interpretación del art. 14 en función del art. 9.2 y 1.1, conforme una hermenéutica sistemática y finalista de la constitución, que entrañe un enfoque correcto de las relaciones entre valores y principios, y que contribuya a mantener el carácter fundamentados, orientador y crítico de aquellos y la tarea concretizadora de éstos.

³³ Asimismo en cuanto a la función pública, la Ley 23/1998 establece una reserva a favor de las personas con discapacidad no inferior al 3% de las plazas ofertadas, con el objetivo de alcanzar una representación global del 2% de los efectivos totales de la Administración del Estado.

³⁴ Asís Roig, Rafael, *La igualdad en el discurso de los derechos*, de la obra, “Los derechos: entre la ética, el poder y el derecho”. J.A. López García y J. A. del Real (eds), Dykinson, Madrid, 2000, p. 166.

³⁵ Arias, J., José Saramago: “El amor posible”, Editorial Planeta, España, 1998, p. 147.

APROXIMACIÓN AL MOVIMIENTO SOCIAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

LUIS CAYO PÉREZ BUENO
Director Técnico del Comité Español de
Representantes de Minusválidos (CERMI)

En concreto, hay que mantener, con independencia de los partidos políticos y de los programas al uso, una forma de innovación política, de creación y experimentación políticas. Nadie puede negar que desde los años sesenta la vida cotidiana de la gente ha cambiado, y mi propia vida es prueba de ello. Cambio que, obviamente, no se ha debido a los partidos políticos, sino a otro gran número de movimientos. Estos movimientos sociales han cambiado efectivamente nuestra vida, nuestra mentalidad y nuestras actitudes, así como la mentalidad y las actitudes de personas sin relación o ajenas a esos movimientos, lo cual es algo sumamente importante y positivo. Insisto, no son las trasnochadas organizaciones políticas de cuño tradicional las que han dado pie a esta revisión.

MICHEL FOUCAULT¹

SUMARIO: I. LA VIDA CIUDADANA. II. MOVIMIENTO DE DISCAPACITADOS. III. LAS FORMAS Y LOS ELEMENTOS DE ARTICULACIÓN. IV. LA ACCIÓN POLÍTICA DEL MOVIMIENTO ASOCIATIVO. V. EL CONTENIDO DE LA ACCIÓN POLÍTICA REPRESENTATIVA. VI. EL PARALELISMO DE ACTUACIONES. VII. LA FINANCIACIÓN DE LA ACCIÓN POLÍTICA REPRESENTATIVA. VIII. LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DEL MOVIMIENTO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

El enunciado de esta aproximación, de índole desiderativa, puede comportar una petición de principio, que, como se sabe, son siempre peligrosas para la solvencia y el rigor del análisis intelectual y del pensamiento social. Decir movimientos asociativos o sociales de personas con discapacidad puede inducir al error de presuponer que las personas con discapacidad, a lo ancho y largo del mundo –que no se agota, por más que algunos quieran hacerlo creer, en las naciones occidentales o que siguen e imitan este estilo de vida y organización– gozan de hecho de la condición de plena ciudadanía y están por tanto en situación de participar, si ésta es efectivamente su voluntad, de modo activo en el desarrollo político. La triste comprobación, avalada por múltiples datos e informaciones estadísticas, es que las personas con discapacidad, globalmente consideradas y desde una óptica mundial, no están en condiciones, por la situación de acusada desventaja de la parten, de participar, en la esfera social que les rodea (de la más próxima a la más lejana: municipal, regional, nacional, continental, etc.). Este supuesto de hecho, insoslayable si no queremos correr el riesgo de escribir en el agua en esta materia, preside esta reflexión; preside, sí, pero no la condiciona ni la limita: darse cuenta de la realidad, aquilatarla y percibirla en su dimensión auténtica, por penosa que sea ésta, y para las personas con discapacidad ciertamente lo es, constituye la mejor forma para comenzar a cambiar las tornas, para fundar un proceso de alteración y modificación de un mundo ambiente gravoso, lleno de servidumbres y limitaciones existenciales y vitales para las personas con discapacidad, que resulta intolerable. Derogar una realidad negativa y sentar las bases para edificar una más halagüeña y propicia, sólo puede hacerse desde el conocimiento lo más exacto y fiable posible de aquello que deseamos cambiar. Lo contrario es arbitrarismo, voluntarismo y ganas, buenas intenciones, en suma, pavimento con el que se adoquina el infierno, según la conocida frase.

I. LA VIDA CIUDADANA

En cualquier aproximación a la realidad de las personas con discapacidad, se muestra una dualidad, artificial acaso, pues en un mismo ser humano no pueden escindirse los planos, pero con efectos materiales, perceptibles, que es preciso abordar desde el comienzo: la persona con discapacidad es, primero y antes que todo, persona, ser humano y es, circunstancialmente, discapacitado. Circunstancia –la de la discapacidad– que en algunos o, incluso, en muchos casos, puede alzarse en categoría, en hecho esencial y primero y central de la persona en la que concurre. Cuando esto ocurre, y ocurre muchas más veces de las deseables, comprobamos que algo falla en nuestro sistema social, que una parte (la circunstancia de la discapacidad) condiciona y hace girar en torno a sí al todo (la persona). Contra toda lógica, la parte corre el albur de superar y exceder del todo. El círculo menor, concéntrico al de más dimensión, tiene un radio superior a aquél que lo abarca y comprende. Monstruo lógico, sinsentido, sí, pero hecho social, humano, demasiado humano.

En un informe de estas características, centrado en la discapacidad, poco o nada podemos decir, por salirse de nuestro ámbito de estudio, de la participación general de los ciudadanos en la vida social y política. Ya lo dicen y lo han dicho, los sociólogos y los politólogos y lo dicen, con el lenguaje sonoro de los hechos, los ciudadanos y las organizaciones en las que éstos se integran, que son los que conforman y traman la vida social y política. Desde esa óptica genérica, la de la participación de los ciudadanos –sin apellidos ni sobrenombres– en la vida política, el mar de las personas con discapacidad, como el resto de grupos sociales singulares o singularizados, debe necesariamente diluirse y confundirse en el océano más amplio de la sociedad considerada en su conjunto, hay que considerarlo no como el sumatorio o producto de una agregación de subgrupos, sino como grupo con naturaleza, entidad y perfil propios.

En esta aproximación, nosotros, por mandato de nuestro objeto, debemos detenernos antes. Lo relativo a la participación general en la vida social y política queda, por voluntad propia y de momento, al margen de nuestro interés inmediato, por ser la estación término, debiendo permanecer en la estación previa de la participación de las personas con discapacidad, en tanto que tales, en el proceso político; proceso al que se asoman como ciudadanos con acusadas singularidades, que mediatizan su presencia y su acción y la tiñen de tonos reconocibles en las esferas social y política. Huelga decir, que este proceso no excluye otros, que pueden producirse al tiempo, pero no es menos cierto que muchas veces es condición previa de otros subsiguientes, que, compartiendo la misma calidad, representan grados superiores. Gráficamente expuesto, la persona con discapacidad ha de ascender, primero, a la meseta de la ciudadanía para encaramarse desde allí a la cima de la plena y completa participación y corresponsabilización social y política.

II. MOVIMIENTO ASOCIATIVO DE DISCAPACITADOS

El primer estadio en el proceso de participación política de las personas con discapacidad es el del movimiento asociativo, esto es, el de las agrupaciones de todo tipo y condición (formales o informales, con refrendo legal o sin él, de derecho o de hecho) en las que se reúnen para poner los medios para mejorar su vida. La comunidad de intereses que representan las asociaciones, entendidas éstas en sentido lato (cómo fórmula primordial de reunión o agrupamiento), presupone la concurrencia en el tiempo y en el espacio de los siguientes elementos:

a) -la toma de conciencia por parte de las propias personas con discapacidad de su circunstancia personal, que las hace distintas y peculiares en comparación con el ciudadano medio, con el paradigma de normalidad social en torno al cual gira la vida comunitaria, así como de su posición, de algún modo, singular en el entramado social en el que tienen u ocupan un lugar propio. A este primer elemento, lo llamaremos proceso de reconocimiento de sí o auto-reconocimiento;

b) -el segundo factor es el del reconocimiento mutuo de lo mío en el otro, esto es, la percepción y consecuente interiorización de que la circunstancia de mi discapacidad no es un hecho aislado y exclusivo que me atañe sólo a mí, sino que es un hecho compartido, vivido y experimentado por otras personas que integran al mismo tiempo que uno la comunidad de la que forma parte;

c) -el anterior factor, viene acompañado de ordinario por la clara conciencia de que esa situación, de que esa circunstancia personal de uno, pero al tiempo compartida con otros, es las más de las veces una contundente desventaja, un elemento determinante de relegación y exclusión o, al menos, de riesgo cierto de exclusión; o dicho en términos económicos, el número de insumos y consumos en relación con el medio social de una persona con discapacidad es normalmente inferior y en varios enteros al de una persona "normal"; el discapacitado, por regla general, aporta y recibe menos que cualquier otro individuo de su comunidad;

d) -la posición de desventaja, de aguda desventaja, en la que suele encontrarse la persona con discapacidad y la experiencia adquirida en su trato social, lleva aparejada la comprobación de que la propia persona con discapacidad no es sólo, lo cual sería normal, la más interesada en abandonar su situación o su peligro de postración, lo cual parece lógico y natural, sino también la única que experimenta ese desajuste con la suficiente intensidad y apremio como para decidirse sin solución de continuidad a actuar, a ser el agente de su proceso de normalización personal y social, a apropiarse de su destino vital, una vez comprobado que las soluciones, si las hay, nunca vendrán de fuera graciosamente, de oficio, sino como respuesta al estímulo generado por los propios discapacitados con su acción organizada;

e) -el siguiente elemento es el descubrimiento de la comunidad de intereses. Reconocida la situación en uno mismo; reconocida mutuamente la misma o análoga situación en el otro, la circunstancia de la discapacidad nos lleva a descubrir que compartimos unos intereses (ahora no hace al caso entrar en cuáles exactamente) en tanto que individuos en similar posición, intereses que alimentan un germen de relación, de nexo de unión, y que suponen una ocasión propicia para agruparse y actuar en una mismo sentido o dirección;

f) -a todos elementos ya vistos, hay que sumar otro de carácter eminentemente subjetivo, como es el de la voluntad, vale decir, el factor volitivo de unirse, a través de los diversos dispositivos que ofrece la organización social, a otras personas en la misma o similar situación que uno, con la intención de actuar de consumo para alterar un estado de cosas negativo o, al menos, percibido como negativo y que limita o impide la plena expansión de las posibilidades vitales y existenciales de las personas con discapacidad.

Todos estos elementos, mezclados en diferentes dosis y medidas, están en la génesis de la agrupación o conjunto organizado de personas con discapacidad, que es a su vez la partícula que sumada a otras, desemboca en un movimiento asociativo genuino de personas con discapacidad, que tiene como factor aglutinante la circunstancia de la discapacidad compartida por un grupo de personas y que es considerada con la suficiente relevancia, por sus efectos en las oportunidades sociales de estos individuos, como para construir sobre su base un movimiento social.

Ni que hablar tiene, la opción por la eventualidad (una entre muchas) de articularse en torno a la discapacidad, no excluye ni niega ni escamotea otras opciones de acción política que tienen las personas con discapacidad en tanto que ciudadanos, por medio o a través de fórmulas, tan legítimas, por lo demás, como las que significan los partidos políticos, las organizaciones sindicales, las entidades voluntarias, las no lucrativas, las organizaciones no gubernamentales, etc. No entramos en estas últimas, porque no son objeto preferente de este estudio, pero el que no las tratemos no significa que las ignoremos, sino que no son esenciales a nuestro propósito presente, que es el de adentrarnos en la organización de la acción política y social de las personas con discapacidad a través de mecanismo privativos, genuinamente de discapacitados y para la mejora de las condiciones de vida de los discapacitados.

III. LAS FORMAS Y LOS ELEMENTOS DE ARTICULACIÓN

Una vez delimitado o, cuando menos, señalado el germen asociativo en todos esos aspectos aludidos, hay que preguntarse por las formas que ese núcleo agrupativo elige para articularse. Las respuestas en este punto vendrán dadas, como casi siempre, por la observación atenta de la realidad, pues esta articulación es sobre todo y antes que nada una cuestión fáctica y práctica, de puros hechos y de utilidad y servicio de ese modo de hacer y comportarse. Los criterios de adhesión suelen ser muy diversos, pero de la contemplación de la realidad social podemos descubrir algunos, de los que dejamos apresurada constancia:

- -el tipo de discapacidad (analogía en las deficiencias de origen ya sean éstas físicas, mentales o sensoriales o las otras muchas formas que adopta la discapacidad, pues la casuística es enorme); las personas con discapacidad tienden a asociarse con otras que tienen el mismo tipo de discapacidad, en la inteligencia de que quien comparte posición social y problemas sobrevenidos por una misma causa (deficiencia de partida) está en las mejores condiciones para proponer y buscar soluciones aplicables a la generalidad de los interesados;

- -el ámbito territorial; otras veces el criterio no es personalísimo, esto es, que no va más allá de la propia persona, que no la trasciende, como el anterior, sino que viene referido a un aspecto extrínseco al discapacitado y que se cuenta entre los factores que determinan su situación en el mundo, desde una óptica meramente fáctica. Las personas con discapacidad se unen en organizaciones articuladas a otras con las que tienen una proximidad en el espacio (ya sea en su barrio, en su ciudad, en su comarca, en su provincia, etc.), en la convicción de que los problemas, en un mismo ámbito territorial, son similares a todos los que lo habitan y la acción de los centros de poder en esa comunidad vienen delimitados por el territorio en el que actúan, lo que hace por tanto buscar las soluciones a través de organizaciones de carácter territorial;

- -otro criterio muy común de articulación lo constituye el objeto, el fin o propósito que se persigue con la actividad que desarrolla la fórmula asociativa de personas con discapacidad; así, el fin (la integración laboral, la prestación de servicios asistenciales, el fomento de la educación, la extensión de la cultura, etc.) es el factor en torno al cual gira y previamente ha desencadenado el proceso de organización de determinadas personas con discapacidad;

- -además de los anteriores, se produce con frecuencia también la adhesión en torno a la función; más allá del tipo de discapacidad y del ámbito territorial donde se desenvuelve, hay otro elemento unitivo como es la realización de una misma o análoga función, que viene dada por su participación en un rol social compartido (educativo, profesional, etc.); por ejemplo, los estudiantes universitarios con discapacidad de un centro superior de enseñanza pueden agruparse en una asociación, pues en tanto que alumnos con discapacidad (rol común), tienen demandas y necesidades compartidas a las que es deseable atender colectivamente, en función del grupo de destino;

- -otro criterio o elemento determinante de adhesión es el que viene dado por la ideología y el credo; compartir un mismo ideario político o profesar una misma fe religiosa puede inducir a las personas con discapacidad que comulgan con esa corriente de opinión o creencias a organizarse, en el interior de esa corriente, no sólo como militantes o fieles (condición que comparten con el resto de miembros de esa agrupación), sino como militantes o fieles con discapacidad, hecho que ha dado pie a la existencia, en muchos países, de organizaciones de personas con discapacidad de tinte partidario o confesional;

- -en este mismo sentido, es perfectamente posible que el factor o vis atractiva sea la práctica, la realización de una misma actividad de recreo o esparcimiento como, por ejemplo, el deporte, que hace que los llamados a agruparse compartan un universo de comportamientos o conductas que pueden llevarse a cabo más eficazmente bajo alguna forma o suerte de asociación de los interesados;

- -en otros supuestos, es la relación con la persona con discapacidad la que está en la génesis del movimiento asociativo; es el caso frecuente de los padres y familiares de determinados tipos de discapacitados, que por ser menores de edad o no poder valerse por sí mismos y gobernar su propia vida, están al cuidado o al cargo de progenitores o parientes o de personas altruistas.

Hasta aquí algunos de los criterios o factores inductores de organización asociativa; no es, por supuesto, una relación exhaustiva y raramente se presenta en estado, por así decir, químicamente puro, sino que, antes bien, muchas veces todos estos elementos se entrecruzan, mezclan y superponen, lo que, entre otras causas, explica la complejidad y el grado de entreveramiento del movimiento asociativo de personas con discapacidad, que no es monolítico, sino un constructo que obedece a propósitos, intereses y situaciones diversas y hasta contradictorias.

IV. LA ACCIÓN POLÍTICA DEL MOVIMIENTO ASOCIATIVO

La mera suma de todas las formas de asociación de personas con discapacidad en un momento y en un territorio dado (para mayor comodidad de análisis, elegiremos, sin desconocer otros, el ámbito que coincide con el Estado nación, la forma política por antonomasia en la situación actual del Mundo) no da como resultado un movimiento asociativo en sentido estricto. La existencia de un movimiento de personas con discapacidad propiamente dicho requiere cierta unidad de acción en pro de la consecución de unos determinados objetivos que satisfagan o atiendan en alguna medida las necesidades y demandas singulares que, en tanto que tal, siente la generalidad de la población discapacitada a la que ese movimiento dice o pretende representar.

Antes de pasar a examinar la acción y la cierta unidad que se precisa, al existir, como es el caso, una infinidad de sujetos o agentes (múltiples formas de asociación), detengámonos siquiera un instante en una cuestión previa, de suma importancia, sin embargo. Esta cuestión es, claro, la de la representatividad. El movimiento asociativo no es la congregación de todas y cada una de las personas con discapacidad existentes en un territorio dado, pongamos en el ámbito territorial de un Estado. No, es una porción o segmento de eso conjunto global, generalmente minoritaria, que actúa en su nombre y por su cuenta (por la cuenta de las personas a las que dice representar) y siempre en su interés. Para actuar en nombre de otro, hay que cumplir una serie de requisitos que hagan que esa representación sea válida y atraiga o desencadene efectos positivos en favor de las personas representadas. Considerado así, visto el movimiento asociativo como la avanzadilla organizada de una población total más amplia, que comprende a aquella menor porción, la primera condición que hay que reclamarle es la de la representatividad, que lleva en sí, a su vez, como requisito de procedibilidad, la legitimidad.

Cuando decimos que el movimiento asociativo debe ser representativo queremos expresar que debe tener el más amplio respaldo posible (en número y en intensidad de lazos) con el grupo o segmento de población que le sirve de base (el total de personas de discapacidad del territorio considerado). La representatividad del movimiento, para no ser una mera declaración retórica sin contenido o correspondencia real efectivos, ha de venir dada por la existencia de un tupido y tramado tejido asociativo. La activa participación de las personas con discapacidad creando y actuando a través de organizaciones sociales establecidas a estos efectos, y la existencia de múltiples núcleos organizativos en frentes diversos, pero a su vez complementarios, es la piedra de toque sobre la que asienta el edificio todo de la representación. Las evidencias que tenemos chocan muchas veces con esta comprobación, pues en la mayoría de los países el movimiento asociativo es todavía frágil, precario, inestable. La participación de los propios discapacitados es reducida, el número de organizaciones limitado y la conciencia de esta necesidad está aún muy atenuada. Las causas de esta situación (que no podemos entrar a examinar ahora) son muchas y dispares, pero están íntimamente ligadas con el menor grado de desarrollo social y cultural, en relación y comparación con el del ciudadano medio o sin discapacidad, que padecen las personas con discapacidad en la mayor parte de las naciones del mundo. Éste es uno de los mayores y más graves déficits del movimiento asociativo y contra el que habrá que combatir en todos los frentes y con todas las herramientas, estimulando la conciencia y cultura política en el seno de la propia población discapacitada, de suerte que se invierta la situación y se refuerce progresivamente el entramado asociativo.

Pero la representación, se decía más arriba, tiene un requisito de procedibilidad, de gran enjundia y entidad, a saber: la legitimación o legitimidad, predicable de los representantes que componen el movimiento, que da validez *ab initio* a su actuación en lugar de o por cuenta de los representados. Los representantes del movimiento asociativo han de estar legitimados doblemente. Primero, su estatuto de representantes de un cuerpo social mayor y más extenso, ha de venir sancionada por un procedimiento democrático, con todo lo que esto lleva consigo: diversidad de propuestas y candidatos, contraste de opiniones y ofertas, elección directa de representantes, compromiso de acción en el sentido anunciado y revocación, en caso de desviación o apartamiento injustificado del mandato dado. La otra vertiente de la legitimación no es aplicable sólo a los representantes, pero también y muy singularmente a ellos. Consiste en la concurrencia en el representante o en la organización la condición de persona con discapacidad o de organización formada y compuesta mayoritariamente por discapacitados. El proceso de apropiación de su destino social y personal por parte del propio discapacitado, debe llevarnos a desechar usos mentales anticuados, producto de épocas periclitadas, que veían en el discapacitado, a veces con la mejor voluntad del mundo o con un sentimiento de auténtico pero equivocado de altruismo, un individuo inferior, debilitado o limitado en relación con el resto de personas, estado de cosas que, aparte de hacerlo dependiente, confería a los que le rodeaban –familia, organizaciones humanitarias, autoridades, etc.– el derecho de complementarlo, de proveer a su pretendida incapacidad, asumiendo el poder de decidir en su nombre en aspectos vitales sobre los que sólo la persona en cuestión puede legítimamente pronunciarse. Esta segunda vertiente de legitimidad no implica exclusivismo ni monopolio por parte de las personas con discapacidad de la acción representativa, con desprecio de cualquier otra intervención o colaboración de personas distintas, sino, antes bien, restablecimiento del principio de desarrollo y plenitud de la propia personalidad, sean cuales sean las circunstancias, derecho humano universal reconocido a todo individuo por el mero hecho de serlo.

V. EL CONTENIDO DE LA ACCIÓN POLÍTICA REPRESENTATIVA

El movimiento social de las personas con discapacidad no es una organización de contenido intransitivo, un entramado o mecanismo que se agota en sí mismo, sino que tiene su justificación en lo que puede aportar, en virtud de su acción política representativa, en beneficio de las personas a la que representa y por cuya cuenta y provecho actúa. La justificación de las organizaciones representativas, incluidas por supuesto las de personas con discapacidad, reside únicamente en los avances y mejoras efectivos que consiguen para el grupo social al que representan. Mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad, reforzar el reconocimiento y la protección de sus derechos, promover la igualdad de oportunidades, contrarrestar cualquier forma de discriminación y, en definitiva, elevar su grado de integración y normalización sociales, son los grandes objetivos declarados de los distintos movimientos asociativos y en su consecución han de centrar sus esfuerzos.

La acción política representativa tiene, pues, un contenido, que debe estar a la altura y perseguir que se dé satisfacción a las necesidades y aspiraciones de todo orden que tienen planteadas las personas con discapacidad. Ese contenido tiene aspectos formales y materiales que es preciso abordar, y que pueden quedar enunciados así:

A) Aspectos formales:

1. -El movimiento asociativo organizado debe tratar de erigirse en el referente, en la plataforma de representación y defensa de los discapacitados del territorio, que articule y cohesione al sector globalmente considerado, representando sus intereses y planteando sus necesidades y demandas y obteniendo resultados en ese ámbito territorial.
2. -Su papel como tal plataforma unitaria ha de ser efectivo, lo que significa que ha de ser reconocido y percibido como tal por los poderes públicos, los agentes sociales, los propios ciudadanos con discapacidad y, en suma, la sociedad civil.
3. -De los dos elementos anteriores, se sigue que el movimiento asociativo articulado ha de asumir la función de interlocutor válido, para las cuestiones que conciernan al grupo de población al que representan, de aquellas instancias que tengan el poder de decisión política en el territorio de que se trate.
4. -El contenido de la acción política se pone en práctica a través del ejercicio de diversas funciones, todas las cuales van en el sentido de la coresponsabilización en la mejora de su situación, en la que adoptan un papel activo asumiendo estas funciones que se relacionan:
 - -función de propuesta; el movimiento asociativo debe hacer llegar a las autoridades y a los agentes sociales y dar a conocer a la sociedad propuestas articuladas (incluyendo iniciativas legislativas y normativas) de acción en torno a las inquietudes y preocupaciones primordiales que tiene planteadas, en las que no sólo se reivindicquen soluciones, sino que también se hagan diagnósticos rigurosos de la situación de partida y se formulen las medidas y acciones que los propios discapacitados entiendan como más pertinentes para abordar con garantías de éxito el problema;
 - -función de grupo de presión (“lobby”), principalmente ante las autoridades públicas, pero también ante instancias con capacidad decisoria como los sindicatos, las organizaciones patronales, las empresas y entidades, los líderes de opinión, etc., dando a conocer sus propuestas y opiniones y recabando el apoyo o, al menos, la no oposición a estos designios de promoción y defensa de las personas con discapacidad;

- -función de negociación; las plataformas representativas han de estar en condiciones de negociar con las autoridades y demás instancias con capacidad decisoria las propuestas de acción que presenten o las que aquéllas tengan la intención de aprobar y aplicar, defendiendo en todo momento los intereses del sector social al que representan;

- -función de consulta previa y de activa participación en el proceso de toma de decisiones que tengan como destinatario a las personas con discapacidad o que les atañan directa o reflejamente; esta función queda comprendida en el concepto más amplio, por no aplicarse sólo a las personas con discapacidad, sino que abarca también otros sectores sociales y ciudadanos, de “diálogo civil”, al que, por su importancia intrínseca nos referiremos más tarde;

- -función de defensa y de lucha contra la discriminación; el movimiento asociativo organizado debe vigilar por los medios idóneos el cumplimiento exacto de las normas que garantizan los derechos y libertades de las personas con discapacidad, combatiendo la discriminación legal o por vías de hecho que pueda desatarse contra ellas; esta labor de defensa debe abarcar también la modificación del marco legal, cuando eventualmente esto sea preciso, y la demanda de tutela judicial, en los casos en que sólo quepa este cauce para restablecer la integridad del derecho o libertad desconsiderado o enervar la situación de discriminación;

- -función suasoria o de convencimiento a la sociedad en general, para lo cual, en una sociedad galvanizada por los medios de comunicación de masas, es imprescindible hacerse un hueco, intentando que éstos tiendan informativamente y desde una óptica objetiva, fidedigna y respetuosa la realidad de las personas con discapacidad; con el ejercicio de esta función se busca el fortalecimiento de la imagen de la población discapacitada, que debe ser percibida en términos positivos, y el traslado a la opinión pública de mensajes que estimulen y favorezcan alianzas entre la discapacidad y la opinión pública.

- -función de actuación conjunta o complementaria; el sector de las personas con discapacidad no es, ni mucho menos, el único grupo de población desfavorecido o excluido, sino que comparte esta situación de relegación con otros muchos segmentos sociales (mujeres, inmigrantes, grupos étnicos diferenciados, minorías por razón de orientación sexual, pobres, etc.), por lo que debe actuar también en el plano más extenso del sector social en su conjunto, desplegando y compartiendo estrategias y líneas de acción que trascienden la discapacidad en sentido estricto pero que, a modo de economías de escala, pueden reportar beneficios para el conjunto de desfavorecidos.

B) Aspectos materiales.

Junto a los aspectos formales o vías de ejercicio de la acción representativa, han de figurar, no a continuación, sino simultáneamente, los aspectos materiales, el contenido efectivo de esa acción, y que no son sino los ámbitos en que los que hay que actuar con preferencia pues son los focos principales de exclusión que relegan y apartan a las personas con discapacidad del curso ordinario de la vida social.

Atendiendo a la realidad social y la situación objetiva de los discapacitados en la mayor parte de los naciones del mundo, los ámbitos que generan más factores de exclusión para las personas con discapacidad, determinando un menor grado de desarrollo personal y social y unas menores posibilidades de acceso a los derechos, bienes y servicios dela comunidad, son, a título meramente orientativo, y que habrán de atemperarse a cada tiempo y lugar, en función de sus circunstancias concretas, son:

- -El empleo, pues sin empleo y sin su presupuesto, formación, no es posible la incorporación a una vida activa que haga que las personas con discapacidad dejen de ser sujetos dependientes y se conviertan en los dueños de su propio destino.

- -La accesibilidad y la eliminación de barreras de todo tipo, porque las barreras físicas y mentales son una limitación a las posibilidades de actuación de las personas con discapacidad, que se añaden a la situación de desventaja objetiva de la que parten, impidiendo su participación plena en la vida social.

- -La educación es un factor de suma importancia para el desarrollo personal de las personas con discapacidad, que condiciona la posibilidad de acceder a otras vías de reconocida integración como es la del empleo.

- -La salud, la prevención y la rehabilitación, pues el desarrollo personal y la plena participación social resultan imposibles si no se atienden las singularidades que las personas con discapacidad presentan en estas esferas.

- -La protección y la previsión sociales, pues aun cuando el movimiento asociativo debe propugnar las medidas activas de fomento del empleo y de la incorporación al mundo del trabajo de la persona con discapacidad, no ha de renunciar por ello al fortalecimiento de los sistemas de protección social, que garanticen la situación de los que no pueden acceder o mantenerse en el mercado laboral.

- -Las personas con discapacidad más severamente afectadas, pues dentro de este grupo de población, son precisamente éstas las que se encuentran objetivamente en una situación más vulnerable y de mayor necesidad, hecho que reclama la atención preferente no sólo de los poderes públicos y la sociedad, sino y sobre todo del propio movimiento asociativo.

- -La oportunidad digital (nuevas tecnologías y sociedad de la información y el conocimiento), pues estos factores están determinando y determinarán aún más la sociedad del futuro, de la que las personas con discapacidad no pueden quedar excluidas.

- -Las mujeres con discapacidad, dado que este segmento no sólo es bastante numeroso dentro del grupo de las personas con discapacidad, sino que también es el que sufre una mayor discriminación, pues al factor de relegación por minusvalía, se añade el de relegación por género, común en todas las esferas de nuestra sociedad.

- -El acceso a la cultura y el deporte, pues estas actividades son vía reconocida y contrastada de normalización social y de enriquecimiento personal.

VI. EL PARALELISMO DE ACTUACIONES

La actuación representativa en favor de la promoción, defensa y desarrollo de las personas con discapacidad a través de organizaciones sectoriales (de y para personas con discapacidad) no está reñido ni excluye, sino que se complementa con la acción a través de organizaciones sociales genéricas que tienen como destinatarios grupos sociales de amplia base (gobierno y administraciones públicas, partidos políticos, sindicatos, patronales, medios de comunicación, entidades ciudadanas del sector no lucrativo, iglesias etc.). A este propósito, el movimiento asociativo de personas con discapacidad, bien por sí mismo o favoreciendo o estimulando la presencia de discapacitados en los lugares o puestos clave de decisión o influencia, de suerte que las medidas que en esas instancias se adopten tengan en cuenta o, al menos, no vayan en contra de los intereses de este grupo social.

Ni que hablar tiene, quedan al margen, por no ser objeto de este informe, la participación y acción política y social de las personas con discapacidad en tanto que nudos ciudadanos, en los que la circunstancia concurrente de la discapacidad no tiene mayor relevancia, pues ésta extiende sus efectos al ámbito estricto de la persona en una dimensión que no se ve concernida en absoluto por la minusvalía. No se trataría pues de acción política de discapacitados, sino de acción política de ciudadanos, objeto de interés por tanto para analistas sociales y, por supuesto, para el resto de la ciudadanía.

VII. -LA FINANCIACIÓN DE LA ACCIÓN POLÍTICA REPRESENTATIVA

La mayor parte de las actividades humanas, incluida la acción política, tienen un aspecto económico insoslayable. Participar y actuar en favor de las personas con discapacidad, organizar y mantener un entramado institucional digno de tal nombre y capaz de dar satisfacción a las necesidades y demandas de las personas a las que representan, tiene un coste económico que no es posible desconocer. A pesar de quda aportación voluntaria (en horas de trabajo, en insumos materiales, en pensamiento, etc.) es una realidad innegable en la mayor parte de los países cuando nos referimos al movimiento asociativo de discapacitados, no es menos cierto que esa aportación desinteresada es raras veces suficiente y, de ser sólo la única fuente de recursos, condiciona muy gravemente la estabilidad y la fortaleza del propio movimiento.

Tal estado de cosas hace precisa la búsqueda de vías alternativas de financiación que provean a las necesidades materiales del movimiento. Éstas pueden venir de las aportaciones que alleguen los propios asociados –los discapacitados afiliados o simpatizantes del movimiento o, en ciertos casos, las familias de éstos-, que, dada su proverbial debilidad económica será siempre una vía exigua que por sí sola no puede atender las necesidades de financiación del movimiento. Otro cauce es el que representa la financiación pública precedente de autoridades políticas y gubernativas, ya sean locales, comarcales, regionales, estatales o supranacionales. Esta vía, además de suponer, en ocasiones, un riesgo capaz por sí solo para comprometer la independencia y autonomía del movimiento asociativo, generando relaciones de probable dependencia de los dictados políticos de turno, no suele mostrarse tampoco como bastante para el mantenimiento de la actividad representativa. En algunas partes del mundo, se ha recurrido a la autofinanciación a través de la prestación de servicios de distinta índole (consultoría, emisión de informes, gestión por cuenta de instancias públicas o privadas de servicios sociales o de atención a discapacitados, etc.), vía de probado interés por lo que supone de diversificación de fuentes de financiación y es índice de profesionalización y gestión solvente de estructuras organizacionales, corre el albur de contaminar, desnaturalizar y hacer de menos el aspecto puramente representativo del movimiento asociativo, al llevarlo, si esa línea se consolida y expande, a convertirse en una entidad más prestadora de productos y servicios, que aplica por ósmosis criterios de mercado.

Otra vía experimentada con cierto éxito en ciertas áreas del mundo es la obtención de recursos a través de la consecución de donaciones o ayudas hechas efectivas por empresas, entidades fundacionales u organizaciones no gubernamentales (esto último es paradigmático en la cooperación al desarrollo de los países llamados ricos con los países empobrecidos); cabría también aquí citar las colectas públicas u otras campañas de recaudación de fondos que promueven ciertas organizaciones de discapacitados y que apelan directamente a la generosidad de los ciudadanos.

Como puede verse, la financiación del movimiento asociativo es una cuestión abierta, que hace muy difícil un pronunciamiento explícito o la manifestación de una opción como preferente frente a las otras. Quizá lo más acertado sea conjugar inteligentemente, en función de las circunstancias de tiempo y lugar, todas las vías examinadas, aquilatándolas a la realidad del movimiento asociativo en cuestión y minimizando los riesgos singulares que cada una de ellas comporta.

VIII. -LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DEL MOVIMIENTO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Las notas de compromiso social con un grupo desfavorecido y la muy frecuente de voluntariedad, de actividad humanitaria y altruista, que concurren en la generalidad el movimiento asociativo de personas con discapacidad no pueden dejar de lado un aspecto esencial: el de la responsabilidad social del movimiento y señaladamente, la de sus dirigentes.

Responsabilidad frente a las propias personas con discapacidad representadas, base y fin último de todo este movimiento, de forma que quede asegurada la democracia y participación internas de los asociados y la fiscalización y examen crítico por parte de los representados de la acción representativa de los dirigentes del movimiento; responsabilidad también en el plano de la eficiencia y eficacia en la administración de los recursos económicos puestos a recaudo de los dirigentes, que tienen que responder de su correcta gestión, en términos de profesionalidad; y responsabilidad ante los donantes y proveedores de fondos (ya sean éstos autoridades o entidades o personas altruistas privadas), que deben contar con garantías de que esos fondos se han aplicado con rectitud a los fines de interés general a los que contribuye con su actividad el movimiento asociativo.

El carácter social y voluntario de este movimiento no exime, sino antes al contrario, a las organizaciones y entidades de personas con discapacidad de mecanismos de control, fiscalización y examen crítico de su funcionamiento y actividades, pues la transparencia y la rendición de cuentas, en sus distintos planos, no es meramente una obligación moral o jurídica, es sobre todo un valor –y de los más notables– de los que deben formar parte inexcusablemente del acervo del movimiento social de las personas con discapacidad.

¹ Fragmento de la intervención del filósofo e historiador francés Michel Foucault “Sexo, poder y gobierno de la identidad”, de 1984, publicada en español, en traducción de Luis Cayo Pérez Bueno, en el número 49 de la revista “La Balsa de la Medusa”, Madrid, 1999, págs. 150-159.

LAS PERSONAS CON DEFICIENCIAS FÍSICAS

ANTONIO MILLÁN MOYA

Secretario General del Comité Español de Representantes de
Minusválidos (CERMI)

LUIS CAYO PÉREZ BUENO

Director Técnico del Comité Español de Representantes de
Minusválidos (CERMI)

SUMARIO: I. CONSIDERACIÓN PREVIA. II. HACIA UNA NOCIÓN DE DISCAPACIDAD FÍSICA. III. LAS NECESIDADES Y DEMANDAS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD FÍSICA. IV. LA ACCESIBILIDAD COMO PRESUPUESTO DE VIDA NORMALIZADA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD FÍSICA. V. EL EMPLEO COMO FACTOR DE INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD FÍSICA. VI. LAS ORGANIZACIONES DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD FÍSICA EN ESPAÑA.

I. CONSIDERACIÓN PREVIA

La minusvalía o discapacidad (utilizaremos estos términos indistintamente) es una situación social de objetiva desventaja que tiene su origen en la limitación personal que sufren los individuos a causa de una deficiencia física, psíquica o sensorial o mixta (por acudir a las tipologías más consolidadas) o una cualquiera de sus muchas combinaciones. Esta situación social supone, en los casos más graves, un impedimento o, al menos, un obstáculo a la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad en su entorno social. Por no ver, por no oír, por ir en silla de ruedas o por tener una inteligencia inferior a la del ciudadano medio –la casuística es enorme–, las personas con discapacidad ven cercenadas sus posibilidades de acceder, en igualdad de condiciones que los no discapacitados, al uso y disfrute de los derechos, de los bienes y servicios que ofrece la sociedad.

Hasta fechas muy recientes –y aún hoy, en muchas partes del mundo y de la propia Europa–, las personas con discapacidad han sido consideradas como ciudadanos de segundo orden, cuyo destino vital oscilaba entre la dependencia y, por ende, la tutela de la familia o del Estado, tanto daba, o la más pura y simple relegación, ajena la sociedad a cualquier cuidado sobre su realización personal y comunitaria. La aspiración, pues, del movimiento asociativo articulado en torno a la discapacidad ha sido la de restablecer la posición de igualdad y participación plena de los discapacitados, para lo cual se hacía necesaria la superación de las desventajas de partida que, en el plano personal y social, irrogaba la deficiencia.

¿Cómo suplir o, cuando menos, cómo minimizar esas desventajas de partida? ¿Cómo actuar para que las personas con discapacidad dejen de ser ciudadanos dependientes y se conviertan en los dueños de su propio destino? ¿Cómo pasar de una situación de relegación a una de integración? ¿La integración es una responsabilidad social o es una tarea del propio discapacitado, que debe erigirse en agente de su propio proceso de integración? Éstas justamente han sido las preguntas a las que en estos últimos treinta o cuarenta años se ha esforzado en dar cumplida contestación el movimiento asociativo de las personas con discapacidad. La respuesta, como no podía dejar de suceder, no ha sido unívoca, ni lineal, ni progresiva y ha dado pie a un complejo sistema de asistencias –de asistencia al propio discapacitado para superar o atenuar en situación– que en las modernas sociedades occidentales resulta, por abrumador, difícil de abordar.

Todos estos interrogantes son de plena aplicación al segmento de la discapacidad física, que es dentro del más amplio círculo de la discapacidad, el más numeroso y acaso el más significativo, en cuanto emblema y símbolo de toda esta realidad social. Precisamente, a este subsector –el de la discapacidad física– dedicaremos las páginas que siguen, que tratan solamente de aproximar una realidad social profusa, variable, rica y diversa, no suficientemente conocida y en la que se desempeñan multitud de personas.

II. HACIA UNA NOCIÓN DE DISCAPACIDAD FÍSICA

Se ha consignado antes que la discapacidad es una situación social de objetiva desventaja que tiene su origen en la limitación personal que sufren los individuos a causa de una deficiencia física, psíquica o sensorial (por acudir a las tipologías más consolidadas) o una cualquiera de sus muchas combinaciones y en su relación con el entorno. Cuando la limitación personal que sufren los individuos con discapacidad tiene su origen en una deficiencia física, se viene hablando con habitualidad de personas con discapacidad física, o, más directamente, de discapacitados físicos. La categoría no es de una suprema precisión, pero tiene la virtud de la utilidad y sirve para aludir y hacer visible y comunicar una realidad concreta, con ciertos rasgos, que la delimitan dentro de la esfera más amplia de la discapacidad.

La deficiencia física, eje sobre el que gira la categorización de persona con discapacidad física, puede consistir en múltiples menoscabos, afecciones, dolencias, patologías o enfermedades. Corrientemente, las personas con deficiencias físicas son aquellas aquejadas de deficiencias osteoarticulares, es decir, que tienen afectado de algún modo limitativo el aparato locomotor y/o las extremidades (cabeza, columna vertebral, extremidades superiores y extremidades inferiores).

Junto a este tipo de deficiencias, que son las más numerosas, hay que colocar también como deficiencias que dan lugar a discapacidades físicas la que traen su causa de afecciones del sistema nervioso, casos, por ejemplo, de las parálisis de extremidades, paraplejias, tetraplejias, trastornos del movimiento, etc.

De igual modo, se asimilan también a la categoría de deficiencias físicas aquellas otras que tienen conexión con trastornos o alteraciones de las vísceras del cuerpo, esto es, anomalías, enfermedades o patologías de los aparatos respiratorio, cardiovascular, digestivo, genitourinario, endocrino-metabólico o hematopoyético y sistema inmunitario.

Pero, como queda expresado, esta noción de persona con discapacidad física es meramente aproximativa, pues nunca una noción puede comprender toda la profusión de matices que puede presentar la discapacidad en sus diversas categorías y, más teniendo en cuenta, que estas mismas categorías no son siempre nítidas, sino que se confunden, se superponen, comparten zonas intermedias, que no es posible adscribir en exclusividad.

Las insuficiencias de las nociones tradicionales de discapacidad, deficiencia, minusvalía, etc., basadas en la etiología, están determinando el surgimiento de nuevas aproximaciones conceptuales, que parten no tanto de la deficiencia en sí o de su causa, como del entorno en el que la persona manifiesta los efectos de la deficiencia que padece. Se habla entonces de funcionamiento que hace referencia a todas las funciones corporales (en sentido lato), actividades y participación, así como también de discapacidad, con el significado de deficiencias, limitaciones en la actividad o restricciones en la participación. A estos dos parámetros, habría que unir del de los factores ambientales que interactúan y que dan pie al nuevo concepto de discapacidad.

Según la Encuesta sobre Deficiencias, Discapacidades y Estado de Salud de 1999, la estadística oficial sobre población discapacitada, en España hay más de 3,5 millones de personas con discapacidad, lo que representa el 9% del total de habitantes de nuestro país. De estos, más de 3,5 millones de ciudadanos, una cifra superior ligeramente al millón cuatrocientos mil, tiene una edad comprendida entre los 6 y 64 años, es decir, están en lo que se llama vida activa. De este 1,405 millones de personas activas, pueden considerarse como discapacitados físicos alrededor de 750.000 individuos, es decir, más de un 53% de la cifra total de discapacitados de edad comprendida entre 4 y 64 años.

De estos casi 750.000 discapacitados físicos, unos 498.000 sufren algún tipo de afección osteoarticular; unos 130.000, tienen alteraciones relacionadas con el sistema nervioso; y más de 116.000 son discapacitados por causa de una deficiencia visceral.

III. -LAS NECESIDADES Y DEMANDAS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD FÍSICA

Los ámbitos de necesidades y demandas de las personas con discapacidad física coinciden con aquellos campos en los que es más urgente y necesario desplegar una actividad intensa para hacer realidad la equiparación de derechos y la igualdad de oportunidades de estas personas con el resto de ciudadanos.

Atendiendo a la realidad social y la situación objetiva de los discapacitados físicos, la atención se concentra preferentemente en las esferas que generan más factores de exclusión para las personas con discapacidad, determinando un menor grado de desarrollo personal y social y unas menores posibilidades de acceso a los derechos, bienes y servicios de la comunidad.

Estos campos, como fácilmente puede imaginarse, son el empleo, la educación, la accesibilidad y la eliminación de barreras, la prevención, la salud y la rehabilitación y la protección y la previsión sociales, las nuevas tecnologías, las personas con discapacidad severamente afectas y las mujeres con discapacidad, que sufren la doble discriminación de género y minusvalía.

Las necesidades y demandas preferentes de las personas con discapacidad física son:

- -La accesibilidad universal y la eliminación de barreras de todo tipo, porque las barreras físicas, de comunicación y mentales son una limitación a las posibilidades de actuación de las personas con discapacidad, que se añaden a la situación de desventaja objetiva de la que parten, impidiendo su participación plena en el curso ordinario de la vida social.

- -El empleo, pues sin empleo y sin su presupuesto previo, formación, no es posible la incorporación a una vida activa que haga que las personas con discapacidad dejen de ser sujetos dependientes y se conviertan en los dueños de su propio destino. El desempleo con índices que superan hasta tres y cuatro veces a los del resto de la población es el principal problema que sufren las personas con discapacidad.

- -La no discriminación y la igualdad de oportunidades. Las personas con discapacidad, globalmente consideradas, y en concreto las personas con deficiencias físicas, siguen sufriendo discriminaciones por razón de su discapacidad, hecho que supone unavulneración de los derechos que debe tener garantizado todo ciudadano, con independencia de su circunstancias personales.

- -La educación es un factor de suma importancia para el desarrollo personal de las personas con discapacidad, que condiciona la posibilidad de acceder a otras vías de reconocida integración, como es la del empleo.

- -La salud, la prevención y la rehabilitación, pues el desarrollo personal y la plena participación social resultan imposibles si no se atienden las singularidades que las personas con discapacidad presentan en estos ámbitos.

- -La protección y la previsión sociales, porque las personas con discapacidad, partidarias de las medidas activas de fomento del empleo y de la incorporación al mundo del trabajo de la persona con discapacidad, no renuncia al fortalecimiento de los sistemas de protección social actualmente existentes, que garanticen la situación de los que no pueden acceder o mantenerse en el mercado laboral.

- -Las personas con discapacidad más severamente afectadas, pues dentro de este grupo de población, son precisamente éstas las que se encuentran objetivamente en una situación más vulnerable y de mayor necesidad, hecho que reclama la atención preferente no sólo de los poderes públicos y la sociedad, sino y sobre todo del propio movimiento asociativo.

- -La oportunidad digital (nuevas tecnologías y sociedad del conocimiento), pues estos factores están determinando y determinarán aún más la sociedad del futuro, de la que las personas con discapacidad no pueden quedar excluidas.

- -Las mujeres con discapacidad, dado que este segmento no sólo es el más numeroso dentro del grupo de las personas con discapacidad, sino que también es el que sufre una mayor discriminación, pues al factor de relegación por minusvalía, se añade el de relegación por género, común en todas las esferas de nuestra sociedad.

IV. -LA ACCESIBILIDAD COMO PRESUPUESTO DE VIDA NORMALIZADA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD FÍSICA

El pleno ejercicio de los derechos ciudadanos de las personas con discapacidad está, en muchas ocasiones, supeditado al cumplimiento de un presupuesto previo: la posibilidad de acceso, de uso y disfrute del conjunto de los bienes y servicios que ofrece la sociedad. Dificilmente, por poner sólo unos ejemplos elocuentes, una persona sorda puede acceder a los contenidos de un informativo de televisión, con la importancia que la comunicación tiene en estos momentos en nuestro entorno social, si en el desarrollo del programa no se emplea el lenguaje de signos o se utilizan subtítulos.

En otro ámbito, una dificultad similar experimenta la persona con problemas de visión que tiene que desplazarse en metro, si este medio de transporte, fundamental para la comunicación en las grandes ciudades, no dispone de un buen sistema de comunicación acústico y de indicadores en braille.

Pero estas dificultades, lamentables siempre, pueden llegar a resultar verdaderamente intolerables cuando implican, por no mencionar más que algunos casos sangrantes, un obstáculo serio para acceder a un puesto de trabajo o para recibir la formación adecuada.

En todos estos casos, las barreras, es decir, el conjunto de obstáculos de distinto tipo que de algún modo dificultan o impiden la plena participación de los discapacitados en la sociedad, representan objetivamente una limitación para el ejercicio de los derechos más básicos que, en una sociedad democrática avanzada, asisten a cualquier ciudadano.

Consciente de esta situación, y recogiendo el sentir generalizado del movimiento asociativo de personas con discapacidad, una parte muy significativa del esfuerzo y la acción política y representativa del movimiento asociativo de las personas con discapacidad física se dirigen a la promoción de la vida autónoma y a la eliminación de barreras que obstaculizan o impiden la plena participación de los discapacitados, ya sean de carácter físico, psicosocial o de la comunicación.

Actividad en el campo de la accesibilidad de las organizaciones de personas con discapacidad física: balance apresurado.

La promoción de la accesibilidad, entendida como valor general del que se benefician todos los ciudadanos, el desarrollo de la vida autónoma y la supresión de las barreras de todas clases que impiden o dificultan la plena integración de las personas con discapacidad, el ejercicio de sus derechos y su acceso regular a los bienes y servicios de la comunidad, es uno de los objetivos primordiales del movimiento social de las personas con discapacidad física, en el que se han experimentado avances significativos en estos últimos años, que habrá que intensificar en el futuro.

La actividad del movimiento asociativo de discapacitados físicos en particular, y discapacitados, en general, en favor de la accesibilidad ha tenido su reflejo en la consecución, en España, de estos logros:

- -Aprobación y presentación pública, en 1999, de Plan Estatal de Accesibilidad conjunto coherente y sistemático de medidas dirigidas a asegurar el acceso de todos los ciudadanos, con independencia de sus circunstancias personales, a los servicios y bienes comunitarios, y negociación de sus propuestas con una Comisión Interministerial encabezada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pero con presencia de otros Departamentos como Fomento e Industria y Energía. Este Plan aún no ha sido aprobado oficialmente, como ocurrió con el Plan de Empleo del CERMI, pero es la base de la que ha partido el Gobierno para dar cumplimiento al mandato de las Cortes Generales de contar con un Plan Estatal de Accesibilidad que asegure el ejercicio de los derechos de las personas con problemas de movilidad o comunicación.

- -Transposición al Derecho español de la Directiva Europea sobre ascensores, que incorpora normas particulares para asegurar su utilización por personas con movilidad reducida.

- -Reforma de la Ley de Propiedad Horizontal, en el sentido de rebajar la mayoría necesaria de votos de miembros de las comunidades de propietarios, para autorizar obras de acondicionamiento y adaptación en el edificio con destino a vecinos con problemas de movilidad.

- -Promulgación en varias Comunidades Autónomas de leyes reguladoras de la utilización de perros-guías o lazarillos por parte de personas ciegas o deficientes visuales.

- -Inclusión en la Ley General de Comunicaciones de previsiones para asegurar el acceso universal a las comunicaciones de las personas discapacitadas o con necesidades especiales.

- -Mandato al Gobierno de la Nación, recogido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999, para que adopte medidas especiales para contribuir de forma efectiva a la supresión de barreras de la comunicación, incluyendo medidas de apoyo para la formación, investigación y fomento de la lengua de signos. La inclusión de esta medida fue consecuencia directa de la acción de la Confederación Nacional de Sordos de España (CNSE), miembro fundador del CERMI, que contó en todo momento con la solidaridad y el respaldo del CERMI y de todas sus organizaciones.

- -En la Ley de la Edificación, de 1999, obligación de que las construcciones y edificaciones sean accesibles para todo tipo de personas.

- -Formulación y negociación de propuestas y posterior incorporación al Plan Nacional de Investigación, Desarrollo e Innovación, aprobado por el Gobierno de la Nación en 1999, de importantes referencias a las personas con discapacidad.

- -Firma de un convenio de colaboración suscrito por el CERMI, la Fundación ONCE y el Ministerio de Ciencia y Tecnología el 25 de julio de 2001.

Más allá de la eliminación de barreras: hacia un nuevo paradigma de accesibilidad.

Para las personas con discapacidad física y para sus organizaciones representativas -y esperemos que más pronto que tarde, también para los Gobiernos y para la sociedad en general- los conceptos de eliminación de barreras, adaptación y análogos, están quedando trasnochados. Y no porque la no existencia de barreras, la adecuación del entorno a las personas que se separan del canon medio de ciudadano, sean una realidad -qué más quisiéramos- sino porque se han mostrado claramente insuficientes para resolver aceptablemente el problema del acceso, en igualdad de condiciones, a los bienes, productos y servicios que ofrece la sociedad por parte de las personas con discapacidad. Las fórmulas habituales, que seguirán siendo necesarias, no van a resolver el problema y los datos son indicativos. Tras más de 20 años desde la aprobación de la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), a pesar de que todas las Comunidades Autónomas tienen una ley específica de promoción de la accesibilidad y de eliminación de barreras, la situación de la accesibilidad, aunque ha mejorado, dista mucho de ser satisfactoria. Las personas con discapacidad tienen la sensación de que se hacen cosas, de que hay programas, acciones, muy meritorias, de que existe buena voluntad, pero también de que no hemos conseguido dar con una solución estructural. Se ponen remedios, se atenúan problemas o situaciones sangrantes, pero la acción sistemática, la acción global y estructural no se percibe.

Es el momento de ver -y así lo han entendido en países más adelantados como EE.UU.- que la accesibilidad, el acceso universal y el diseño para todos no son un capricho de unos seres diferentes que la sociedad, los poderes públicos, irán atendiendo magnánimamente y por vía de concesión otorgada en función de la disponibilidad o de que otras cosas más urgentes o más llamativas les hagan un hueco; estos nuevos conceptos, que han de sustituir al de eliminación de barreras, de corto alcance, son, o han de ser auténticos derechos, derechos exigibles, cuyo incumplimiento sea considerado, a todos los efectos, una vulneración de un derecho civil, ciudadano. Que una persona con discapacidad no pueda tomar el metro o el autobús, o que una persona sorda no tenga medio de entrar en contacto con un servicio de urgencias (091, 061, 112, etc.) o de recibir información de una autoridad administrativa en su lengua propia, la de signos, no son meras molestias o inconveniencias, sino verdaderos actos de discriminación que, una sociedad democrática y avanzada, como es la nuestra, según la Constitución Española, no puede permitir.

Así, la no prestación en condiciones de accesibilidad universal de un bien o servicio, independientemente de que lo preste la Administración o los operadores del mercado, ha de ser considerado un ataque al derecho civil de igualdad de trato y, por tanto, un acto de discriminación prohibido y perseguido por el Ordenamiento jurídico. Como contrapartida, las personas con discapacidad objeto de esas discriminaciones deberían contar con mecanismos judiciales y administrativos para exigir la cesación del acto discriminatorio -la no accesibilidad- y la reposición de su derecho de acceso en su integridad. Éste es el cambio de paradigma que late en las frases diseño universal, diseño para todos, accesibilidad como derecho civil, que las organizaciones de personas con discapacidad física y el movimiento asociativo en general, en tanto que representante de los discapacitados españoles, está intentando elaborar, difundir y poner en práctica en nuestro país. Pero no lo pueden hacer solos.

Se precisa el compromiso de los poderes públicos, adoptando o promoviendo leyes innovadoras que estén a la altura de un problema al que las soluciones de cuño tradicional no pueden dar respuesta; se precisa la involucración de los operadores que participan en el mercado en los principios de diseño para todos y accesibilidad universal, y no meramente como reacción o prevención ante sanciones, cuanto porque descubran el valor añadido de la accesibilidad como ventaja competitiva, oportunidad de negocio, mercado ampliado y compromiso social de la empresa. Se precisa, también, la implicación de los profesionales, como los Arquitectos y los Ingenieros y de sus Colegios, pues la satisfacción de la demanda de la accesibilidad es, aparte de un imperativo ético y legal, una ocasión para profundizar y ampliar el radio de acción de una profesión que como la de ingeniero o arquitecto debe tener como primera mira la de servir a la comunidad, incluidas las minorías. Que las cuestiones de accesibilidad y diseño para todos se incorporen a los planes de estudio de las carreras de este tipo.

En fin, éstas son algunas de las reflexiones que en este ámbito de la accesibilidad están contribuyendo a animar este debate incipiente, que ha de ser la antesala de las soluciones en acción. Las soluciones pasan, como se ha dicho, por el cumplimiento de las leyes vigentes, que a pesar de ser insuficientes, son de obligado cumplimiento; por la puesta en práctica del Plan Estatal de Accesibilidad, que negociado con el Ministerio de trabajo y Asuntos Sociales y con Ministerio de Fomento, aún no ha comenzado a desplegarse; con el cambio, sobre todo, de paradigma, yendo del concepto de eliminación de barreras al concepto de diseño para todos desde el origen y a su configuración como derecho subjetivo exigible, prohibiendo cualquier práctica discriminatoria. Éstas son a nuestro juicio soluciones en acción. El Año 2003 ha sido proclamado Año Europeo de las Personas con Discapacidad. Ese horizonte temporal puede servir para marcar y para cumplir objetivos. Tres millones y medio de personas así lo esperan y no se puede defraudar esa múltiple esperanza.

No discriminación y acceso universal

Como se decía en el apartado anterior, estamos asistiendo, estamos provocando también, un cambio cualitativo de suma importancia en el concepto de accesibilidad que todos teníamos hasta ahora. La accesibilidad, mejor el acceso universal, ya no es sólo una mera cuestión técnica de planificación y diseño, en condiciones de uso por parte de personas con problemas de movilidad o comunicación, de construcciones, edificaciones, medios de transporte, etc., no. El concepto de accesibilidad al que estábamos habituados, y que por supuesto sigue teniendo vigencia y más en un país como el nuestro en el que estamos todavía tan lejos de una solución satisfactoria, ha sido matizado, enriquecido cualitativamente, y ha sido ensanchado, su radio de acción abarca más dimensiones y eventualmente puede beneficiar a mayor número de personas.

El carácter vivo y dinámico del movimiento asociativo de los discapacitados físicos está teniendo su reflejo en este proceso de mutación de conceptos que como el de la accesibilidad, en sentido tradicional, estaban muy arraigados, pero que como comprobamos, son susceptibles de cambios cualitativos que ensanchan la esfera de oportunidades, de igualdad real y efectiva, como dice la Constitución española, de las personas con discapacidad.

Gracias al trabajo, por ejemplo, del movimiento asociativo de personas con discapacidad de los EE.UU., la noción de accesibilidad ha trascendido los límites primitivos que todos conocíamos y que, siguen teniendo virtualidad, para incluir otros aspectos novedosos, como es el diseño para todos, o desde el origen, el del acceso universal a los bienes, productos y servicios a disposición del público o su engarce con la cuestión de la no discriminación. Estas nuevas vertientes del concepto de accesibilidad, que pasa a denominarse ahora acceso universal, enriquecen en el plano teórico y en el práctico esta realidad, que se convierte así en una herramienta sumamente útil a la a hora de abordar, con mayores garantías de éxito, el proceso de normalización social de las personas con discapacidad física.

El movimiento de personas con discapacidad está perfilando este nuevo concepto que está llamado a ser, en un futuro próximo, clave en la estrategia de nuestro sector social. En España, las organizaciones de personas con discapacidad física integradas en el CERMI está trabajando junto con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en la preparación de lo que será la futura legislación general de discapacidad que vendrá a actualizar y a completar algunos aspectos de la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), que data de 1982. Por parte del CERMI, y así se ha planteado ante el Gobierno de la Nación, esta nueva norma estará bajo el signo del acceso universal y la no discriminación, y ésta ha sido la propuesta para el nombre –y para los contenidos– de la nueva Ley: Ley de No Discriminación y Acceso Universal de las Personas con Discapacidad. Es muy pronto todavía para vaticinar el éxito de esta iniciativa, pero se está poniendo lo mejor de la voluntad e inteligencia de las personas con discapacidad para que esta aspiración sea una realidad más pronto que tarde.

Diseño para todos y acceso universal: líneas de acción

El nuevo paradigma del diseño para todos, para hacerse efectivo, ha de conseguirse desplegando una serie de líneas de acción, que fuercen el cambio de mentalidad y dirijan la actividad pública y la privada a la convergencia en favor de la accesibilidad global.

Como fruto del fecundo debate iniciado en el seno del movimiento asociativo de personas con discapacidad física, estas líneas de acción serían:

1. -El diseño para todos y el acceso universal no son sólo una profundización y una extensión del ámbito del concepto de accesibilidad, entendido como valor general del que se benefician todas las personas, sean o no discapacitadas, sino una nueva dimensión especialmente idónea para propiciar y asegurar la plena participación de las personas con discapacidad en todas las esferas sociales.

2. -La exigencia de diseño para todos no se limita únicamente a las condiciones de bienes e instalaciones, sino que abarca también la fabricación de productos y la prestación de servicios de carácter general, ya se ofrezcan a todos los ciudadanos por la vía del mercado, ya entren dentro del ámbito de actuación de los poderes públicos. La persona con discapacidad, como cualquier otro ciudadano, ha de estar en condiciones para poder elegir libremente los productos y servicios que están a disposición del público, para lo cual éstos han de estar concebidos desde el criterio de diseño universal.

3. -La exigencia de un diseño para todos, premisa para un acceso universal normalizado, tiene que venir garantizada por los mecanismos establecidos legalmente para la lucha contra la discriminación de las personas con discapacidad.

4. -Las organizaciones internacionales y de carácter supranacional (Unión Europea) y los Estados deben adoptar normas vinculantes que aseguren el cumplimiento de los criterios del diseño para todos, la libre circulación de personas y la prohibición de prácticas de discriminación que atenten contra el acceso universal.

5. -La vida independiente o autónoma, con igualdad de oportunidades, es una aspiración de la persona con discapacidad estrechamente conectada con el principio de diseño para todos, pero en el bien entendido supuesto de que vida independiente y no discriminación no es hacerlo todo uno mismo sino dirigir y decidir la ayuda que cada persona con discapacidad por esta circunstancia necesita.

6. -La experiencia de países con una trayectoria más dilatada en materia de acceso universal y no discriminación (el caso de los Estados Unidos) debe servir de estímulo y ejemplo para los movimientos sociales y los poderes públicos de otros países no tan avanzados, tomando lo positivo de esas experiencias, revisándolas críticamente y detectando los errores que hubieran podido cometerse para no repetirlos.

7. -La consecución de logros en el ámbito del acceso universal tiene como requisito previo la movilización y el trabajo activo del sector de la discapacidad, que ha de actuar e influir ante las administraciones y la sociedad de una forma coordinada y unitaria, siendo la voz única de las personas con discapacidad.

8. -La Unión Europea (UE) debe dotarse de inmediato de instrumentos jurídicos que garanticen los principios de diseño para todos y acceso universal y prohíban la discriminación por esta causa. En este sentido, se respalda plenamente la propuesta del Foro Europeo de Discapacidad (FED) de que con motivo del Año 2003 se apruebe una Directiva Europea específica de las personas con discapacidad de carácter transversal, y asimismo se debe instar a los Estados miembros de la UE a que apliquen lo antes posible en las respectivas legislaciones nacionales las restantes normativas europeas ya existentes en la materia (la Directiva sobre no discriminación en el empleo y la Directiva de origen étnico).

9. -Europa debe seguir avanzando hacia un modelo de calidad de vida ciudadana, entendido como garantía de subsistencia, oportunidades de proyección personal y participación social, en el que los principios de diseño para todos, acceso universal y garantía de no discriminación serán decisivos en lo que se refiere a las personas con discapacidad.

10. -El movimiento asociativo de discapacitados debe trabajar activamente para contar con un repertorio lo más amplio posible de las situaciones personales y sociales en las que las personas con discapacidad sufren discriminación por el diseño (transporte, educación, nuevas tecnologías de la información y la comunicación, productos financieros, seguridad social, salud, etc.), a partir del cual proponer medidas legislativas, establecer programas de acción dotados presupuestariamente, y llevar a cabo medidas de vigilancia y control para que sean adoptados y puestos en práctica por las administraciones, los agentes económicos, los operadores, etc.

11. -Los principios examinados no se deben materializar sólo a través de medidas legales e instrumentos procedentes del gobierno. El acceso universal es un valor de mercado, una ventaja competitiva para los operadores y empresas, que puede contribuir a la generación de riqueza y a una mayor satisfacción de los consumidores y usuarios. El diseño para todos amplía y enriquece el mercado, por lo que resulta atractivo desde la óptica económica y empresarial.

12. -La regulación que se haga sobre diseño para todos y acceso universal deberá tener muy en cuenta las singularidades y las situaciones de discriminación severa que sufren algunos grupos específicos de personas con discapacidad, como personas sordas, personas ciegas, personas con retraso mental, personas con enfermedad mental, etc.

13. -Las decisiones que se adopten en esta materia han de ser consultadas, debatidas y negociadas con los representantes de las personas con discapacidad, que son quienes conocen más directamente las situaciones de discriminación que todavía se sufren y las propuestas idóneas para resolverlas. El diseño para todos es una posibilidad para profundizar e intensificar el principio de diálogo civil.

14. -Las situaciones de discriminación no afectan sólo y exclusivamente a las personas con discapacidad sino que hay otros grupos sociales que también padecen abusos y marginación en cuanto al acceso normalizado a bienes y servicios, como es el caso de las personas mayores, las mujeres, los gays y lesbianas, miembros de minorías étnicas, etc. Las organizaciones de discapacitados, en su lucha por estos principios, debe vincularse y establecer estrategias conjuntas con estos otros sectores sociales para una mayor eficacia en los resultados.

15. -La legislación y el diseño universal se consideran elementos fundamentales para hacer realidad la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad en relación con las nuevas tecnologías y la sociedad de la información. En aplicación de la cláusula de no-discriminación incluida en el Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea, las políticas europeas y la de los Estados miembros deberían inspirarse en el principio de no discriminación con vistas a hacer realidad la igualdad para las personas con discapacidad. En el futuro, la reglamentación deberá imponer a los organismos públicos y privados la obligación de prestar servicios diseñados para todos los ciudadanos. Y para que este futuro accesible esté cada vez más cerca es imprescindible que las Administraciones Públicas implanten normas vinculantes y alienten buenas prácticas que constituyan un ejemplo y estímulo para que los ciudadanos y las iniciativas del mercado asuman y pongan en práctica los principios del diseño para todos como condición ineludible para participar en la vida social y económica.

V. -EL EMPLEO COMO FACTOR DE INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD FÍSICA

Las personas con discapacidad, por la deficiencia que padecen, que tiene efectos sociales, parten de una situación de objetiva desventaja que repercute en sus posibilidades de participación plena en el curso ordinario de la vida social, en las mismas o parecidas condiciones que el resto de ciudadanos. A efectos prácticos, las personas con discapacidad son, en muchos casos, ciudadanos de segunda. Pese a las proclamaciones formales de igualdad que tienen su reflejo tanto en instrumentos jurídicos internacionales como en normas de ámbito nacional, la equiparación efectiva entre personas con y sin discapacidad no pasa de ser un buen propósito.

Para cualquier ciudadano, el empleo es uno de los factores preferentes de socialización y de participación regular en la vida comunitaria. Para las personas con discapacidad, la importancia del acceso al mercado de trabajo se redobla en relación con el resto de la población, pues empleo significa, en su caso, vía privilegiada de integración social. Sin un puesto de trabajo, es muy difícil llevar una vida autónoma y decidir por uno mismo. Sin empleo, las personas con discapacidad se colocan en situación de dependencia, al arbitrio de la familia o de los poderes públicos y siempre en permanente peligro de marginación y exclusión sociales.

La situación laboral de las personas con discapacidad en España y en Europa está lejos de ser satisfactoria e indica claramente que se trata de un grupo con riesgo cierto de exclusión. Los discapacitados acceden en mucha menor medida que la población no discapacitada al empleo (menores tasas de actividad) y sufren niveles de desempleo muy superiores. La cualificación y los niveles retributivos de los pocos que consiguen acceder a un puesto de trabajo son muy inferiores a la media de los trabajadores sin discapacidad.

La incorporación de las personas con discapacidad al mercado de trabajo exige la voluntad decidida y la acción enérgica de los poderes públicos, los agentes sociales, la sociedad en general, y también y muy especialmente, de los propios discapacitados, que deben convertirse en los protagonistas, en los agentes de su propia integración.

Este estado de cosas, que supone el apartamiento injustificado de casi el 10% de la población de la sociedad a la que legítimamente aspira a formar parte, en igualdad de deberes y obligaciones, aconseja la adopción de medidas activas que promuevan el acercamiento de este grupo de población al mercado de trabajo, permitiéndoles con su esfuerzo contribuir a la riqueza nacional y al desarrollo comunitario.

La acción a favor del empleo de las personas con discapacidad pasa por:

- -Compromiso de los poderes públicos para promulgar y hacer cumplir leyes y normas favorecedoras de la integración laboral de las personas con discapacidad, estableciendo a estos fines un régimen de incentivos y bonificaciones de la contratación, de acciones de discriminación positiva en suma, que contrarreste la situación de partida de objetiva desventaja que, en términos de inserción laboral, padece este grupo social.

- -Llamada a las propias personas con discapacidad y a las organizaciones en las que se encuadran a prestar una atención preferente a su propia formación, que deberá venir facilitada por los poderes públicos, a fin de conseguir el mayor grado posible de cualificación, de forma que tengan por sí mismas posibilidades de integración laboral como el resto de ciudadanos.

- -Los empleadores deben tomar plena conciencia de las potencialidades laborales y conceder una oportunidad en términos de empleo a las personas con discapacidad, animándoles a que tomen ejemplo de las empresas que ya han ensayado estas acciones de inserción laboral, que tienen un grado de satisfacción muy significativo. Hay que ver en la persona con discapacidad un ser humano con capacidades y habilidades y no una persona limitada.

- -Para las personas con discapacidad que no puedan trabajar o tengan un grado limitado de capacidad laboral, los poderes públicos deben garantizar la protección social o las fórmulas sociolaborales (empleo protegido) idóneas a sus circunstancias.

- -Las nuevas tecnologías, usadas inteligentemente, son un aliado natural de la integración laboral de las personas con discapacidad. No puede permitirse, porque éstas no sean accesibles o estén diseñadas y concebidas con criterios excluyentes, que se conviertan en una brecha que separe aún más a los discapacitados del empleo y de las posibilidades vitales y existenciales que éste proporciona.

- -La sociedad en su globalidad debe superar y arrinconar definitivamente los prejuicios que pesan sobre la discapacidad. El discapacitado es un ciudadano más, con sus singularidades, que no han de tener otra relevancia social que la de verse compensadas cuando supongan desventaja, desigualdad o falta de oportunidades.

La desigualdad de trato o dicho más directamente los actos de discriminación que sufren o pueden sufrir las personas con discapacidad en su proceso de integración en el mercado laboral o durante su permanencia en éste deben ser proscritos, perseguidos y sancionados por la Ley y el Derecho, por constituir vulneraciones de los derechos reconocidos a todas las personas.

Actividad en el campo de la integración laboral de las organizaciones de personas con discapacidad física: balance apresurado

La formación y el empleo han sido uno de los ámbitos en los que más intensamente ha trabajado las organizaciones de personas con discapacidad física, pues no en vano la integración laboral es el principal problema que tienen planteado los ciudadanos españoles con discapacidad.

Toda la actuación del movimiento asociativo en esta área ha girado en torno al Plan de Empleo para personas con discapacidad, un conjunto sistemático y coherente de medidas de fomento de la formación y el empleo que tenía como fin principal afrontar con rigory energía la gravísima situación laboral por la que atraviesan las personas con discapacidad.

El Plan del Empleo del CERMI, tras un largo periplo de explicación de su contenido ante los poderes públicos, los agentes sociales y el propio movimiento asociativo, en el que obtuvo, entre otros, el respaldo del Consejo Económico y Social del Estado, fue presentado formalmente al Gobierno de la Nación en diciembre de 1996. Nueve meses después, y tras las negociaciones del CERMI con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Consejo de Ministros aprobaba, en octubre de 1997, el Plan de Medidas Urgentes para la Promoción de Empleo de las Personas con Discapacidad.

La importancia del Plan de Empleo, el primero dirigido a un grupo de población específico, aprobado previa negociación de su contenido con los representantes del sector, se pone de relieve en el hecho de que una vez en vigor, las políticas de empleo para las personas con discapacidad impulsadas por el Gobierno se han atendido a los principios y medidas recogidos en el Plan.

El desarrollo y aplicación de este Plan ha ido acompañado de un incremento significativo de las partidas presupuestarias dedicadas a la promoción de la integración laboral de las personas con discapacidad, con incrementos anuales del 30 y el 40%, lo que ha contribuido a dinamizar y hacer más efectivas las políticas públicas de empleo dirigidas a las personas con discapacidad.

Las 26 medidas que contiene el Plan se articulan en cuatro grandes bloques que hacen referencia a Participación Institucional, Formación Profesional, Intermediación Laboral y Contratación e Inserción Laboral.

En la actualidad, el Plan puede considerarse plenamente culminado, destacando por su significado y alcance los siguientes logros:

a) Participación institucional.

- -Creación del Consejo Estatal de Personas con Discapacidad, establecido por Orden conjunta de Presidencia de Gobierno de 17 de junio de 1999, y concebido como un órgano consultivo de la Administración General del Estado para todo lo relacionado con las políticas públicas de atención e integración de las personas con discapacidad. Tras la convocatoria pública del oportuno proceso para designar a los representantes del movimiento asociativo en ese Consejo, el CERMI ha resultado adjudicatario de 12 de las 13 Vocalías asignadas al sector, lo que habla de la representatividad y peso específico de la plataforma unitaria de representación de las personas con discapacidad.

- -En este mismo bloque de participación institucional, otro de los avances conseguidos hasta el momento ha sido la decisión del Gobierno de la Nación de informar a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de extender el Plan a sus respectivos territorios, en conexión con las plataformas representativas autonómicas.

b) Intermediación Laboral.

- -Actualización de la base de datos de demandantes de empleo con discapacidad del INEM, en la que figuran registrados unos 40.000 trabajadores.

- -Consideración de los discapacitados como grupo prioritario a los efectos de las acciones derivadas del Plan Nacional de Acción para el Empleo, entre las cuales destacan:

- -Creación e implantación progresiva en los Servicios Públicos de Empleo de acciones de especialización en intermediación laboral con destino a los trabajadores con discapacidad.

- -Tratamiento prioritario de las personas con discapacidad en los Programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios.

- -Formalización de contrato programa en materia de formación con las entidades especializadas del sector de la discapacidad, como es el caso de la Asociación FSC-Discapacidad, en la que participa el CERMI.

- -Puesta en marcha de una Agencia de Colocación para personas con discapacidad, de ámbito estatal, integrada y especializada, dentro del marco legal de colaboración con el INEM para el desarrollo de políticas activas y de intermediación en el mercado de trabajo.

c) Formación Profesional.

- -Adaptación de los cursos de Formación Profesional ocupacional a las necesidades y singularidades de los trabajadores con discapacidad.

d) Contratación e Inserción Laboral.

- -Flexibilización de los requisitos de los trabajadores con discapacidad en los contratos formativos y en prácticas.

- -Actualización de la cuantía de las subvenciones e incentivos por la contratación indefinida de trabajadores minusválidos, que pasa de 500.000 a 650.000 pesetas y extensión de la misma a las contrataciones a tiempo parcial.

- -Reforma de la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), por la cual se establece un nuevo sistema de cómputo a la hora de determinarlas empresas de más de 50 trabajadores a las que se aplica la cuota y se aprueban medidas alternativas a la obligación de reserva de empleo para personas con discapacidad. Esta modificación legal, operada por las Leyes de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado de los años 98 y 99, culminó, tras meses de intensas y no siempre fáciles negociaciones con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con un acuerdo entre el CERMI y el Gobierno de la Nación que ha tenido su plasmación en el Real Decreto 27/2000, de 14 de enero, por el que se establecen medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2% en favor de trabajadores con discapacidad en las empresas de más de 50 trabajadores. Se trata de una norma ambiciosa e innovadora, que abre una prometedora tercera vía entre los sistemas tradicionales de cuota y los de canon. A partir de ahora, las empresas de más de 50 trabajadores podrán optar por cumplir la cuota de reserva en los términos señalados por la LISMI o bien, en casos excepcionales y ateniéndose a unos determinados requisitos y condiciones, por el cumplimiento de las medidas alternativas establecidas en el Real Decreto de referencia. Estas medidas alternativas son de tres tipos:

- -Adquisición de productos elaborados por Centros Especiales de Empleo o por discapacitados constituidos como trabajadores autónomos, en una determinada proporción al número de empleos de discapacitados no cubiertos por la empresa;

- -contratación de bienes y servicios de Centros Especiales de Empleo y minusválidos constituidos como trabajadores autónomos, en la misma proporción que para el caso anterior; y, finalmente,

- -donaciones en metálico a fundaciones y asociaciones de utilidad pública que tengan como objetivo, entre otros, el fomento de la integración laboral de las personas con discapacidad.

Esta norma abre nuevas e inéditas posibilidades para la inserción laboral de personas con discapacidad, puesto que además de reforzar por vía indirecta a los Centros Especiales de Empleo, puede atraer financiación, a través de las donaciones y las acciones de patrocinio, a las entidades que trabajan por la integración laboral.

- -Aplicación a los trabajadores con discapacidad de las medidas de fomento de empleo (empleo temporal).

- -Actualización y mejora del vigente sistema de apoyos al autoempleo de trabajadores con discapacidad, así como la capitalización de las prestaciones por desempleo como medida de fomento del autoempleo de los minusválidos.

- -Extensión a la Economía Social de determinadas ayudas por la contratación de trabajadores con discapacidad.

- -Redefinición del modelo de Centro Especial de Empleo y de la relación laboral especial de los trabajadores con minusvalía que prestan sus servicios en estos Centros para permitir una mejor adaptación al mercado, con modulación de las subvenciones económicas a la creación de puestos de trabajo, en función de la composición de la plantilla.

- -Fijación en un 50% del salario mínimo interprofesional, sin posibilidad de reducción, de la subvención para mantenimiento de puestos de trabajo ocupados por personas con discapacidad en Centros Especiales de Empleo.

- -Tipificación como infracción grave el incumplimiento por parte del empresario de la cuota de reserva o de las medidas alternativas correspondientes, que junto a la multa (de 50.001 a 500.000 pesetas) lleva aparejada la inhabilitación para contratar con las Administraciones Públicas.

- -Aprobación, en el mes de abril del año 2000, por la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, que reúne al MTAS y a los Consejeros de Trabajo o Empleo de las Comunidades Autónomas, de previsiones para que en los Programas de Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se realice un especial seguimiento del cumplimiento de la reserva legal de empleo y de sus medidas alternativas en favor de las personas con discapacidad.

Otros avances en materia sociolaboral

Fuera formalmente del elenco de medidas del Plan de Empleo MTASCERMI, pero en íntima conexión con su propósito de favorecer el acceso de las personas con discapacidad al ámbito sociolaboral, pueden mencionarse otros avances conseguidos en este período como consecuencia de la capacidad de propuesta y negociación del CERMI, tales como:

- -Incorporación de iniciativas y medidas concretas dirigidas a favorecer la integración laboral de las personas con discapacidad en los sucesivos Planes Nacionales de Empleo del Reino de España que, por mandato de la Cumbre de Luxemburgo de 1997, deben aprobar y aplicar anualmente todos los Estados miembro.

- -Desde 1997, recuperación automática de la pensión de invalidez, en su modalidad no contributiva, en caso de pérdida de empleo o de cese en la actividad, si se es trabajador autónomo, avance que se extiende también, y en los mismos términos, al subsidio de garantía de ingresos mínimos.

- -Inclusión de las personas con discapacidad entre los grupos preferentes para los que puede concertarse la nueva modalidad de contrato de trabajo para el fomento de la contratación indefinida, extendiendo al mismo las bonificaciones sociales y ventajas fiscales del contrato indefinido de minusválidos.

- -En materia de normas sobre seguridad e higiene en el trabajo, adecuación a las necesidades de los trabajadores con discapacidad de los lugares de trabajo.

- -Ampliación mediante norma legal aprobada en 1998 y desarrollada a través del Real Decreto 6/1999, del concepto de familia numerosa, quedando comprendido en el mismo aquellas familias que tengan dos hijos y uno de ellos sea minusválido y esté incapacitado para el trabajo.

- -En la Ley de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral, aprobada en 1999, ampliación de los derechos y beneficios reconocidos con carácter general, cuando se trata de padres y familiares de hijos con discapacidad.

- -Nueva regulación del reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía, por medio del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, norma de gran trascendencia por la irradiación que esta declaración administrativa tiene en muy distintos ámbitos (laboral, Seguridad Social, educativo, fiscal, etc.).

- -Revisión al alza de los importes de las asignaciones familiares por hijo a cargo de la Seguridad Social, concediendo una cuantía mayor cuando se trata de hijos con discapacidad (Real Decreto-Ley 1/2000, de 14 de enero, sobre determinadas medidas de mejora de la protección familiar de la Seguridad Social).

Un Plan de Empleo para las Personas con Discapacidad en el Siglo XXI

El comienzo de una nueva legislatura y el cumplimiento casi total de los compromisos adquiridos por el Gobierno y el movimiento asociativo, representado por el Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI), en el Plan de Medidas Urgentes a favor del Empleo de las Personas Discapacitadas acordado por el Consejo de Ministros en Octubre de 1997, indica la oportunidad de poner en marcha un nuevo Plan de empleo para dicho grupo para continuar mejorando las condiciones de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo durante los primeros años del siglo XXI. En ese sentido, el día 13 de noviembre de 2000, el Comité Ejecutivo del CERMI ha aprobado el documento titulado que servirá para dar un nuevo salto cualitativo en esta legislatura. El documento ha sido elaborado a partir de las propuestas de las Asociaciones miembros del CERMI recibidas en esta materia y del trabajo realizado por la Asesoría Jurídica del CERMI.

VI. -LAS ORGANIZACIONES DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD FÍSICA EN ESPAÑA

COCEMFE

La Confederación Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España, COCEMFE, en siglas, es una Organización no Gubernamental, de ámbito estatal y sin ánimo de lucro, cuyo principal objetivo es la promoción y defensa de las condiciones de vida de las personas con discapacidades físicas, hasta conseguir su plena integración social.

Además, COCEMFE es la principal ONG existente en España de discapacitados físicos y orgánicos. En la actualidad forman parte de COCEMFE casi la totalidad de las organizaciones de personas con discapacidad física existentes en el país. Son también miembros activos un importante número de organizaciones de afecciones orgánicas: Riñón, Hemofilia, etc.

En definitiva, bajo el «paraguas organizativo» de COCEMFE, existen hoy más de 800 Asociaciones de personas con discapacidad física, es decir, buena parte de las asociaciones existentes en España.

Es necesario destacar una característica importante de COCEMFE, y que la hace particularmente interesante, dentro del entorno europeo al que pertenece: el autogobierno por parte de las propias personas con discapacidad, de manera que, tanto los órganos de gobierno de la Confederación, como la totalidad de sus miembros son personas con discapacidad física.

En cuanto a su forma jurídica, COCEMFE es una asociación sin ánimo de lucro y reconocida de utilidad pública. Los fines y objetivos de la Confederación, recogidos en sus Estatutos, se centran en conseguir la plena integración social y laboral de las personas con discapacidad física, luchando por los derechos de estas personas, a través de la mejora de todos los temas relacionados con la educación, el empleo, la accesibilidad en el medio físico, en la vivienda y en el transporte, la sanidad, las ayudas técnicas, las prestaciones sociales, subsidios y pensiones.

Aparte de COCEMFE, existe PREDIF, la Plataforma Representativa Estatal de personas con Discapacidad, como la segunda gran organización de personas con discapacidad física, más reciente en el tiempo y de menores dimensiones, pero que representa a una parte no desdeñable del movimiento asociativo de este tipo de discapacidad.

PREDIF

La Confederación PREDIF es una asociación sin ánimo de lucro, de ámbito estatal que representa y realiza programas en favor de casi cuarenta mil discapacitados físicos gravemente afectados. Cuenta con una experiencia, a través de su red de Federaciones, de más de veinte años.

PREDIF nace el 7 de junio de 1996, en un momento en que el movimiento asociativo de organizaciones de discapacitados experimentaban una época de cambios acusados.

En ese contexto, las dos grandes Federaciones de Discapacitados Físicos gravemente afectados (usuarios de sillas de ruedas mayoritariamente), la Federación Nacional de Aspaym (Asociación de Paraplégicos y Grandes Minusválidos) y la Federación de Coordinadoras de Minusválidos Físicos de las Comunidades Autónomas de España (COAMIFICOA), deciden unirse con el objetivo de defender los intereses de los grandes discapacitados físicos de España y con la clara vocación de promover la pluralidad en la representatividad de las personas con discapacidad física.

Los objetivos y fines que recogen sus Estatutos son:

a) -Prestar servicios directamente a sus asociados y a aquellos otros que reúnan las condiciones para ello, de acuerdo con sus fines.

b) -Coordinar las acciones de las Federaciones y Asociaciones miembro, sirviendo de nexo de unión entre ellas.

c) -Sensibilización de la sociedad sobre los problemas de las personas con discapacidades físicas, para conseguir un ambiente de plena normalización.

d) -Lograr de las Administraciones Públicas la máxima atención a las personas con discapacidades físicas, en orden a la atención a sus reivindicaciones.

En el año 1998, PREDIF pasó a formar parte del CERMI.

MUJER, DISCAPACIDAD Y EMPLEO

MIGUEL LALOMA GARCÍA

Personalía, S.A.

Fundosa Grupo, S.A.

SUMARIO: I. EMPLEO Y MUJER. **I.1 Tasas de actualidad y paro en el entorno de la Unión Europea. I.2 Evolución de las tasas de actividad y paro en España. I.2.1 Evolución de la tasa de paro. I.2.2 Evolución de la tasa de actividad.** II. DISCAPACIDAD Y EMPLEO. **II.1 Discapacidad en la comunidad internacional y en España. II.1.1 Discapacidad en la comunidad internacional. II.1.2 Discapacidad en España. II.2 Discapacidad y empleo España.** III. MUJER, DISCAPADIDAD Y EMPLEO. **III.3.1 Tasa de paro y de actividad de la mujer discapaditada. III.1.1 Tasa de actividad de la mujer discapaditada. III.1.2 Tasa de paro de la mujer discapaditada. III.2 Aspectos sociales como justificación da las diferencias de género en las tasas de empleo de las personas discapaditadas. III.2.1 Distribución de géneros en función de los rangos de edad. III.2.2 Distribución de géneros en función del lugar de residencia. III.2.3 Medidas de fomento del empleo. III.3. Formación como medida de integración laboral. III.4 Características del empleo de la mujer discapaditada.** IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

El presente trabajo analizará el mercado de trabajo en España. No es un análisis genérico, sino que está limitado al conjunto de las mujeres discapaditadas. Ello es debido a que, pese a que el problema del empleo de la mujer ha sido estudiado en innumerables ocasiones, no ocurre lo mismo con el problema del empleo de las personas discapaditadas y menos aún con la situación de las mujeres discapaditadas. El segmento de las mujeres discapaditadas está compuesto por la intersección de dos grupos sociales que sufren discriminación social; de ahí que posiblemente los resultados a obtener muestren notables diferencias respecto a la media nacional.

El análisis se ha estructurado en cuatro partes bien diferenciadas. Las dos primeras partes presentan la situación actual de los segmentos analizados: las mujeres y las personas discapaditadas. La tercera parte profundiza en el análisis de la situación laboral de las mujeres discapaditadas y la cuarta y última parte realiza una exposición de las principales conclusiones obtenidas en el análisis.

PARTE 1.^a

-Como introducción se realiza una breve reseña acerca de la situación laboral de las mujeres españolas. En primer lugar se compara su situación con respecto al resto de los países de la Unión Europea y posteriormente se analizan la evolución del mercado de trabajo de la mujer en España durante los últimos años.

PARTE 2.^a

-En esta parte se realiza una definición de lo que es una persona discapacitada para posteriormente hacer una pequeña reseña acerca de cómo ha evolucionado la legislación que afecta a las personas discapacitadas, primero en el ámbito mundial y después en España.

-Posteriormente se realiza una presentación de la problemática de este colectivo respecto al mercado laboral español.

-El motivo de profundizar en la descripción de la definición de una persona discapacitada y en las principales características de este colectivo es para hacer patente la envergadura de su problemática y establecer una base¹ a partir de la cual se pueda analizar los problemas de la mujer discapacitada y el mercado laboral.

PARTE 3.^a

-En la tercera parte se analiza la situación laboral de la mujer discapacitada.

El objetivo perseguido es:

- -Intentar dilucidar cuál es la situación de la mujer discapacitada en el mercado laboral
- -Determinar las diferencias existentes en cuanto al mercado de trabajo entre las mujeres discapacitadas y los hombres discapacitados y respecto de las mujeres no discapacitadas.
- -Descubrir y analizar cuales son las causas que han provocado las diferencias de género en el mercado laboral de las personas discapacitadas.

PARTE 4.^a

Por último, se realiza una exposición de las conclusiones que se han obtenido y de cuáles podrían ser los caminos a seguir para luchar contra el problema del empleo de la mujer discapacitada y las diferencias de género en el mercado laboral de las personas discapacitadas.

Antes de comenzar hay que reseñar la escasez de datos estadísticos existentes que estudien la problemática de las personas discapacitadas. Pese a que las personas discapacitadas representaban en 1999 un 9% de la población, hasta la fecha tan sólo se han realizado dos análisis estadísticos completos que estudiasen este segmento de la población.

El primer estudio se realizó en 1986 y el último ha sido realizado por el Instituto Nacional de Estadística, con el apoyo de la fundación ONCE, en 1999 teniendo como título “Encuesta de Discapacidades, Deficiencias y Estado de la Salud”. Hasta la fecha tan sólo se ha presentado un avance de resultados, avance que ha servido como base para la mayoría de los datos utilizados en este estudio, con lo que éste podría ser objeto de ampliación y mejora una vez se hagan públicos la totalidad de los resultados del estudio estadístico.

Ha sido realizado utilizando los datos referentes al estado español en su conjunto sin hacer una diferenciación por comunidades autónomas. Esto es así, debido a que los datos publicados no reflejan la situación laboral de las personas discapacitadas considerando la Comunidad autónoma en la que residen.

En diversos puntos de este trabajo se hace una mención a los problemas que se han presentado con los datos estadísticos existentes. Es deseo del autor que al menos este estudio sirva para poner en evidencia la escasa atención que se está prestando al colectivo de las personas discapacitadas, y en especial a las mujeres discapacitadas.

Sería de gran utilidad la publicación de la totalidad de los resultados de la encuesta realizada en 1999 para disponer de la información en un tiempo real. De esta manera se podrían realizar análisis que permitirían determinar:

- -Qué políticas serían las más adecuadas para atajar los problemas de integración social que sufren las personas discapacitadas.
- -Qué enfoque se ha de dar a la problemática de las personas discapacitadas en función de las peculiaridades y características de cada una de las comunidades autónomas en las que residen².
- -Qué problemas de género existen en el colectivo de las personas discapacitadas, etc.

Posibles diferencias, como las de la tasa de población activa entre los datos expuestos en la parte primera y los expuestos en la parte tercera, son ocasionadas por estar trabajando con datos estadísticos referentes a diferentes años. Los datos relativos a la parte 1ª corresponden al año 2001 y han sido utilizados para intentar presentar la situación más actualizada de la mujer en el mercado laboral. En la parte 3ª se han utilizado datos referentes al mercado laboral de la mujer correspondientes al año 1999. Esto es debido a que los datos estadísticos de las personas discapacitadas hacen referencia a ese mismo año. Por último hay que tener en cuenta que los resultados estadísticos difieren en función del colectivo que se este analizando (población general, población general comprendida entre los 16 y los 64 años, población mayor de 4 años, ...)

I. EMPLEO Y MUJER

A pesar de encontrarnos en el siglo XXI y pese a que la evolución económica y social que se ha producido en España en estos últimos veinte años ha sido considerable, nuestra sociedad todavía se encuentra a la cola del resto de los países europeos en lo referente a la situación del mercado laboral y a la igualdad de géneros en el ámbito del empleo.

I.1. Tasas de actividad y paro en el entorno de la Unión Europea

Como muestra de este hecho bastaría con analizar los últimos datos del 2º semestre del año 2001, de ellos se desprende que la tasa de paro de España (14%) es la más alta de todos los países de la Unión Europea (Tasa de paro media de la Unión Europea 8,4%). Esto puede observarse de forma más clara en el siguiente gráfico.

Si analizamos la tasa de paro atendiendo a las diferencias existentes entre géneros observamos que la diferencia entre las tasas de paro de hombres y mujeres en España y la diferencia de la tasa de paro de las mujeres españolas y la media de la Unión Europea muestran la precaria situación del empleo de las mujeres españolas:

- -La tasa de paro de las mujeres españolas se sitúa 10,7 puntos sobre la tasa de paro de los hombres españoles. En el contexto de la Unión Europea la diferencia de géneros tan solo llega a los 2,7 puntos.

- -Esta tasa de paro es superior en 10,5 puntos a la tasa media de paro de las mujeres de la Unión Europea, mientras que en el caso de los hombres la diferencia de tasas entre España y la Unión Europea es de tan solo 2,5 puntos.

<i>Tasas de paro</i>	<i>España</i>	<i>Unión Europea</i>	<i>Diferencia</i>
Ambos sexos	14%	8,4%	5,6%
Mujeres	20,4%	9,9%	10,5%
Hombres	9,7%	7,2%	2,5%
Diferencia	10,7%	2,7%	

FUENTE: *Elaboración propia a partir de datos del instituto de la mujer obtenidos del Anuario de Estadísticas Laborales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Datos correspondientes al segundo trimestre del 2001, estos datos hacen referencia a la población mayor de 15 años.*

Respecto de la tasa de población activa las diferencias existentes entre los países que conforman la Unión Europea son menos significativas respecto de la media.

Pero todavía existe en la mayoría de los países una notable diferencia entre la tasa de actividad de los hombres y de las mujeres. Observando el gráfico que representa las tasas de población activa de los diferentes países de la Unión Europea podemos ver que las diferencias se han suavizado respecto de las diferencias existentes en las tasas de paro.

Aunque las diferencias existentes entre los países de la Unión Europea se han suavizado, España continúa encontrándose entre los países con las tasas más bajas de población activa:

- -La diferencia existente entre las tasas de actividad de hombres y mujeres en España está 5 puntos por encima de esa misma diferencia de géneros para la media de la Unión Europea.

- -La diferencia de la tasa de actividad de los hombres españoles respecto de la media de la Unión Europea es de 2,9 puntos esta misma diferencia supone 7,7 puntos para la tasa de actividad de las mujeres.

<i>Población Activa</i>	<i>España</i>	<i>Unión Europea</i>	<i>Diferencia</i>
Ambos sexos	50,5%	56%	6%
Mujeres	39,2%	46,9%	7,7%
Hombres	62,9%	65,8%	2,9%

Diferencia	23,7%	18,9%
------------	-------	-------

FUENTE: *Elaboración propia a partir de datos del instituto de la mujer obtenidos del Anuario de Estadísticas Laborales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Datos correspondientes al segundo trimestre del 2001, estos datos hacen referencia a la población mayor de 15 años.*

I.2. Evolución de las tasas de actividad y paro en España

I.2.1. Evolución de la tasa de paro

Centrándonos en la situación del empleo en España, si observamos la evolución de la tasa de paro producida en el periodo de años comprendidos entre 1993 y 2001, podemos ver que se ha producido una mejora sustancial del problema del paro.

La tasa de paro ha descendido 9,7 puntos pasando del 22,7% de 1993 a una tasa de paro del 12,9% registrada en el segundo trimestre de 2001. Y aunque existe una notable desigualdad entre géneros la mejora de la situación ha sido similar para ambos. Esto se puede apreciar claramente si observamos el siguiente gráfico en el que se refleja la tasa de actividad por géneros cada uno de los 9 años:

Las líneas que indican la tasa de paro de hombres y mujeres siguen una trayectoria paralela entre ellas y entre la línea que representa la tasa conjunta de ambos sexos.

I.2.2. Evolución de la tasa de actividad

Respecto de la tasa de actividad la evolución no ha sido tan satisfactoria, ya que en el periodo de años analizados la tasa media únicamente se ha incrementado en 2,3 puntos situándose en el 51,32% de la población, 4,7 puntos por debajo de la media de la Unión Europea.

Analizando la diferencia existente entre géneros, se observa que pese a la evolución positiva de la tasa de la actividad de las mujeres, que ha crecido 5 puntos en un periodo de tiempo en el que la de los hombres ha descendido 0,5 puntos, esta tasa se encuentra todavía lejos tanto de la de los hombres en España como de la media de la Unión Europea para las mujeres

El siguiente gráfico refleja esta evolución de la tasa de actividad y las diferencias existentes en función del género de los sujetos de la población:

II. DISCAPACIDAD Y EMPLEO

II.1. Discapacidad en la comunidad internacional y en España

II.1.1. Discapacidad en la comunidad internacional

La protección de las personas discapacitadas ha ido convirtiéndose poco a poco en objeto de atención de la comunidad internacional. Tras varias declaraciones de derechos en el ámbito internacional por parte de la OIT y la OMS, la ONU declaró el Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos, 1983-1992, habiendo elaborado previamente el Programa de Acción Mundial para los Impedidos. En aquel año, 1983, el porcentaje de personas discapacitadas en el mundo se cifró en un 10% del total de la población. A partir de ese momento, la problemática de las personas discapacitadas ha sido objeto de constante atención por parte de la ONU.

Previamente, en el año 1976, la Organización Mundial de la Salud, presentó un documento, «Clasificación Internacional de Deficiencias», que ha servido para definir a las personas discapacitadas no por las causas de sus minusvalías, sino por las consecuencias de éstas, documento que aun continúa vigente.

Deficiencia

-Pérdida o anormalidad de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica.

Discapacidad

-Restricción o ausencia (debida a una deficiencia) de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano.

Minusvalía³

-Situación desventajosa para un individuo determinado, consecuencia de una deficiencia o de una discapacidad, que limita o impide el desempeño de un rol que es normal en su caso, en función de su edad, sexo, factores sociales y culturales.

OMS, 1976.

En el contexto europeo, la evolución de la política social en lo referente a la protección de las personas discapacitadas ha realizado un recorrido similar. En el Consejo de Europa se ha pasado de recomendaciones acerca de la protección de las personas discapacitadas al desarrollo en 1981 de una política de atención a las personas discapacitadas de la Unión Europea, mediante el desarrollo de una Resolución del Consejo y de los Representantes de los Estados miembros, coincidiendo con la celebración del Año Internacional del Minusválido. A partir de este momento, la política social comunitaria ha prestado atención a este colectivo y se han venido desarrollando programas (HORIZON, HELIOS,...) y directrices (como la de la Comisión Europea sobre el empleo de 1998) que han tenido como objeto el acercarse paulatinamente a la búsqueda de soluciones para los discapacitados.

Los problemas de las personas discapacitadas son muy similares independientemente del país que se analice. Su principal característica es la situación de discriminación y de inferioridad en cuanto a oportunidades sociales, que las personas discapacitadas sufren respecto al resto de individuos de su entorno.

La atención internacional prestada a este colectivo está teniendo como resultado el desarrollo de distintas medidas políticas, que en Europa se concretan en directivas europeas y en España en medidas de política estatal y autonómica. Pero estas medidas institucionales no están dando los resultados esperados y los problemas de las personas con discapacidad continúan ahí. Este es uno de los motivos que ha provocado que muy diferentes instituciones no gubernamentales se hayan lanzado a desarrollar programas que permitan la integración social de las personas discapacitadas y la generación de empleo para este colectivo.

II.1.2. Discapacidad en España

Para encontrar un referente a los discapacitados en la reciente historia de España, hay que remontarse al mes de agosto de 1970. En esa fecha, el extinguido Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos, en el «Decreto sobre Empleo de Trabajadores Minusválidos», presenta una definición de minusválido:

-«Personas en edad laboral que estén afectadas por una disminución de su capacidad física o psíquica en el grado en que reglamentariamente se determine, sin que en ningún caso pueda ser inferior al 33%».

Actualmente esta definición continua estando vigente, pero ha sido ampliada para cualquier rango de edad.

Posteriormente, en el año 1978, la Constitución Española estableció las bases para lo que hoy en día se ha traducido en programas de política social encaminadas a eliminar las desigualdades del colectivo de los discapacitados.

Constitución Española, 1978.

Artículo 14

-«Todos los españoles son iguales ante la ley y no pueden ser discriminados por razones de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia social o personal».

Artículo 49

-«Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación».

Más tarde, el día 7 de abril de 1982, con objeto de dar cumplimiento a la constitución, aparece la «Ley de Integración Social del Minusválido» LISMI. Esta ley estableció una serie de medidas que tenían por objeto aclarar y desarrollar la legislación y política existente referente a las personas minusválidas.

Desde esa fecha hasta la actualidad se han venido desarrollando una serie de iniciativas, promovidas por Instituciones públicas (Inserso, Imserso,...) y privadas, entendiéndose como tal al Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI), que han tenido por objeto el conseguir la integración plena de las personas discapacitadas.

II.2. Discapacidad y empleo en España

El último estudio estadístico al que se puede recurrir para conocer la problemática de las personas discapacitadas y su interacción en la vida social, económica y laboral de España, es los datos preliminares de la “Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de la Salud 1999^{4b}”. Y, como se dijo anteriormente, aunque todavía no han sido publicados la totalidad de los datos de esta encuesta, los datos de que disponemos sirven para hacernos una idea de la importancia del colectivo de las personas discapacitadas en la sociedad española y de las principales características sociolaborales de los discapacitados.

De entre los resultados de la encuesta, para hacernos una idea del volumen de individuos que componen el colectivo de personas discapacitadas en España y para poder hacerse una primera idea de los problemas relacionados con el empleo que sufre este colectivo, cabría destacar los siguientes datos:

- -En España existen 3.528.221 personas con discapacidad, esto supone el 9% de la población.
- -Respecto a la formación, se observa que tan sólo un 2,7% de los discapacitados tiene estudios universitarios. El número de discapacitados sin estudios es de 1.193.885 y el de analfabetos es de 453.068.
- -La tasa de paro de los discapacitados con edades comprendidas entre los 16 y 64 años, es del 26%. Mientras que la tasa de paro de ese mismo segmento de la población general, en el mismo trimestre en que se realizó el estudio, era del 15%.
- -La tasa de población activa es de un 32% para las personas discapacitadas, mientras que esta misma tasa se sitúa en el 64% para la población general.

Los motivos que han ocasionado esta situación son muy diversos y atienden a una gran diversidad de causas: sociales, familiares, económicas, médicas, ...

De entre todas las posibles causas, respecto del problema del desempleo de la población discapacitada española cabría destacar las siguientes:

- -Marginación social: La marginación histórica que ha sufrido el colectivo de las personas discapacitadas respecto del resto de la sociedad ha abocado a los discapacitados a convertirse en ciudadanos de segunda. Esta posición social inferior que ha venido siendo ocupada por los discapacitados es, como en el caso de las mujeres⁵, la causa de verse asignados en el mejor de los casos a empleos de nivel inferior.
- -Formación: La marginación, comentada en el punto anterior, y la no integración social, provoca que las personas discapacitadas tengan un menor acceso a la formación y que el nivel de formación del colectivo de las personas discapacitadas sea inferior al de la población general. Este hecho, aparte de limitar las posibilidades de acceso al mercado laboral, también supone una barrera a la integración social.
- -Deseo de integración de los discapacitados: La mayoría de los discapacitados ha crecido en un clima de sobreprotección por parte de su familia o cuando menos de atención y cuidados médicos por causa de su discapacidad. Esto unido a las características de la sociedad actual, puede generar en los discapacitados una sensación de desamparo y miedo a enfrentarse a las distintas situaciones de la vida. Causas como éstas podrían encontrarse en la baja tasa de población activa que existe entre los discapacitados⁶.
- -Desconocimiento de las capacidades por parte de los empresarios: Por último, la principal causa de la no integración laboral de los discapacitados la encontramos en los empresarios. Entre ellos existe un cierto temor y desconfianza hacia las capacidades y habilidades laborales de los discapacitados.

Hasta ahora se ha intentado vencer la desconfianza de los empresarios mediante medidas económicas de premio y castigo respecto de la contratación de personas discapacitadas. Esta sería una de las principales barreras que habría que romper para poder alcanzar el objetivo de normalización de la vida laboral de las personas discapacitadas.

Además, respecto de este aspecto, hay que decir que la experiencia ha demostrado que son muchas las ventajas de tener personal discapacitado en la plantilla de una empresa.

Las principales ventajas serían:

- -Beneficios Económicos de Inversión y Gestión: Tienen su origen en las ayudas existentes para fomentar la generación de empleo para discapacitados.
- -Beneficios comerciales: Contratar discapacitados influye positivamente en la decisión del consumidor, además la Administración da preferencia de contratación a empresas que cumplan con la cuota del 2% de discapacitados.
- -Beneficios adicionales: Estabilidad y tranquilidad social que existe en las empresas en las que hay contratados un alto porcentaje de discapacitadas.

III. MUJER, DISCAPACIDAD Y EMPLEO

En esta parte del trabajo se va a intentar comprobar algo que, desde el sector de la discapacidad, es intuido por parte de las personas que trabajan en él, intentando mejorar el mercado de trabajo de las personas discapacitadas.

Siendo la tasa de paro de la población discapacitada muy alta, la situación de la mujer discapacitada respecto del empleo puede ser calificada como alarmante.

III.1. Tasa de paro y de actividad de la mujer discapacitada

Dentro del colectivo de los discapacitados, tras realizar un análisis en función del género, descubrimos que las diferencias encontradas en la población general, respecto a la tasa de paro y el porcentaje de la población activa, se repiten de nuevo dentro del colectivo de las personas discapacitadas.. Las bajas tasas de actividad y la alta tasa de paro que soportan las personas discapacitadas, como veremos a continuación, se agravan por su condición de mujer dentro del colectivo de las personas discapacitadas.

En el siguiente cuadro aparecen recogidas las personas en edad laboral, las personas activas y las personas en paro de la población general y de las personas discapacitadas:

<i>AÑO</i>	<i>Personas > 16 <64</i>	<i>Personas activas</i>	<i>Parados</i>
-Ambos sexos Población General	25.894.420	16.603.500	2.562.000
-Mujeres Población General	12.932.227	6.668.000	1.493.500
-Hombres Población General	9.935.500	1.068.500	12.962.193
-Ambos sexos Discapacitados	1.337.708	429.375	110.935

-Mujeres Discapacitados	659.330	155.509	50.919
-Hombres Discapacitados	678.378	273.866	60.016

FUENTE: INE, *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de la Salud, 1999. Elaboración propia.*

III.1.1. Tasa de actividad de la mujer discapacitada

La población de mujeres y de hombres discapacitados en edad laboral está distribuida en una proporción del 50%, distribución que es similar a la de la población general. Esta similitud en la distribución entre la población general y discapacitada termina ahí. Si analizamos la tasa de población activa podemos ver que mientras esta supone el 64% en el caso de la población general, en el caso de la población discapacitada en edad laboral la tasa se ve reducida hasta el 32%, esta cifra es la mitad de la resultante para la población general y es inferior a la tasa de actividad de la mujer⁷.

Si atendemos a la distribución entre géneros ocurre algo similar. Mientras que la población general y la población discapacitada tienen porcentajes de distribución similares, su tasa de actividad no sigue esa similitud. Tan sólo el 24% de las mujeres discapacitadas en edad laboral componen la población activa de este segmento de la población. Esta cifra es inferior en 16 puntos a la tasa de varones discapacitados en edad laboral, la cual se sitúa en el 40%. La diferencia porcentual existente entre hombres y mujeres activos de la población general es de 25 puntos, en este caso la diferencia de géneros es menor, pero este dato no puede ser considerado como positivo ya que la situación laboral del colectivo de las personas discapacitadas es muy negativa. Respecto de esta afirmación baste con indicar que la tasa de actividad de la mujer discapacitada es casi la mitad de la tasa media del conjunto de todas las mujeres en edad laboral.

III.1.2. Tasa de paro de la mujer discapacitada

Respecto de la tasa de paro los resultados son igual de desalentadores para las personas discapacitadas, en especial para las mujeres discapacitadas que como en el caso de la población general han de soportar una tasa de paro muy superior a la de los hombres discapacitados.

La tasa de paro de la población discapacitada en edad laboral alcanza el 26%, cifra que se sitúa muy por encima de la tasa de paro de la población general, y eso teniendo en cuenta que como se ha visto anteriormente el porcentaje de población activa de las personas discapacitadas es muy inferior al de la población general.

Analizando la tasa de paro de la población discapacitada apreciamos que las mujeres discapacitadas en edad laboral soportan una tasa de paro del 33%, tasa que se sitúa muy por encima de la de los hombres. La diferencia de tasas de paro es de 11 puntos, cifra similar a la diferencia de tasas de paro registrada en la población general.

Una exposición gráfica de los datos comentados anteriormente permite apreciar de forma más clara de las diferencias existentes entre la población general y la población discapacitada y entre los hombres y mujeres de ambos grupos:

Así pues, tras analizar la tasa de paro y el porcentaje de población activa de las mujeres discapacitadas se puede concluir que:

- -La tasa de actividad de las mujeres discapacitadas es notablemente inferior a la de la tasa de actividad de los hombres discapacitados. Este hecho es aun más preocupante si tenemos en cuenta que la población discapacitada ha venido siendo objeto de una serie de medidas políticas encaminadas a lograr su integración laboral. Medidas que no han dispuesto ningún mecanismo que evite las diferencias de género dentro del sector de los discapacitados.
- -Pese a que el número de mujeres discapacitadas en edad laboral que busca empleo es muy inferior al de los hombres, su tasa de paro se sitúa en un porcentaje muy superior a la tasa de paro de estos.
- -Las diferencias de género existentes entre la población discapacitada no son muy diferentes de las diferencias de género de la población general respecto de la tasa de actividad y de paro. Pero teniendo en cuenta la precariedad en la que se encuentra el colectivo de las personas discapacitadas, se puede comprender por qué la situación de la mujer discapacitada puede considerarse como alarmante.

El estudio de la evolución de las tasas de actividad y paro de la población discapacitada durante los últimos años y el análisis de los resultados conseguidos por las medidas de política de empleo aplicadas para alcanzar su integración laboral, ha tenido unos resultados negativos⁸. Resultados que a la vista de los datos aquí contrastados no solo no han logrado eliminar la diferencia existente entre las tasas de actividad y paro de las personas discapacitadas respecto de la población general, sino que además no han sido integradoras en cuanto a género, ya que en el periodo de aplicación de estas medidas no se ha tenido en cuenta su posible utilización para prevenir y corregir posibles diferencias de género que se producen en la población general y que por lógica se podrían producir en la población discapacitada.

III.2. -Aspectos sociales como justificación de las diferencias de género en las tasas de empleo de las personas discapacitadas

La explicación a esta diferencia en las tasas de paro y actividad de la población discapacitada en función del sexo de los individuos se debe, como en los casos de desigualdad vistos en la población general, a problemas de jerarquización social.

Problemas no resueltos, desde el punto de vista de los sexos, cuando se ha intentado equilibrar la desigualdad laboral existente entre la población no discapacitada y la población discapacitada, clasificada socialmente en un plano inferior.

Esto, aunque ya es palpable en el colectivo de las personas discapacitadas, podría ser solucionado mediante una actuación conjunta de las instituciones responsables de diseñar la política de integración laboral y las entidades encargadas de implementar esas medidas políticas, sean estas instituciones: organismos públicos, privados o sin ánimo de lucro. Todavía se está a tiempo de tener en cuenta estas diferencias de género en el desarrollo de nuevas medidas de política de integración laboral, para así conseguir la integración plena de las personas discapacitadas. Esta integración plena no solo supone la equiparación con el resto de la población, además debería suponer la equiparación en cuanto a género.

Pero para alcanzar estas metas debe tenerse un mejor conocimiento de la envergadura del problema de las personas discapacitadas y de las variables que pueden influir en mejorar o empeorar la situación.

A continuación se realiza un análisis de tres de las variables que pueden haber influido en la diferencia de géneros detectada en la población discapacitada. Estas variables serían:

- -Distribución de géneros en función de los rangos de edad
- -Distribución de géneros en función del lugar de residencia
- -Medidas de fomento del empleo

III.2.1. Distribución de géneros en función de los rangos de edad

En el siguiente gráfico se representa la distribución de la población general y de la población discapacitada por porcentajes en función de sus rangos de edad y diferenciando hombres de mujeres.

En dicho gráfico podemos observar que:

Respecto de la población general:

- -La distribución de la población general por géneros sigue una tendencia similar. Tan sólo se observa una desviación entre las mujeres con edades superiores a los 60 años que se sitúa su porcentaje por encima del de los hombres, incrementándose la diferencia al aumentar la edad, pero no siendo la diferencia máxima superior a los 5 puntos.
- -Existe un mayor porcentaje de personas jóvenes con edades comprendidas entre los 16 y 30 años, incremento generado por el baby boom de los años 70

Respecto de la población discapacitada

- -La distribución de la población discapacitada está representada por una línea con tendencia ascendente que se dispara al alcanzar la población los 64 años de edad. Esta tendencia ascendente se debe a que:

- Los avances médicos que se producen de año en año han posibilitado la prevención y en algunos casos la cura de muchas discapacidades, con lo que cada vez son menos niños los que se ven aquejados de minusvalías.

- El transcurrir de la vida provoca que muchas personas no discapacitadas por enfermedades o accidentes pasen a ser discapacitadas.

- Los avances médicos logrados han permitido incrementar la esperanza de vida de las personas. Esto ha provocado que se hayan disparado el número de personas discapacitadas mayores de 65 años, ya que muchas enfermedades que antes eran causa de muerte en la actualidad ocasionan una deficiencia física.

- -El porcentaje de hombres discapacitados en edad laboral se sitúa por encima del número de mujeres hasta llegar a la edad de los 50 años. A partir de ese punto el porcentaje de mujeres se sitúa por encima del de los hombres.

Para poder analizar mejor la desviación comentada en el último punto se ha realizado un nuevo gráfico, ampliado y limitado a los rangos de edad a observar:

En el gráfico podemos ver como el número de varones discapacitados se dispara por encima del de las mujeres cuando los individuos llegan a la edad laboral. Además, observando el incremento producido en las curvas de ambos podemos ver que ambas curvas sufren un crecimiento mayor a la normal.

La explicación del incremento de las curvas podemos encontrarla en que:

- -Por un lado la población general con discapacidad pero catalogada como no discapacitada, cuando llega a la edad laboral adquiere la condición de discapacitado.
- -Por otro lado las personas jóvenes, al encontrarse en un rango de edad en el que se asumen riesgos con mucha facilidad, son víctimas de accidentes laborales, de tráfico, deportivos...

El hecho de que sea mayor el número de hombres que de mujeres, se debe a que:

- -La jerarquización social existente hace que todavía se considere al hombre como el encargado de trabajar y buscar un sustento para la futura familia. La mujer queda en un segundo plano, con el objetivo de convertirse en ama de casa.
- -Personas jóvenes, con discapacidades leves, no venían la necesidad de incluirse en un grupo social de 2º orden como es el de los discapacitados ya que no disfrutarían de ninguna ventaja social⁹ y se estarían incorporando a un grupo excluido. Esta situación es más notable en las mujeres que al no enfrentarse a la vida laboral y no verse excluidas por su discapacidad no necesitan identificarse como discapacitadas.

III.2.2. Distribución de géneros en función del lugar de residencia

Un análisis de la zona de residencia, ya sea por comunidad autónoma o por tamaño de la localidad de residencia en función de los géneros, permitirá saber si estos factores tienen incidencia sobre las diferencias detectadas respecto de la población general y respecto de las diferencias de género. El objetivo perseguido es detectar posibles desviaciones que puedan apuntar a causas que justifiquen la diferencia de tasas en función del lugar de residencia.

Distribución de la población por comunidades autónomas:

No parece que existan diferencias significativas en la distribución de la población discapacitada por comunidades autónomas respecto de la distribución de la población general. Tan solo sería destacable la mayor proporción de personas discapacitadas en las comunidades de Andalucía y Cataluña. Este hecho carecería de importancia, al existir una desviación inferior a 5 puntos y ser estas dos comunidades líderes en el desarrollo de acciones de integración laboral de personas discapacitadas.

Distribución de la población por tamaño del municipio de residencia:

Atendiendo a la distribución de las personas discapacitadas por géneros en función del tamaño de la localidad de residencia, como podemos apreciar en el siguiente gráfico, el reparto entre géneros es muy similar independiente del volumen de habitantes de la ciudad en la que residen las personas discapacitadas.

Aunque parece que el tipo de género de los discapacitados no se ve afectado por el tamaño de la localidad de residencia, no se puede asegurar que esto ocurra de igual manera con respecto a los géneros y las tasas de empleo de las personas discapacitadas. Sería necesario realizar un análisis por tasas de actividad y género en función del tamaño de residencia para detectar si éste influye en la integración de la mujer discapacitada al mercado laboral¹⁰.

III.2.3. Medidas de fomento del empleo

Ya ha sido comentada la ineffectividad de las medidas de generación de empleo dispuestas por la administración para conseguir la integración laboral de las personas discapacitadas. Pese a su escaso resultado, estas medidas han generado puestos de trabajo.

A continuación se analizará cómo se ha beneficiado cada uno de los géneros de las personas discapacitadas de estas medidas.

De las 318.439 personas discapacitadas trabajadoras con edades entre los 4 y los 64 años, únicamente el 13% se ha beneficiado de medidas de fomento del empleo. De este 13% el 30% de los beneficiados eran mujeres y el 70% restante eran hombres.

Comparando estos datos con el total de la población discapacitada, con la población activa discapacitada y con la población discapacitada trabajadora, observamos que:

- -Respecto de la población discapacitada trabajadora:
 - -El 12% de las mujeres que trabajan han logrado su contrato gracias a medidas de fomento del empleo.
 - -El 14% de los hombres que trabaja ha logrado su empleo gracias a medidas de fomento del empleo
- -Respecto de la población total y activa discapacitada:
 - -El 1,9% de las mujeres discapacitadas y el 8,1% de las mujeres discapacitadas activas se han visto beneficiadas por medidas de fomento del empleo.
 - -El 4,4% de los hombres discapacitados y el 11% de los hombres discapacitados activos se han visto beneficiados por medidas de fomento del empleo.

Esto parecería indicar que la aplicación de las medidas de fomento del empleo no ha discriminado respecto de los géneros. Y por tanto, la notable diferencia existente entre hombres y mujeres beneficiados, podría deberse a la diferencia de tasas de población activa de cada uno de los géneros.

Pero lo que realmente refleja es la mala formulación de las medidas de fomento del empleo al no haber sido capaces de intuir y solventar este problema de la diferencia de tasas de actividad por causa de género, dentro de un colectivo que ya de por sí está en una situación de desventaja social.

Las medidas orientadas hacia el fomento del empleo de las personas discapacitadas, aparte de intentar corregir la desigualdad social que sufre este colectivo, deberían prevenir otras desigualdades presentes en la sociedad. Sería lógico pensar que al diseñar una medida correctora de desigualdades, esta no se ha de limitar a llevar al colectivo discriminado hasta las tasas de la población general, sino que debe intentar situar al colectivo objeto de la medida en una situación de equilibrio ideal, aunque este estuviera por encima de la situación social real, para de esta forma permitir el avance de la sociedad en su conjunto.

III.3. Formación como medida de integración laboral

La principal medida correctora de las desigualdades sociales de las personas discapacitadas y de las tasas de empleo de estas, es la formación. Esta afirmación es compartida por todas las partes implicadas en intentar mejorar la situación social de las personas discapacitadas.

Mediante la formación aparte de la capacitación para el trabajo gracias a la cual se pueden vencer las reticencias de los empresarios respecto del colectivo excluido, se consigue incrementar el nivel cultural del colectivo formado haciéndole consciente de su situación y motivándole para que luche por la mejora de su situación social. De esta forma se consiguen avances relacionados con el empleo (aumento de la población activa, descenso de la tasa de paro,...) y relacionados con otros aspectos de la vida (mejora de las condiciones higiénico sanitarias, integración en el entorno social,...).

En el siguiente gráfico se representa el grado de formación de las personas discapacitadas en función del género al que pertenecen. Los datos han sido ordenados en función del grado de formación:

Las principales conclusiones que se pueden extraer de él son:

- -El nivel de formación de las personas discapacitadas es muy bajo
- -El 33,8% de las personas discapacitadas no tienen ningún tipo de formación
- -Tan solo el 14,2% de las personas discapacitadas tiene una formación superior a la formación secundaria.
- -El grado de formación más común son los estudios primarios.
- -Aunque existen diferencias de género en el nivel de formación, estas son tan pequeñas que no pueden ser consideradas las causantes de las diferencias de género existentes en el empleo. Las mayores diferencias de género en los niveles de formación no exceden de los 3,3 puntos.
- -Los bajos niveles de formación pueden ser los causantes de las diferencias de género al generarse el clima propicio para que se acentúe de forma notoria la jerarquización social respecto de los géneros.
- -Si como se ha comentado anteriormente, la formación es el camino hacia la igualdad social, el colectivo de las personas discapacitadas todavía debe recorrer ese camino para lograr una equiparación social plena.

- -La discapacidad de las personas puede ser física, psíquica o sensorial. Para vencer esa discapacidad las personas discapacitadas han de lograr una capacitación técnica, profesional o manual en el empleo que les permita competir en el mercado de trabajo. Capacitación que se ha de lograr mediante la formación.

- -La formación de las personas discapacitadas no ha de limitarse a la formación ocupacional. Esta formación ha de ser de dos tipos:

- -Por un lado ha de ser una formación genérica que incremente el nivel cultural del conjunto de las personas discapacitadas.

- -Por otro lado ha de ser una formación profesional que habilite para el pleno desempeño de una actividad laboral, compensando las carencias del discapacitado y sacándole del actual estatus de peón no cualificado.

Estas conclusiones se reafirman si analizamos los niveles de formación de la población general en cuanto a la tasa de género y la tasa de actividad:

- Tasa de actividad:

Observando el gráfico podemos ver como la tasa de actividad de las personas se incrementa a medida que aumenta el nivel de formación de estas. Para niveles de formación bajos vemos como la población activa muestra una diferencia a favor de los hombres, pero según aumenta el nivel de formación estos niveles disminuyen hasta igualarse para un nivel de formación universitaria.

III.4. Características del empleo de la mujer discapacitada

Para concluir vamos a analizar los tipos de contratos realizados a la mujer discapacitada. Para ello veremos las diferencias existentes entre los contratos registrados durante el año 1999 respecto de la población general y de las personas discapacitadas, y las diferencias de género existentes. La fuente de información utilizada ha sido el INEM. Respecto de las personas discapacitadas únicamente han sido considerados los contratos de trabajo identificados bajo la modalidad de discapacitados.

A lo largo de 1999 se celebraron 13,2 millones de contratos de los cuales tan solo el 8% fueron contratos indefinidos.

Si observamos los contratos realizados a las personas discapacitadas, podemos ver que el porcentaje de contratos indefinidos se eleva hasta el 32%. Esto es debido a que las ayudas existentes para la generación de empleo para personas discapacitadas premian en mayor medida la generación de empleos indefinidos.

La proporción de contratos indefinidos y temporales se mantiene en el caso de la población general en parámetros similares a la media, 8% de contratos indefinidos y 92% de contratos temporales.

Respecto de las personas discapacitadas esto no es así, y mientras en el caso de las mujeres el número de contratos indefinidos representa el 24% del total, en el caso de los hombres este porcentaje se incrementa hasta el 36%.

IV. CONCLUSIONES

Siendo éste un trabajo sin concluir, ya que la mejora en el conocimiento del sector de la discapacidad y la publicación de nuevos datos y estudios relacionados con las personas discapacitadas pueden posibilitar la continuación del estudio, a continuación se recogen las principales conclusiones obtenidas:

1. -Las tasas de paro (33%) y actividad (24%) de la mujer discapacitada se sitúan en unas cifras que requieren de la urgente atención de medidas y actuaciones que permitan situarlas a la altura de las tasas de los hombres discapacitados.

2. -En vista de estas tasas que son resultado de las diferentes políticas de integración laboral¹¹, el desarrollo de nuevas políticas de este tipo o de cualquier otra política orientada a la equiparación social de las personas discapacitadas, debería venir acompañado de la aplicación de normas correctoras que tuvieran por objeto el asegurar que la integración laboral se realiza favoreciendo una total equiparación de géneros, evitando que las medidas de fomento del empleo de las personas discapacitadas repercutan principalmente sobre los hombres discapacitados y ahonden la brecha existente entre hombres y mujeres discapacitados.

3. -La formación es la mejor fórmula para mejorar la tasa de desempleo y de actividad de las personas discapacitadas. La formación de la que ha de ser objeto el colectivo de las personas discapacitadas no se ha de limitar a ser una formación específica para el empleo, sino que ha de ser una formación genérica, que repercute en la disminución de las diferencias de género.

4. -El colectivo de las personas discapacitadas necesita de estudios que redunden en la mejora de las diferencias de género existentes y en la mejora de la situación del colectivo en su conjunto.

5. -La situación de las personas discapacitadas respecto al empleo está necesitada de medidas políticas urgentes que permitan elevar la tasa de actividad y de ocupación de trabajadores de este colectivo. Aunque este es un hecho conocido antes de la realización del estudio, debido a su relevancia es oportuno recordarlo en estas conclusiones.

V. BIBLIOGRAFÍA

Directores: Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado, Luis González Seara. *LAS ESTRUCTURAS DEL BIENESTAR: Derecho, economía y sociedad en España*. Editorial Civitas, S.A. Madrid, 1997.

Colección Informes y textos legales, dirigida por Miguel Angel Cabra de Luna. *DESARROLLO NORMATIVO: Disposiciones, propuestas y proyectos normativos que afectan a personas con discapacidad, desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 1999*. Escuela Libre Editorial. Madrid, 2000.

LAURENT VISIER, PATRICIA THORNTON Y VICENTE MORA GONZÁLEZ. Estudios realizados para la OIT. *NUEVAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE EMPLEO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD*. Colección Nova Europa. Escuela Libre Editorial. Madrid, 2000. OIT 1998.

PATRICIA THORNTON Y NEIL LUNT. Estudio realizado con el apoyo de Comisión de las Comunidades Europeas DGVE3, OIT y la Universidad de York. *POLÍTICAS DE EMPLEO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN DIECIOCHO PAISES OCCIDENTALES*. Colección Nova Europa. Escuela Libre Editorial. Madrid, 1998.

Varios autores, introducción Javier Arenas Bocanegra. *LA SITUACIÓN DEL EMPLEO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN ESPAÑA. PROPUESTAS PARA SU REACTIVACIÓN*. Nº de la colección «Solidaridad», Fundación ONCE. Escuela Libre Editorial. Madrid, 1998.

LOLES DÍAZ ALEDO. *VIVIR CON DISCAPACIDAD, Guía de Recursos*. Nº 4 de la colección «Poliedro», Fundación ONCE. Escuela Libre Editorial. Madrid, 1999.

CARLOS PRIETO. *LOS ESTUDIOS SOBRE MUJER, TRABAJO Y EMPLEO: CAMINOS RECORRIDOS CAMINOS POR RECORRER*. Política y Sociedad, nº32, 1999

ESTADÍSTICAS

ENCUESTA SOBRE DISCAPACIDADES, DEFICIENCIAS Y ESTADO DE LA SALUD, 1986. INE, 1987.

LAS PERSONAS CON MINUSVALÍA EN ESPAÑA. ASPECTOS CUANTITATIVOS. Resultados de la Encuesta de Discapacidades, Deficiencias y Minusvalías 1986, realizada por el INE. Instituto Nacional de Servicios Sociales, 1989.

BIENESTAR SOCIAL EN ESPAÑA: Encuesta realizada por ASEP, S.A. a petición de FUNDACIÓN ONCE.

BASE DE DATOS ESTATAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Colección de Documentos Series Estadísticas. Mº de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría General de Asuntos Sociales, IMSERSO 2000.

ENCUESTA SOBRE DISCAPACIDADES, DEFICIENCIAS Y ESTADO DE LA SALUD, 1999. Primeros resultados y Datos Provisionales. Encuesta realizada por el INE y financiada por INE, IMSERSO y Fundación ONCE. Enero de 2001

ANUARIO DE ESTADÍSTICAS LABORALES Y DE ASUNTOS SOCIALES 1999. Ministerio de trabajo y Asuntos sociales.

ESTADÍSTICAS DE FORMACIÓN Y EMPLEO. Datos estadísticos elaborados a partir de la EPA y publicados por www.educaweb.com

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

MEMORIA DE 1999 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. CES 2000.

INFORME SOBRE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y EL EMPLEO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN ESPAÑA. SITUACIÓN ACTUAL E HITOS FUNDAMENTALES DE LA ÚLTIMA DECADA. Antonio Jiménez, Miguel Angel Verdugo, Borja Jordán de Urries. Servicio de información de la discapacidad, SID 2000.

PLAN DE EMPLEO 2000. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

PLAN REGIONAL DE EMPLEO DE CASTILLA Y LEÓN 2001. Junta de Castilla y León

ARTÍCULOS

OBSERVATORIO DE LA DISCAPACIDAD DIGITAL: Publicado por el Observatorio de la Discapacidad del IMSERSO.

DOCUMENTACIÓN DE FUNDACIÓN ONCE

BASE DE DATOS DE CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO. Elaborada por la Fundación Empresa y Sociedad.

¹ Una de las causas de exclusión de este colectivo es que habitualmente se desconoce cómo es este colectivo, cuáles son sus características y cuál su problemática.

² Este hecho tiene aún más relevancia si pensamos que con las transferencias realizadas desde la Administración central a cada una de las CC.AA. en materia de política social, estas CC.AA. se encontrarían en disposición de establecer los mecanismos que facilitasen el acceso al empleo de las personas discapacitadas y en especial de las mujeres discapacitadas.

Mecanismos que, una vez analizadas las peculiaridades y características de cada una de las CC.AA., deberían ser establecidos desde estas mismas CC.AA. para incrementar su efectividad, ya que las grandes líneas de política social establecidas desde el gobierno central han demostrado ser ineficientes por su lejanía respecto a cada una de las variantes de la problemática que pretendían resolver.

³ Desde el movimiento asociativo, se considera esta definición como peyorativa, siendo más adecuado definir al colectivo como discapacitados.

⁴ INE. Primeros Resultados y datos Provisionales. Noviembre de 2000.

⁵ Carlos Prieto, en su artículo: "Los Estudios sobre mujer, trabajo y Empleo: Caminos Recorridos, Caminos por recorrer" publicado en Política y Sociedad, nº32, 1999, hace referencia y recoge la tesis de la interacción existente entre la pertenencia a una categoría social y el acceso a un determinado tipo de empleo más o menos precario en función de esa categoría social.

⁶ Para realizar esta afirmación se parte del hecho de que todas las personas, al margen de su discapacidad, tienen derecho y cualidades para desempeñar algún puesto de trabajo y que sus posibles limitaciones no han de ser un problema para acceder a un empleo.

Los avances tecnológicos han provocado que hoy en día los trabajos hayan pasado de necesitar mayor esfuerzo físico a requerir más habilidades y aprendizaje. Esta reflexión sirve para todo tipo de trabajos, no sólo los intelectuales. De hecho, podemos ver cómo las cadenas de montaje y las fábricas, tras incorporar los avances tecnológicos de la última década, han especializado y depurado sus técnicas de trabajo. Con todo esto, una adecuada selección y una buena adecuación del perfil intelectual y de capacidad física de un discapacitado de acuerdo al trabajo a realizar, permitiría acercar la oportunidad de trabajar a la mayor parte de personas discapacitadas que así lo deseen.

⁷ En el año 1999 la tasa de actividad de la mujer con edades comprendidas entre 16 y 64 años fue del 52%. En los datos expuestos en la parte primera se hace referencia a una tasa de actividad de la mujer durante el segundo trimestre del 2001 del 39,2. La diferencia existente entre ambos datos estadísticos viene generada por los datos correspondientes al año 2001, donde ha sido considerada la población mayor de 15 años sin existir un límite de edad máximo.

⁸ Esta afirmación está fundamentada en los resultados de un trabajo de investigación realizado para la asignatura política económica y equidad titulado: "Medidas de política de empleo para discapacitados".

⁹ Las ayudas existentes en la actualidad para las personas discapacitadas son tan escasas, que en muchos casos los individuos prefieren no identificarse como discapacitados para no pertenecer a un grupo social de segundo orden. En otros casos, las personas discapacitadas tienen certificado de discapacidad y se acogen a los beneficios fiscales existentes para los poseedores del certificado, pero ni en su entorno más íntimo se identifican como tal.

¹⁰ En la actualidad todavía no han sido publicados la totalidad de los datos estadísticos de la encuesta sobre discapacidades realizada en 1999, que permitirían dar respuesta a esta cuestión.

¹¹ Las tasas de empleo registradas por la encuesta de 1999 son resultado de los desarrollos de diferentes medidas políticas gubernamentales, autonómicas y locales orientadas a la integración laboral de las personas discapacitadas y de la actuación, en el campo de la integración laboral, de muy diversas instituciones tanto públicas como privadas.

**LOS FONDOS ESTRUCTURALES
Y LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD:
UN CAMINO HACIA LA IGUALDAD
DE OPORTUNIDADES**

RAFAEL GONZÁLEZ MILLÁN E IGNACIO VELO

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. I. EVOLUCIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES. **I.1 Breve reseña histórica. I.2 Principios y objetivos de actuación. I.2.1 Objetivo nº1 (Regiones "en desarrollo"). I.2.2 Objetivo nº2 (Regiones "en reconversión"). I.2.3 Objetivo nº3 (Desarrollo de los recursos humanos). I.3 Mecanismo de intervención. I.4** **Ámbito de aplicación: FSE, FEDER, FEOGA, IFOP, BEI.** II. LA PRESENCIA D ELAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA PROGRAMACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES: PROGRAMAS OPERATIVOS REGIONALES Y PROGRAMA OPERATIVO DE LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN. III. LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS. **III.1 Evolución de la iniciativa HORIZON. III.2 Las iniciativas comunitarias en el nuevo período.** IV. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

INTRODUCCIÓN

El primer programa europeo dirigido específicamente a las personas con discapacidad, que contribuyó a sentar las bases de una incipiente política social comunitaria en materia de discapacidad, fue el Programa de acción comunitaria para la readaptación profesional de los minusválidos, aprobado en 1974. Este programa recogía como objetivo de la actuación comunitaria en relación a las personas con discapacidad la contribución al desarrollo de una vida independiente y plenamente integrada en la sociedad; estableciéndose la promoción de la capacidad de trabajo como la vía fundamental para la integración en la sociedad.

Desde este primer hito, y tras la década de los 80, en la que se desarrollan una serie de iniciativas políticas y jurídicas, en 1988 se crea el programa Helios, que será el más inmediato antecedente de la incorporación de la actuación en torno a las personas con discapacidad como grupo de especial atención.

Los Fondos Estructurales como instrumentos de la Cohesión Económica y Social que comienzan su andadura conjunta en 1988, han experimentado un desarrollo que se ha producido acorde con la propia evolución de las estrategias, políticas y actuaciones desarrolladas por en torno al reconocimiento de lugar que las personas con discapacidad han de ocupar en una sociedad moderna.

De hecho, desde la primera reforma de los Fondos Estructurales que tuvo lugar en 1988, el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad ha experimentado avances que puede decirse que han culminado en la presencia, en 1997, de una prioridad específica en los propios Tratados constitutivos de la Unión Europea. Así, en el artículo 13 del Tratado de Ámsterdam se recoge de forma específica:

«Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.»

A partir de esta fecha, y con la adopción de la Estrategia Europea para el Empleo, y su articulación a través de los Planes de Acción para el Empleo, puede decirse que el Fondo Social Europeo se convierte en el principal instrumento de la inserción laboral de personas con discapacidad; lo cual constituye el eje central en torno al cual se desarrolla la política de integración.

En este contexto, puede decirse que el análisis de la evolución y funcionamiento de los Fondos Estructurales y, muy especialmente, del Fondo Social Europeo; constituye a su vez una evolución de los hitos que han ido señalando la evolución de las políticas europeas en torno a las personas con discapacidad; en las que se ha ido desplazando el acento desde la adaptación de las personas con discapacidad hacia la integración como el factor fundamental para permitir la inserción de las personas con discapacidad en la sociedad activa.

I. -EVOLUCIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

I.1. Breve reseña histórica

Los Fondos constituyen el instrumento financiero de las políticas estructurales de la Unión Europea, es decir, el eje de la política de cohesión económica y social en que se plasma la solidaridad intracomunitaria. Su desarrollo hasta convertirse en instrumentos de la Cohesión Económica y Social forma parte de un largo proceso que comienza desde la firma del propio Tratado de Roma.

Así, en el Preámbulo del Tratado de Roma se mencionaban las diferencias regionales existentes en Europa, considerándose como objetivo la reducción de las disparidades regionales. Siendo sólo tras la primera ampliación de la Comunidad cuando se comienza a ver la necesidad de elaborar una política regional común.

Esta diferencia en la atención de los problemas que en cada momento enfrentaba la Comunidad Europea, se percibe con claridad cuando se analiza la secuencia histórica en la que cada uno de los Fondos ha sido creado:

- **-Fondo Social Europeo (FSE)**, creado en 1958 por el Tratado de Roma para mejorar las posibilidades de empleo en la Comunidad, apoyando las políticas de formación profesional, la reconversión de los trabajadores y el fomento del empleo.

- **Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA)**, creado en 1964 para participar, por un lado, en la cofinanciación de los regímenes nacionales de ayuda a la agricultura y, por otro, en el desarrollo y la diversificación de las zonas rurales de la Comunidad. En virtud de cada uno de esos fines se compone de dos secciones: FEOGA Garantía (básicamente un instrumento de la política de precios agrarios) y FEOGA-Orientación (que apoya las políticas de adaptación de las estructuras agrarias y el desarrollo rural).

- **Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)**, creado en 1975 para reducir los desequilibrios regionales por medio de ayudas a las inversiones productivas y en infraestructura.

- **Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP)**, creado en 1993 para promover la reestructuración del sector pesquero.

La Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de París de 19 y 20 de octubre de 1972 reconoció la necesidad de desarrollar una Política Regional Comunitaria e invitó a la Comisión a presentar un inventario de la problemática regional en la Comunidad junto con proposiciones para la creación de un Fondo de Desarrollo Regional (FEDER).

En 1979, el Consejo estableció las “orientaciones en materia de Política Regional Comunitaria”, pero habrá que esperar a la aprobación del Acta Única Europea para desarrollar la idea de una Política de Cohesión Económica y Social que corregirá los principales desequilibrios regionales de la Comunidad y definirá los cinco objetivos prioritarios de actuación (Arts. 158 a 162 TUE). De esta manera se permite armonizar y coordinar los instrumentos comunitarios existentes relacionados con la Política Regional y mejorar la eficacia y coordinación de sus intervenciones.

Las primeras reformas de los Fondos Estructurales se adoptan en 1988 por el Consejo Europeo mediante el “Paquete Delors”, que establece la coordinación entre estos Fondos y el resto de los instrumentos financieros existentes. Más tarde, en la Cumbre de Edimburgo (1992) se adopta el “Paquete Delors II” y se incorporan nuevos cambios:

I.2. Principios y objetivos de actuación

Los principales contenidos de esta reforma de 1988 consisten, precisamente, en dotar de principios comunes a la actuación de Fondos Estructurales, los cuales serán objeto de una revisión sexenal. Hasta esa fecha, los tres fondos entonces existentes FSE, FEDER, y FEOGA-Orientación contribuían cada cual por su parte al desarrollo de la articulación regional y de la mejora de los recursos humanos.

Esta reforma dio origen, por tanto, a un cambio muy profundo en el papel, funcionamiento y peso económico de los fondos, que se tradujo en el establecimiento de cuatro principios básicos de funcionamiento: concentración, cooperación, programación y adicionalidad; consistentes en::

- -La priorización y selección de objetivos y territorios al objeto de optimizar las intervenciones (principio de concentración). Los objetivos de los Fondos en esta primera reforma son un total de 5: tres de carácter territorial (zonas en desarrollo, zonas en declive industrial, zonas dependientes de la agricultura, parados menores y mayores de 25 años).

- -La concertación -en todas las fases de la programación- de las actuaciones entre la Comisión y los Estados o interlocutores sociales y económicos designados por éstos (principio de cooperación).

- -La planificación de las acciones concretando períodos, objetivos cuantificados, cuadros de financiación, etc. y la incorporación de tres fases formalizadas en el proceso de decisión: planes de desarrollo, marcos comunitarios de apoyo e intervenciones operativas (principio de programación).

- -La obligación, por parte de los Estados, de mantener un compromiso de inversión pública para el desarrollo de estas políticas estructurales, con cargo a sus propios presupuestos (principio de adicionalidad).

En esta primera reforma también se introduce el concepto de Iniciativa Comunitaria, sobre el que nos detendremos en un apartado específico; si bien es importante reseñar aquí la introducción de la Iniciativa Horizon como un programa específico de inserción laboral para personas con discapacidad.

La segunda reforma de los Fondos, que tiene lugar en 1994, mantiene básicamente estos principios aumentando a 6 los objetivos, revisándose los objetivos relacionados con los recursos humanos ya que se incorpora la adaptación de los trabajadores ocupados. Asimismo, y por lo que respecta a las personas con discapacidad, se reformula el objetivo relacionado con la promoción de la inserción laboral; introduciéndose como una cuestión específica el trabajo a favor de personas expuestas a la exclusión del mercado laboral.

Por último, y para este período 2000– 2006, los Fondos estructurales se han redefinido en el marco del debate surgido en torno a la “Agenda 2000”. En concreto, se han redefinido los objetivos y los medios de ayuda estructural a las regiones y grupos sociales menos favorecidos. Se han reducido a tres los objetivos de la Unión Europea con el fin de concretar y simplificar la acción de estos Fondos.

Así los objetivos prioritarios del nuevo periodo estructural son los siguientes:

- *Objetivo nº1 (Regiones “en desarrollo”)*

Tiene por objeto el desarrollo de las regiones menos desarrolladas, que son aquellas cuyo PIB per capita es inferior al 75% de la media comunitaria, además las regiones ultraperiféricas y las zonas de muy baja densidad de población (anteriormente objetivo nº6) se incluirán como objetivo 1 para el periodo 2000-2006.

Las regiones elegidas como objetivo 1 por la Comisión Europea para este periodo tendrán validez de 7 años a partir de enero de 2000. En España incluimos Galicia, Principado de Asturias, Castilla y León, Castilla- la Mancha, Extremadura, Comunidad Valenciana, Andalucía, Región de Murcia, Ceuta, Melilla y las Islas Canarias.

Los cuatro Fondos estructurales (FEDER, FSE, FEGO- Orientación e IFOP) serán los encargados de favorecer el desarrollo de las regiones incluidas en el objetivo 1.

Las regiones que dejan de ser Objetivo 1, como es el caso de Cantabria en España, se beneficiarán en el periodo transitorio de una ayuda que supondrá una disminución de las ayudas otorgadas. Estas regiones seguirán recibiendo Fondos, aunque en cantidades gradualmente menores hasta el 2005.

• *Objetivo nº2 (Regiones “en reconversión”)*

Este Objetivo apoya la reconversión económica y social de las regiones con dificultad estructural, incluidas las de los Estados miembros más prósperos, reuniendo los objetivos 2 y 5 b del periodo anterior. Se trata de zonas industriales, rurales, urbanas o dependientes de la pesca que tengan problemas estructurales de reconversión económica.

El Objetivo nº2 debe cubrir el 18 % del total de la población comunitaria, repartida en un 10% para las zonas industriales y de servicios, un 5% para las zonas rurales, un 2% para las zonas urbanas y un 1% para las zonas dependientes de la pesca.

Para la elaboración de la lista de las zonas elegibles se sigue el siguiente sistema:

- -En un primer momento, la Comisión establece sobre la base de criterios objetivos un límite de población cubierta en cada Estado miembro, identificando las regiones prioritarias a nivel comunitario.

- -En el límite de los fijados por la Comisión, los Estados miembros proponen a la Comisión las zonas que consideren que cumplen las condiciones de elegibilidad sobre la base de informaciones estadísticas apropiadas que respondan al reglamento.

- -Tras estas propuestas, la Comisión establece la lista de las zonas elegibles para el Objetivo nº2 en cada Estado miembro, en estrecha coordinación con él y teniendo en cuenta sus prioridades.

El FEDER y FSE serán los encargados de favorecer el desarrollo de las regiones incluidas en el Objetivo 2. Existirá un Marco Comunitario de Apoyo (MCA) por región. En los casos en que la dotación global sea inferior a un billón de euros, se diseñará un Documento Único de Programación (DOCUP).

• *Objetivo nº3 (Desarrollo de los recursos humanos)*

Este objetivo persigue la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de enseñanza, formación y de empleo. Puede intervenir sobre todo el territorio de la UE salvo en las regiones cubiertas por el nuevo Objetivo 1, teniendo en cuenta las necesidades generales de las zonas que se enfrentan a problemas estructurales de reconversión económica y social. Asegurará un marco de referencia política para el conjunto de las acciones a favor de los recursos humanos en un territorio nacional sin perjudicar las especificidades regionales.

Por otro lado, tendrá en cuenta el Título sobre el empleo que figura en el Tratado de Amsterdam y la Estrategia Europea para el Empleo.

La nueva regulación tiene en cuenta un amplio conjunto de políticas, prácticas y necesidades de los diferentes Estados miembros en función de su Plan de Acción Nacional para el Empleo. A la vista de la amplitud del período a cubrir (2000-2006), el campo de aplicación del FSE se define de manera amplia, ya que se trata de Políticas Activas del Mercado de Trabajo para combatir el desempleo, de la promoción de la inserción social, del reforzamiento del empleo a través de los sistemas de educación y de formación continua, de las medidas para anticipar y facilitar la adaptación a los cambios económicos y sociales, o a la promoción de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

I.3. Mecanismos de intervención

El proceso mediante el cual se concreta la intervención de los Fondos Estructurales en las políticas de los Estados Miembros de la Unión es el siguiente:

- -Aprobación de los Reglamentos de los Fondos, la cual se produce al final de un período y de forma previa al comienzo del siguiente: En esta primera fase y como base del comienzo de la programación también se realiza la definición de los territorios que se incluirán en los objetivos definidos. Desde que la Comisión elabora las listas de regiones para los objetivos 1 y 2 y determina las acciones que considera prioritarias en el marco de la Política regional, los Estados miembros disponen de cuatro meses para presentar sus propuestas del Plan Regional de Desarrollo o Reconversión. En estos Planes de Desarrollo Regional los Estados deberán analizar los objetivos generales de los Fondos estructurales y las necesidades para conseguir esos objetivos, así como la estrategia y las prioridades de acción previstas, sus objetivos y recursos financieros necesarios.

- -Presentación de Planes de Desarrollo para cada Objetivo por parte de los Estados Miembros (en ellos se ofrece, a escala nacional o regional según los casos, un diagnóstico de la situación en relación con el objetivo correspondiente y se determinan las grandes líneas de actuación del Estado en ese ámbito).

- -Negociación de los Planes entre la Comisión y los EE.MM., lo que da origen a la aprobación de los denominados Marcos de Apoyo Comunitario (MAC) para cada Objetivo, conformados por los Planes con las modificaciones derivadas del propio proceso de concertación. En los MAC se definen los ejes prioritarios de actuación, los medios financieros y las formas de intervención.

- -Realización de Programas Operativos por las Autoridades nacionales, regionales y, eventualmente, locales (éstos se presentan bajo la forma de solicitud de ayuda). Los Programas Operativos pueden contar con dos formas específicas de intervención:

a) Grandes Proyectos: Es un conjunto de realizaciones económicamente indivisibles que cumplen una función técnica precisa con objetivos claramente identificados y con una participación directa de los Fondos estructurales de más de 50 millones de euros.

b) Subvención global: Es la parte de una intervención cuya ejecución y gestión puede encomendarse a uno o más autorizados. La decisión de acudir a una subvención global la tomará, de acuerdo con la Comisión, el Estado miembro o, de acuerdo con él, la Autoridad de Gestión.

- -Una vez adoptados los MAC, PO, DOCUP, los Estados o regiones responsables adoptan para cada programa un nuevo documento, el Complemento de Programación, el cual señalará entre otras cosas los beneficiarios y la asignación financiera de diversas medidas previstas.

Mediante este documento se aplica la estrategia y las prioridades de la intervención. Comprende las medidas de ejecución de los ejes prioritarios del PO junto con la definición de los beneficiarios finales de las medidas, así como los criterios de selección de éstas, su montante, tipo de intervención según Fondo y las anualidades respectivas.

- -Ejecución, justificación y evaluación de las acciones previstas. En esta fase, y según determinan los propios Reglamentos, opera un Comité de Seguimiento formado por responsables a escala regional y nacional y por representantes de la Comisión.

La normativa prevé la posibilidad de que los Estados Miembros presenten un documento único de programación que incluya el Plan de Desarrollo y la solicitud de ayuda correspondiente (programa operativo). Este es el caso en España de la programación del Objetivo 2.

Este proceso es el que podríamos denominar como de programación de los Fondos Estructurales a Iniciativa de los Estados Miembros. Es decir, que viene a atender a las necesidades expresadas en términos de políticas estatales de desarrollo regional y de desarrollo de los recursos humanos.

Las Iniciativas Comunitarias, es la otra fórmula importante de programación de los Fondos Estructurales y constituyen una fórmula que permite a la Comisión la movilización de medios especiales para llevar a cabo medidas de interés particular para la Comunidad. En éstas la Comisión tiene una discrecionalidad mayor a la hora de definir los campos de actuación; ello quiere decir que los Estados Miembros o regiones elaboran y ejecutan los correspondientes programas sobre la base de los principios y orientaciones establecidos por la Comisión a través de una normativa específica.

I.4. Ámbito de aplicación: FSE, FEDER, FEOGA, IFOP, BEI

Fondo Social Europeo:

Creado en 1957 sobre la base del artículo 123 del Tratado de Roma para ayudar a las personas que se encuentren en una situación precaria de empleo, favoreciendo la formación profesional y las ayudas a la contratación, contribuyendo a la mejora de las condiciones de vida de la población

La gestión del Fondo corre a cargo de la Dirección General de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales de la Comisión Europea

La realización del Mercado interior llevó consigo una amplia reforma del FSE. Según las disposiciones del Acta Única Europea, que apenas sufrieron cambios con el Tratado de la Unión Europea, el FSE debe contribuir, junto con el FEDER y la sección Orientación del FEOGA, a reforzar la cohesión económica y social de la Unión.

El Fondo es administrado por la Comisión, asistida por un comité compuesto por representantes de los gobiernos de los Estados miembros y por organizaciones sindicales de trabajadores y empresarios.

Durante el periodo 1994-1999 sus misiones eran determinadas en función de los diferentes problemas existentes en el mercado de trabajo que se engloban en diferentes medidas dentro de los objetivos N° 3 y N° 4 de los fondos estructurales, pero también a acciones del objetivo N° 2:

- -Lucha contra el paro de larga duración, contra el paro de los jóvenes y de las mujeres y, a partir de 1994, la integración de las personas expuestas a la exclusión del mercado de trabajo y la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evaluación de los sistemas de producción.

- -Los problemas de empleo y de formación en las regiones menos desarrolladas y el deterioro del empleo en las regiones que son parte de zonas gravemente afectadas por el declive industrial e incluso zonas rurales.

Actualmente, con la reforma de 1999, el FSE aparece recogido en los artículos 146 a 151 del TUE y tiene por objeto apoyar y complementar las actividades de los Estados miembros destinados al desarrollo del mercado de trabajo y de los recursos humanos en concreto, el fomento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, así como el fomento, la integración y el mantenimiento en el mercado de trabajo de los grupos e individuos desfavorecidos. Su principal función es el apoyo a los Objetivos nº1, nº2 y nº3.

De esta Estrategia Europea para el Empleo se han derivado Directrices Europeas para el Empleo que se publican con carácter anual y que, a nivel de los Estados Miembros, se traducen en Planes Nacionales de Acción por el Empleo.

Fondo Europeo de Desarrollo Regional:

Se crea en 1973, si bien empieza a funcionar en 1975. En 1984 es modificado por un reglamento que reestructuró profundamente la Política Regional en el sentido de un aumento importante de las competencias comunitarias. Las dotaciones concedidas por el FEDER son repartidas entre los Estados miembros según horquillas que indican los límites inferior y superior de la parte de la que se puede beneficiar cada Estado miembro.

Después de 1987, con la introducción del artículo 130 C del Tratado CEE, el FEDER tiene como misión “contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales en la Comunidad con una participación al desarrollo y al ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y a la conversión de las regiones industriales en declive”.

Su modo de funcionamiento fue modificado en 1989, en el marco de la reforma de los Fondos estructurales con el fin de poner en marcha las disposiciones del Acta Única Europea.

Las funciones específicas del FEDER son:

1. -Estudiar los medios de que dispone la Comunidad para reforzar la incidencia regional de sus acciones financieras a la luz de los objetivos generales de la política regional.
2. -Analizar los programas de desarrollo regional elaborados por los Estados miembros.
3. -Comprobar los regímenes de ayuda.
4. -Garantizar una mejor información a los inversores públicos y privados respecto de los problemas de las políticas de desarrollo regional.
5. -Examinar las medidas nacionales de descongestión, para elaborar una política comunitaria coherente.

Las solicitudes de ayuda al fondo únicamente pueden ser presentadas por las Autoridades nacionales de cada Estado miembro. Por su parte las inversiones proyectadas han de formar parte de los programas de desarrollo regional. Las ayudas son abonadas a las Autoridades nacionales, las cuales pueden, conforme al reglamento, bien transferirlas a los inversionistas, bien considerarlas como un reembolso parcial de sus propias ayudas nacionales con fines regionales. Para las inversiones en infraestructuras, las ayudas son transferidas, por regla general, a las Autoridades locales, aunque en la práctica varía de unos Estados a otros.

Hasta 1984, el Fondo se compuso de dos partes, una denominada “bajo cupo”, y otra “fuera de cupo”.

La primera de ellas absorbía el 95% de los recursos disponibles. Se repartía entre los Estados miembros según un sistema de cupos nacionales, que garantizaban que la mayor parte de los medios del Fondo se orientasen hacia los Estados miembros con graves problemas regionales. De este modo, tres cuartas partes de los créditos de esta sección se concedieron a Italia, Irlanda y Gran Bretaña. La entrada de Grecia hizo que se modificaran ligeramente estos cupos a fin de tener en cuenta los problemas regionales del nuevo Estado miembro.

La sección bajo cupo contribuía a financiar dos tipos de inversiones en aquellas regiones que contaban con ayudas de los gobiernos nacionales.

- -Inversiones para la creación de nuevos empleos o para el mantenimiento de empleos en los sectores de la industria o de los servicios. Las ayudas del Fondo podían alcanzar hasta un 20% del coste de las inversiones, sin superar el 50% de las ayudas nacionales concedidas a estos proyectos.
- -Obras de infraestructura que contribuyesen al desarrollo regional (zonas industriales, instalaciones turísticas, carreteras, puertos, etc). En este caso, la ayuda del Fondo podía ascender hasta un 40% del coste de la inversión.

En el reglamento de 1984 desapareció la diferencia entre las dos secciones, introduciéndose una importante novedad: los límites máximos y mínimos (de participación de cada Estado miembro).

Hasta 1985, cada Estado participaba en los recursos del FEDER con un porcentaje fijado previamente por vía reglamentaria. Sin embargo, a partir de entonces a cada Estado se le garantizó un límite mínimo de participación anual, siempre que durante el periodo correspondiente se presentaran una cantidad suficiente de solicitudes de financiación. Sin embargo, las decisiones sobre las asignaciones hasta alcanzar el límite máximo quedaron sometidas a una cierta discrecionalidad, dado que su distribución se realiza “en función de la aplicación de las prioridades y de los criterios que se determinan en el reglamento”.

En el caso de que todos los países presenten proyectos que cumplan los requisitos, exigidos, el 88,63% del Fondo (correspondiente a la suma de los límites mínimos garantizados) se repartirá entre acciones no sometidas a discrecionalidad y el 11,27 % restante, la Comisión la utilizará para aplicar los criterios prioritarios de la Política regional. Por tanto se trata de una cantidad mayor de la que se obtenía en el anterior sistema “fuera de cuota” Los criterios sobre el reparto no se hacen públicos, aunque se tienen en cuenta los desequilibrios regionales de cada Estado. De ahí el importante papel jugado por el PIB/habitante.

La gestión del FEDER corre a cargo de la Dirección General de la Política Regional y Cohesión de la Comisión Europea. Financia, en el marco de programas establecidos con los Estados miembros y las Autoridades locales, las siguientes actividades:

1. -Inversiones productivas que permiten crear o mantener puestos de trabajo duraderos;
2. -Inversiones en infraestructuras;
3. -Inversiones en educación y sanidad sólo en regiones Objetivo 1);
4. -Acciones que contribuyan a la investigación y el desarrollo;
5. -Operaciones de carácter colectivo de fomento de la actividad económica;

El FEDER se encuentra regulado en los artículos 159 y 160 del TUE y tienen como misión contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales, reduciendo el retraso de las regiones menos favorecidas y es el instrumento de la Política Regional europea. Su principal función es el apoyo a los objetivos nº1 y nº2. El FEDER debe contribuir a la financiación de la cooperación transfronteriza, transnacional e interrregional, a la regeneración económica y social de las ciudades y de los suburbios en crisis en virtud de las iniciativas comunitarias, así como al apoyo de las medidas innovadoras a escala comunitaria y medidas de asistencia técnica.

Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA-O):

Fue creado en 1962 en aplicación del artículo 40.4 del Tratado de Roma, para poner en marcha la Política Agrícola Común (PAC). El FEOGA no es un Fondo en el sentido orgánico o institucional del término, sino un capítulo del presupuesto comunitario que reagrupa el conjunto de los gastos (de la Comunidad en el sector agrícola).

Su misión fundamental comporta tres categorías de intervenciones:

- -Restituciones a la exportación.
- -Intervenciones destinadas a la regularización de los mercados
- -Acciones comunes entre las que figura la modificación de las estructuras necesarias para el buen funcionamiento del Mercado Común.

La gestión del FEOGA corre a cargo de la Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea.

Instrumento Financiero de Orientación para la Pesca (IFOP):

Creado en 1993, contribuye a la realización de los objetivos generales enunciados en los artículos 32, 33, y 158 del TCE. Se dirige fundamentalmente a alcanzar un equilibrio sostenible entre los recursos marinos y su explotación, a incrementar la competitividad de las estructuras de explotación al desarrollo de empresas, a revalorizar los productos de la pesca y de la agricultura y a mejorar su abastecimiento.

La gestión del IFOP corre a cargo de la Dirección General de Pesca de la Comisión Europea.

Banco Europeo de Inversiones:

Se fundó en 1957 y es el principal instrumento comunitario en materia financiera. Concede préstamos en condiciones ventajosas para operaciones de acondicionamiento y mejora de infraestructuras, de modernización y reconversión de empresas.

Los préstamos concedidos a favor de zonas con retraso en su desarrollo o en declive industrial representan cerca del 60% de las financiaciones totales. Dos terceras partes de estas financiaciones están localizadas en las regiones Objetivo nº1. Las inversiones deben, para beneficiarse de estos préstamos, poseer un interés común a varios Estados miembros o a la Comunidad en su conjunto y tender a la modernización, a la reconversión de empresas o a la creación de nuevas actividades.

El principal objetivo del BEI es el desarrollo de las regiones menos favorecidas;

Otros objetivos son el fomento de la competitividad de las empresas, el apoyo a las PYME, la creación de redes transeuropeas de transporte, telecomunicaciones y energía, la protección del medio ambiente y la mejora del entorno, la disminución de la dependencia energética y el uso racional de los recursos naturales. El BEI es una institución financiera sin fines lucrativos, que concede préstamos reembolsables. Sus recursos proceden de los mercados de capitales. Los préstamos se conceden en las mejores condiciones posibles.

Las dos terceras partes de los préstamos del BEI en la Unión Europea van destinadas a las regiones menos desarrolladas.

II. -LA PRESENCIA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA PROGRAMACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES: PROGRAMAS OPERATIVOS REGIONALES Y PROGRAMA OPERATIVO DE LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

El proceso de programación de los Fondos Estructurales en España y, especialmente del Fondo Social Europeo ha recogido la necesidad de impulsar la inserción laboral de personas con discapacidad mediante la inclusión de una medida específica dentro de los ejes de desarrollo de recursos humanos que se aplican tanto en las regiones de Objetivo 1 como en las regiones en las que se distribuyen los recursos del Objetivo 3.

En este sentido, el Fondo Social Europeo como instrumento de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo se aplica, sin excepción, en todas las Comunidades Autónomas que incorporan en sus respectivas programaciones actuaciones destinadas a la inserción laboral de personas con discapacidad.

Asimismo, en este período de programación se desarrolla el Programa Operativo Plurirregional de Lucha contra la Discriminación (desarrollado en el Objetivo 1 y el Objetivo 3).

Este programa tiene como objetivos los siguientes:

- -Promover la inserción laboral de los discapacitados.
- -Promover la integración laboral de las personas en situación o en riesgo de exclusión.
- -Fomentar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

En el caso de la aplicación de este programa en el Objetivo 1 se añaden dos objetivos complementarios, cuya financiación corre a cargo del FEDER:

- -Mejorar la dotación de infraestructuras de formación para dar respuesta a las necesidades existentes.
- -Fomentar equipamientos y mejorar los sistemas de transportes para la integración de colectivos en situación desfavorecida.

En este programa, IMSERSO y Fundación ONCE desarrollan actividades de forma complementaria entre sí y con las Comunidades Autónomas. Estas actuaciones consisten en el desarrollo de itinerarios integrados de inserción, presentándose como un conjunto de intervenciones dirigidas a las personas con discapacidad y diseñadas de manera personalizada en función de las necesidades de los individuos.

Incluyendo, por tanto, acciones de orientación, formación previa, adquisición de habilidades sociales, formación profesional ocupacional, técnicas de búsqueda de empleo, intermediación y acompañamiento a la inserción laboral.

Asimismo, y en lo que respecta a las regiones de Objetivo 1 tanto Fundación ONCE como IMSERSO cuentan con recursos en el marco de las acciones FEDER para el desarrollo de la sociedad de la información al alcance de las personas con discapacidad y la eliminación de barreras respectivamente.

III. LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS

III.1. Evolución de la Iniciativa HORIZON

Las Iniciativas Comunitarias, tal y como se ha avanzado anteriormente, son los instrumentos financieros específicos de la política estructural de la Unión destinada a apoyar aquellas medidas que tienen un impacto particular en la Comunidad. Son adoptados por la Comisión bajo la forma de orientaciones y dan lugar a los Programas de Iniciativas Comunitarias.

Hasta 1999 el número de iniciativas era de 13. Representaban el 9% de los recursos de los Fondos Estructurales y desarrollaron más de 500 programas diferentes, en las que las contribuciones comunitarias varían de menos de un millón a más de 400 millones de euros.

Estas Iniciativas apoyaban temas importantes para la Cohesión Económica y Social tales como la cooperación transfronteriza, los intercambios de experiencia, la competitividad de las Pymes, la gestión de los cambios industriales...; e incluirán las nuevas formas de organización del trabajo, de igualdad y de integración en el plano social. Favorecerían la introducción de nuevos métodos de gestión y de nuevos conceptos referidos al desarrollo local, una aproximación de abajo a arriba en la puesta en marcha de los programas, de socios transnacionales, y de una estrategia de ordenación del territorio y de desarrollo urbano y rural.

En estos dos primeros períodos de funcionamiento de los Fondos Estructurales y por lo que respecta a las personas con discapacidad, una iniciativa de gran relevancia fue la Iniciativa HORIZON, aprobada por la Comisión el día 18 de diciembre de 1990.

Dicha Iniciativa se dirigía a la mejora de las condiciones de acceso al empleo de las personas con discapacidad y de otros grupos desfavorecidos. En este período inicial de aplicación, que se desarrolló de 1990 a 1993, contó con una dotación de 180 millones de ecus y se desarrolló de forma paralela a los programas Helios.

Coordinada por el FSE, tenía como objetivo potenciar las condiciones de acceso al mercado de trabajo, a través de la formación profesional y de la adaptación de las infraestructuras a las necesidades específicas de las personas con discapacidad; esto último realizado con la participación del FEDER.

En 1994, y en el marco de la Iniciativa Comunitaria sobre Empleo y Desarrollo de los Recursos Humanos, se prorrogó la Iniciativa HORIZON para el período 1994-1999. En esta nueva fase, la dotación financiera de HORIZON, que se dirigió a mejorar las posibilidades de empleo de las personas con discapacidad y otros grupos desfavorecidos o vulnerables, fue de 730 millones de ecus. Este período permitió la especialización de HORIZON en el desarrollo de experiencias innovadoras de inserción laboral de personas con discapacidad. Esta especialización se produjo tras diferenciarse, en la segunda parte del período de los Fondos Estructurales, entre dicha Iniciativa y la Iniciativa INTEGRA, la cual se especializó en la búsqueda de fórmulas innovadoras para colectivos desfavorecidos.

III.2. Las Iniciativas Comunitarias en el nuevo período

En el nuevo período y atendiendo a los cambios producidos en las condiciones socioeconómicas de la Unión, las Iniciativas Comunitarias se reducen de 13 a 4, especializándose de forma importante y cobrando un mayor protagonismo por lo que se refiere a su carácter de “laboratorio” de fórmulas innovadoras tanto en el desarrollo como en el empleo y la formación.

Esta naturaleza de ensayo cobra un papel especialmente relevante en el caso de la Iniciativa EQUAL que, como veremos más adelante, asume un enfoque transversal sobre los problemas del empleo integrando a las personas con discapacidad junto a otros colectivos en los problemas globales del empleo.

A continuación se revisan brevemente cada una de las Iniciativas para, por último, detenernos con mayor detalle en la Iniciativa EQUAL.

INTERREG III

La iniciativa INTERREG fue introducida en 1990 para desarrollar la cooperación transfronteriza y ayudar a las áreas de las fronteras internas y externas de la UE a superar los problemas causados por su aislamiento. La Comisión ha adoptado las orientaciones para la iniciativa comunitaria INTERREG 2000-2006.

INTERREG tiene tres principales objetivos:

A) -Cooperación transfronteriza, promoviendo el desarrollo regional integrado por las áreas fronterizas.

B) -Cooperación transnacional, promoviendo la integración territorial armonizada por toda la UE.

C) -Apoyo a la cooperación interregional, para así mejorar las políticas y las técnicas del desarrollo económico interregional.

URBAN

La iniciativa URBAN ampliará la tipología de las ciudades a que se destina, prestando especial atención a las pequeñas y medianas ciudades; concentrándose en la financiación de las estrategias innovadoras de desarrollo urbano sostenible; y, asegurando el intercambio de experiencias entre las ciudades Europeas.

Las zonas urbanas elegibles de recibir ayuda de URBAN podrán encontrarse en ciudades medianas o pequeñas en reconversión, o en barrios u otros subconjuntos en crisis de ciudades de mayor tamaño. Estas zonas se determinarán sobre la base de diversos criterios adecuados para comprender las dificultades estructurales. Podrán situarse tanto las regiones de objetivos 1 y 2 como el resto del territorio comunitario, siempre que puedan demostrar su necesidad de renovación económica y social.

LEADER +

Desde su lanzamiento en 1991, la iniciativa comunitaria LEADER+ ha iniciado un enfoque hacia el desarrollo de las áreas rurales comunitarias a la vez que es un instrumento al servicio de la nueva política para el desarrollo rural, acompañando y complementando a la PAC, y un instrumento de la Política de Cohesión Económica y Social, destinada a asegurar la viabilidad de la Europa rural. El objetivo de la iniciativa continuará fomentando, sobre la base de las iniciativas locales, la emergencia y experimentación de estrategias de desarrollo rural territoriales, integrales y de carácter piloto. Estos nuevos modelos de desarrollo rural serán objeto de difusión y de valoración mediante interterritorial y transnacional. Será aplicable a todas las zonas rurales de la Comunidad. Esta iniciativa apoya en especial las formas originales de desarrollo territorial local. Para ello se utilizan criterios de calidad y rigurosos métodos de selección.

Tres tipos de acciones serán elegibles para financiación bajo el LEADER+:

- -Estrategias integradas de desarrollo rural territorial de naturaleza piloto.
- -Cooperación entre territorios rurales, tanto en o entre los Estados miembros.
- -Puesta en red de áreas rurales, en el marco de un Observatorio Europeo de las Áreas rurales.

La iniciativa LEADER+ está financiada por el FEOGA -Orientación.

EQUAL

La iniciativa Equal se apoya en dos iniciativas precedentes de recursos humanos: ADAPT y EMPLEO. En tanto que actúa como laboratorio transnacional para el desarrollo y promoción de soluciones alternativas a los problemas del mercado de empleo, esta iniciativa persigue el objetivo explícito de suscitar nuevos enfoques para acompañar y apoyar la puesta en marcha de la estrategia europea para el empleo y los Planes de Acción Nacionales para el empleo.

El principal objetivo de EQUAL es desarrollar la cooperación para promover los nuevos medios de lucha contra todas las formas de exclusión de discriminación y de desigualdad en relación el mercado de Empleo.

La intervención de EQUAL cubre a todos los Estados miembros. Para asegurar un mayor valor añadido y una mejor relación coste-eficacia, la financiación se concentrará en un número relativamente limitado de grandes proyectos multisocio que responde a las prioridades temáticas a convenir entre los Estados miembros y la Comisión. Las acciones apoyadas por el FSE en el marco del Objetivo 3 y la iniciativa EQUAL deberían tener un impacto importante en términos de cohesión social en las ciudades no incluidas en los objetivos 1 y 2.

IV. -LA ESTRATEGIA EUROPEA DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La adopción, desde 1997, de la Estrategia Europea en favor del Empleo, y la inclusión de los temas relacionados con las directrices anuales del Consejo sobre el Empleo así como en los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, responde a un largo camino de presencia en la reflexión y el debate político del que la participación en los Fondos Estructurales, significa, por así decirlo, el logro más relevante.

No obstante, los logros se amplifican si se analizan tanto las sucesivas normas normativas tomadas por la Comisión, así como el apoyo financiero directo que ésta da a las ONG's que trabajan con personas con discapacidad en programas específicos o mediante la priorización en programas temáticos (como puede ser el caso del Programa LEONARDO o del Programa JUVENTUD).

En lo que respecta a las ayudas directas pueden mencionarse dos grandes bloques de ayudas directas:

- -Ayudas al intercambio de información sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

Mediante estas ayudas, la Comisión tiene la intención de emprender acciones preparatorias en el ámbito de la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad y evaluar su capacidad de generar un valor añadido europeo.

Su objetivo es apoyar las acciones de intercambio y difusión de buenas prácticas entre organizaciones compuestas por personas con discapacidad o sus representantes.

El propósito de la financiación consiste en cubrir actividades de intercambio e información llevadas a cabo por organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales. Las ONG europeas que se acojan a las “ayudas a las organizaciones europeas de coordinación representativas que actúan en el ámbito de la igualdad de oportunidades” no podrán acogerse a estas ayudas.

- -Ayudas a organizaciones europeas de coordinación representativas que actúan en el ámbito de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

Mediante este tipo de ayudas, la Comisión fomenta el desarrollo de organizaciones no gubernamentales europeas de personas con discapacidad, así como la organización por parte de las mismas actividades que se desarrollan en sus comunidades, que cuenten con la participación de las personas con discapacidad y redunden en beneficio de estas.

El papel de tales organizaciones es promover nuevos planteamientos en la Unión Europea, fomentar las asociaciones transnacionales, explotar nuevos métodos de trabajo y garantizar la difusión de la información entre las partes interesadas.

Así, la Comisión apoya también los foros de debate y las investigaciones auspiciadas por los Estados miembros, los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales centrados en las tendencias, las ideas, las estrategias y las prácticas innovadoras que están surgiendo en este ámbito. En 1998, por ejemplo se publicó un documento de la Comisión titulado “Eleva los niveles de empleo de las personas con discapacidad - el desafío común”, en el que se formulan una serie de recomendaciones comunes y se sugieren ámbitos en los que convendría seguir trabajando. Sobre la base de este documento, el Consejo adoptó el 17 de junio de 1999 una Resolución, propuesta por la Presidencia alemana, relativa a la igualdad de oportunidades laborales de las personas con discapacidad.

Asimismo, en una Comunicación de la Comisión titulada «Estrategias para la creación de empleo en la sociedad de la información» [COM(2000) 48], aprobada el 4 de febrero de 2000 y que apoya tanto la Estrategia Europea para el Empleo como la iniciativa eEurope, aborda específicamente la promoción del empleo de las personas con discapacidad y recomienda a las industrias de la sociedad de la información que velen para que a partir de 2000 se apliquen normas que propugnen equipos de fácil utilización.

De cara al futuro, y como en otras muchas cuestiones, el reto se plantea por la incorporación de los nuevos Estados Miembros con los que habrá de desarrollarse una política reforzada de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en un escenario de mayor complejidad.

**DISCAPACIDAD:
IMAGEN Y REPRESENTACIÓN SOCIAL**

JULIÁN BARRIGA BRAVO
Director General SERVIMEDIA

SUMARIO: I. DISCAPACIDAD: IMAGEN Y REPRESENTACIÓN SOCIAL.

I. DISCAPACIDAD: IMAGEN Y REPRESENTACIÓN SOCIAL

No existe una idea clara y definida sobre el papel que los medios de comunicación han jugado en el proceso de integración social de los discapacitados en España o en los países de nuestro entorno político y económico. Frente a la opinión más optimista que sitúa a los medios de comunicación como un elemento dinamizador, coexiste la idea de que la participación de los medios en dichos procesos ha sido insuficiente y poco acorde con los verdaderos intereses del sector.

Independientemente de la necesidad de realizar un estudio cualitativo, en el que se analicen en profundidad los comportamientos informativos sobre el sector de la discapacidad, conviene determinar previamente algunas cuestiones que se pueden resumir en los siguientes enunciados:

Primero.- La representación política de la ciudadanía solo adoptará decisiones eficaces si interpreta que la solución de los problemas que comporta la integración se corresponde con una demanda real de toda la sociedad. Los interlocutores políticos y las instituciones por ellos regidas pondrán a disposición de este objetivo los recursos económicos necesarios si son conscientes del riesgo electoral que supondría la no atención de estas reivindicaciones.

Por ello, resulta imprescindible que las reivindicaciones de los discapacitados sean asumidas por toda la sociedad y por la opinión pública. En este sentido, la integración no es una cuestión que atañe exclusivamente al sector de la discapacidad, sino que su resolución corresponde a toda la sociedad.

Segundo.- Los sectores de la discapacidad y sus representantes precisan, pues, del entendimiento y de la colaboración de todas las fuerzas sociales y de la opinión pública como instrumentos indispensables para acelerar los procesos de integración.

Tercero.- En toda sociedad moderna y desarrollada los comportamientos y las pautas sociales se modifican o se estabilizan mediante sistemas de interlocución y de comunicación.

Podríamos incluso establecer otras dos reflexiones complementarias de las anteriores, que se concretarían en las siguientes opiniones: las entidades que representan los intereses de la discapacidad necesitan realizar esfuerzos continuos para penetrar con sus reivindicaciones y aspiraciones el tejido social mediante el establecimiento de mecanismos de interlocución y de influencia. La consecuencia inmediata de esta análisis conlleva la superación de toda consideración endogámica y corporativa y la adopción de políticas abiertas tendentes a influir en aquellas instancias que disponen de recursos ideológicos, económicos o de opinión que favorezcan la integración de los discapacitados.

La sociedad actual está evolucionando hacia comportamientos más solidarios, independientemente de las polémicas que periódicamente giran en torno al Estado del Bienestar. Ninguna institución ni los representantes políticos o sociales se atreven a poner en duda la afirmación de que la máxima prioridad dentro de una sociedad moderna y evolucionada radica en la atención a los problemas derivados de la discapacidad. Los costes de las políticas sociales que comporta la discapacidad se han asumido por todos los interlocutores como punto de partida en las políticas sociales. Al mismo tiempo, las fronteras ideológicas en materia social se han debilitado hasta el punto de que las políticas sobre discapacidad tienen la misma fortaleza en los programas electorales de los partidos con vocación de gobierno. De este modo, la alternancia en el poder no hace peligrar las metas ya alcanzadas sobre integración.

La consecuencia más inmediata de esta idea de estabilidad de los programas sociales para los discapacitados no conlleva un riesgo de regresividad legal y social.

Por otra parte, las políticas sociales se han constituido en protagonistas de los programas electorales de todas las fuerzas parlamentarias. Los políticos de todo el arco parlamentario están convencidos de que la confianza electoral se gana o se ratifica mediante la intensidad y la calidad de los servicios sociales comprometidos. La sensibilidad social de las fuerzas políticas se ve reforzada por la presión que de forma creciente realizan sobre las instituciones los colectivos afectados.

Ante este panorama, ¿qué papel deben jugar los medios de comunicación para facilitar los procesos de integración?. Pendientes de realizar el análisis cualitativo al que antes aludía, parece cierto que los medios de comunicación han registrado una evolución positiva en el tratamiento de las cuestiones que afectan a la discapacidad. Salvo comportamientos excepcionales, los medios se ocupan de la discapacidad cada vez con mayor rigor y seriedad.

Las mayores objeciones que se formulan por los representantes de los discapacitados respecto al comportamiento de los medios se deben en gran medida al convencimiento erróneo de que los periodistas deben ocuparse de las cuestiones de la discapacidad en la medida de las necesidades o de los requerimientos de las propias asociaciones. Es este un enfoque rutinario, corporativista y que cuenta con muy poca proyección de futuro.

El problema radica en convertir a los medios de comunicación en aliados de las políticas de integración. Nadie duda a estas alturas que los medios son instrumentos privilegiados para sensibilizar a la opinión pública y, en definitiva, para obtener una mejor respuesta de los poderes políticos e institucionales.

Sin embargo, una utilización meramente instrumental de los medios termina por agotar este cauce haciendo ineficaz su utilización en aquellas ocasiones que requieran una mayor intensidad y difusión.

Conviene tener en cuenta, por otra parte, que los medios de comunicación no solamente sirven para modificar los comportamientos sociales, sino que además facilitan el compromiso y la relación con los interlocutores sociales y políticos. No olvidemos que los representantes parlamentarios y los equipos directivos de los partidos políticos asumen las reivindicaciones y los planteamientos sociales cuando estos tienen presencia frecuente en los medios de comunicación. Hasta hace poco, las entidades representativas de los discapacitados carecían de proyectos y propuestas de comunicación o, bien, estas no alcanzaban los niveles profesionales adecuados para competir en el panorama informativo.

El sector representativo de la discapacidad debe asumir con toda claridad la idea de que la solución de sus problemas históricos se facilita mediante el establecimiento de cauces de relación y de influencia con los medios de comunicación y con los poderes políticos. Las asociaciones de discapacitados han comenzado a tomar conciencia de este nuevo horizonte y, en consecuencia, han iniciado proyectos de comunicación y de relación institucional, convencido de que es el único sistema moderno para resolver problemas históricos.

Otro elemento importante en los planteamientos de comunicación radica en la necesidad de establecer acciones coordinadas y globales en todo el sector de la discapacidad. Los medios de comunicación y los poderes públicos resultan más influenciables cuando tienen seguridad de que están atendiendo las propuestas y las exigencias de un sector potente y organizado. Uno de los factores que menos prestigia el sector de la discapacidad es precisamente la excesiva atomización de las representaciones y la carencia de propuestas globales.

Los medios de comunicación y los interlocutores sociales y políticos atienden con mayor interés las demandas de los diferentes colectivos y minorías cuando éstas cuentan con suficiente nivel de representación y organización.

Una materia difícil de establecer consiste en determinar los resortes según los cuales los poderes públicos se ocupan y, en su caso, resuelven los problemas de los diferentes colectivos. Los políticos actúan mediante una doble vía: por convicción o ideología, o por la necesidad de dar respuesta a exigencias sociales que supongan una clara rentabilidad electoral. Ante esta realidad la representación de los discapacitados debiera hacer un planteamiento a fondo sobre las siguientes cuestiones:

- -Las conquistas en el mundo de la discapacidad se realizan mediante la utilización de instrumentos de poder y de influencia. Por ello, las entidades representativas tienen que plantearse la creación y utilización de mecanismos estables de relación y de prestigio con los interlocutores sociales y políticos y, entre ellos, de modo preferente, con los partidos parlamentarios, sindicatos e institucionales de representación.

- -Resulta imprescindible que la discapacidad elabore documentos de calidad que apoyen cualquiera de sus reivindicaciones. La calidad de sus informes y dictámenes es el aval imprescindible para producir relaciones de prestigio ante sus interlocutores.

- -La comunicación, en todos sus variables, facilita la adopción de decisiones eficaces. Los medios de comunicación deben utilizarse con criterios de profesionalidad y con la frecuencia que aconseje la importancia o la oportunidad de las propuestas o reivindicaciones.

- -Las entidades representativas deben diseñar grandes campañas de sensibilización social aunando esfuerzos y tratando de conseguir la máxima rentabilidad de los recursos económicos utilizados.

- -En una era en la que domina la globalidad, las propuestas y las soluciones deben de tener este carácter.

Existen otros instrumentos complementarios en materia de comunicación que deben jugar un papel significativo en los procesos de integración. Uno de ellos es el mantenimiento y el perfeccionamiento de publicaciones especializadas que, al tiempo que dan cohesión a los colectivos representados, colaboran a que la sociedad vaya asumiendo en mayor medida las reivindicaciones sectoriales. Sin embargo, y en compatibilidad con las publicaciones sectoriales, un medio de comunicación que represente globalmente los intereses de la discapacidad asegura la visibilidad y una mayor difusión de las propuestas y proyectos de todo el sector.

No hay duda de que todas estas medidas y estas reflexiones tienen un carácter meramente instrumental. Significan acciones e intenciones para conseguir objetivos cada vez más ambiciosos. Pero no debemos olvidar que el objetivo final de toda política de integración consiste en que la población discapacitada asuma cada vez un mayor protagonismo en la vida institucional en igualdad de condiciones que el resto de la sociedad. Los discapacitados deben tener presencia en todas y en cada una de las instituciones, incluso utilizando mecanismos de discriminación positiva. No estaremos en condiciones de asegurar que la integración es un hecho cierto hasta que no se considere "normal" que los discapacitados tengan, ellos mismos, presencia en el Congreso de los Diputados y en el Senado, en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, en las estructuras de los partidos y en los sindicatos.

La no presencia de los discapacitados en las representaciones parlamentarias e institucionales se debe en gran medida a un sentimiento corporativista que hasta el momento ha impedido que la sociedad en su conjunto asuma los planteamientos de toda la población discapacitada.

**FUENTES DE INFORMACIÓN PARA EL
ESTUDIO DEL MOVIMIENTO ASOCIATIVO
DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

ERNESTO URÍA IZCO
Director de Relaciones Internacionales de laONCE

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN Y SU CLASIFICACIÓN. III. REPERTORIO DE FUENTES DE INFORMACIÓN. III.1. Fuentes primarias. III.1.1 Elenco de revistas especializadas en el ámbito de la discapacidad. III.2. Fuentes secundarias. III.3. Obras de referencia. III.3.1 Comunicación en línea. III.4. Fuentes institucionales. IV. REFLEXIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

Con toda seguridad, mis únicos méritos para participar en este homenaje a Manuel Ruiz son los de haber coincidido con él en el tiempo, el espacio, el empeño, el afán, algunos afectos compartidos y la circunstancia común de ser personas con discapacidad.

Ello me obliga, más allá de las recomendaciones recibidas, a reflexionar sobre el colectivo de personas con discapacidad, como tales personas, el trabajo común y específico, solidario, de las organizaciones representativas de estas personas, del movimiento asociativo que las reúne, agrupa y engloba; tema éste que se puede y se debe abordar desde muy diversas perspectivas –representación, defensa, acción– que en ocasiones se entrecruzan, confluyen y aun confunden.

Para soslayar estos riesgos, científicos y especialistas de diferentes ramas del saber coinciden en afirmar que a la hora de emprender una investigación resulta muy útil tomar distancia del objeto de la misma, alejarse de las coordenadas habituales para regresar luego, de una manera paulatina, sistemática y ordenada. En este sentido, puede resultar oportuno para quien está inmerso en el fragor de la batalla o para quien decida estudiar algún aspecto relativo a las personas con discapacidad y su movimiento asociativo, revisar las contribuciones de quienes nos han precedido en la labor, de cuantos se han acercado a nuestra realidad, aportando su dedicación, capacidad y experiencia y cómo no, descifrar las voces, aun sin voz a veces, de nosotros mismos, conscientes de nuestra situación como grupo social desfavorecido, sujetos activos o pasivos de este proceso de transformación social, protagonistas de un esfuerzo decidido para avanzar en el reconocimiento de nuestros derechos con el objetivo de alcanzar la plena ciudadanía en igualdad de derechos y oportunidades con el resto de componentes de la sociedad.

Quizás pueda parecer un comentario enfático y exagerado, pero es lo cierto que el movimiento asociativo de personas con discapacidad ha debido afrontar de manera prácticamente simultánea y en apenas tres décadas, la reivindicación de principios y valores tan indiscutibles como la libertad, la igualdad y la solidaridad, que han sido referencia y motor del devenir histórico de manera sucesiva a lo largo de casi tres siglos.

Sirva a este respecto, el dato anecdótico de que la editorial DOPESA promovió en 1978 una colección con el significativo título de “Los Marginados” que incluía entre sus obras: una titulada “Los ciegos” y otra titulada “Los minusválidos”¹. En todo caso, los que tenemos edad suficiente para ello, podemos hacer un ejercicio de memoria rápido y recordar cuál era la situación legal, social o laboral de las personas con discapacidad aquí, más o menos hace treinta años.

Se trata, por lo tanto, de rastrear, revisar y presentar las noticias y testimonios relativos al tema en cuestión, que nos pueden permitir un mayor y mejor conocimiento de la materia, el acceso a otros enfoques, el análisis y la correspondiente reflexión para obtener indicaciones sobre el camino a seguir, ajustando modelos, modificando planteamientos que nos posibiliten, en definitiva, proseguir nuestro trabajo de la mejor manera.

Como señala Xavier Rubert de Ventós en el prólogo al libro *Crónica de una lucha por la igualdad*: “resulta a menudo difícil encontrar la solución a un problema, es cierto, pero a menudo es más difícil aún encontrar el problema mismo. En efecto, nuestra irrefrenable y lamentable tentación de verlo todo claro, nos lleva a situar los problemas, a definir los acontecimientos y a poner las preguntas allí donde quisiéramos que estuvieran, para no tenernos de veras que cuestionar. Recortamos así el mundo a la medida de nuestras necesidades, es decir, a la medida de los compartimentos mentales y culturales que tenemos ya preparados para entenderlo”. Es importante evitar esta tentación o esta tendencia y para ello nada mejor que conocer y compartir otras experiencias, porque muchas veces efectivamente el problema está fuera del ámbito de nuestra experiencia.

Publicaciones que servirán seguro para confirmar ideas y conceptos que ya tenemos, que permitirán asimismo al lector atento, descubrir o tropezarse con ideas nuevas, respuestas a sus interrogantes, fruto de la experiencia y la expresión algunas veces dolorida y en todo caso, siempre esperanzada de los autores revisados. Referencias más necesarias y reveladoras, si cabe, en momentos de cambio como el actual.

En efecto, nos asomamos a un mundo nuevo, complejo, cambiante, incierto, imprevisible, bastante distinto al que hemos vivido en décadas anteriores, completamente diferente de aquel que conocieron las generaciones que nos precedieron y que inevitablemente también han desaparecido. Un mundo nuevo, en el que perderemos y ganaremos muchas cosas, pérdidas y ganancias que deberían ser las requeridas para obtener las metas y anhelos que perseguimos y no otras que nos alejen o nos desvíen de nuestros objetivos. Surge y se impone la necesidad de utilizar los viejos esquemas de una manera mucho más eficiente y de encontrar nuevas herramientas y nuevas formas de acción y comunicación, para un mundo que ha cambiado ya y va a seguir cambiando.

Este concepto de cambio general, que afecta a la sociedad en su conjunto, afecta también a las personas con discapacidad y al movimiento asociativo que seamos capaces de conformar, aconsejando una reflexión global sobre lo que hemos venido haciendo y sin solución de continuidad, sobre cuál ha de ser nuestra posición ante el futuro. Un futuro que para algunos, desde una visión pesimista, es un futuro lleno de riesgos y para otros, desde una visión más esperanzada, un futuro lleno de oportunidades. En todo caso, un futuro conformado por esta suma de riesgos y oportunidades cuyos retos debemos afrontar con nuevos medios de análisis, nuevas formas de acción y probablemente con actitudes también nuevas.

Como reza una frase ya tópica, que se atribuye a Santayana: “los pueblos que no conocen su historia están condenados a repetirla”.

Espero y deseo sinceramente que esto no ocurra con nosotros, las personas con discapacidad. Una mirada al pasado, como hemos apuntado antes, puede resultar un ejercicio literalmente estremecedor, pero a la vez sumamente esclarecedor. Debiera ser una práctica casi obligatoria, para incorporarse con decisión a los nuevos escenarios políticos, sociales, económicos o tecnológicos que condicionarán en buena medida, si no lo están haciendo, ya la dirección, el sentido y la velocidad de nuestra actividad. Para prevenir, anticiparse y en cualquier caso asumir y abordar con cierta garantía de éxito los retos que nos aguardan.

II. -ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN Y SU CLASIFICACIÓN

El presente trabajo tiene por objeto recoger y reunir las fuentes de información, fundamentalmente bibliográficas, relativas al movimiento asociativo de las personas con discapacidad. En concreto, nuestro objetivo es facilitar al lector interesado el conjunto de obras referenciadas, cuya temática y contenido responde al ámbito de atención elegido, recopilación entendida como una continuación retrospectiva del esfuerzo desplegado por los diferentes autores de facilitar una información para su posterior análisis y desarrollo por sucesivos investigadores.

Todo ello conlleva, por consiguiente, la búsqueda, control y conocimiento de las publicaciones existentes y accesibles sobre el tema en cuestión. A tal efecto, hemos acudido y consultado distintas instituciones documentales a las que hemos podido acceder por diferentes canales y medios de comunicación, además de repasar el fondo documental propio acumulado a lo largo de los años por un criterio a medio camino entre el rigor científico y el simple y llano interés y conocimiento popular de alguien preocupado por el tema.

Expuesto el objeto de nuestro estudio pasaremos a indicar algunas nociones a cerca de las Fuentes de Información y sus clasificaciones.

Los medios propios para localizar y distribuir la información son las Fuentes de Información, instrumentos de trabajo con plena autonomía que comenzaron a gestarse con la aparición de las publicaciones periódicas, fuentes que constituyen el vehículo de transmisión del conocimiento por antonomasia, al que recurren los usuarios de la información.

Desde un punto de vista amplio se consideran Fuentes de Información a los materiales y productos originales o elaborados que aportan noticias o testimonios a través de los cuales se accede al conocimiento, cualquiera que éste sea. Estos materiales o productos que constituyen las fuentes de información son huellas, testimonios o conocimientos aportados a lo largo del tiempo, es decir, todo aquello que suministre una noticia, una información o un dato.

En la transmisión de la información bibliográfica se advierten una serie de características que permiten establecer una ordenación tipológica como sigue: 1) El soporte o medio en que se transmite la información; 2) La facilidad de acceso al contenido; 3) El nivel de información que proporcionan; 4) La posibilidad de acceso a las fuentes propiamente dichas.

Atendiendo al objeto de nuestro trabajo, la clasificación obedece al nivel de información que proporcionan las fuentes bibliográficas, divididas en tres grupos:

- -Fuentes primarias.
- -Fuentes secundarias
- -Obras de referencia o consulta

Son fuentes de información primarias aquellas publicaciones que contienen información nueva u original y que no ha sido sometida a la interpretación o la condensación. A esta categoría de fuentes pertenecen las publicaciones seriadas y periódicas como las revistas y los periódicos, las publicaciones oficiales, además de todo el conjunto de documentos conocidos como "literatura gris" o literatura no convencional, en las que están incluidas todas aquellas publicaciones cuyo acceso está fuera de los canales usuales del comercio, como las tesis doctorales, los proyectos de investigación, las actas de congresos, jornadas, simposios, etc.

Son fuentes de información secundarias las que contienen datos e información organizada según esquemas determinados, referentes a documentos primarios. Son producto del análisis de las fuentes primarias sometidas a la descripción, condensación para hacerlas más accesibles a los usuarios. Constituyen un grupo amplio, variado al que pertenecen las bibliografías, los boletines de índices, citas, resúmenes y sumarios, catálogos, etc. Dentro de este grupo habría que añadir, fruto del avance de la tecnología, las bases de datos, bibliográficas o referenciales y factuales, tanto en línea como en discos ópticos.

Por último las obras de referencia o consulta son aquellas que nos proporcionan información inmediata y puntual, aunque no se pueden considerar originales porque resumen o recopilan los conocimientos expresados en otras publicaciones o formas de edición. A esta categoría de fuentes pertenece un amplio número de obras, entre las que se encuentran los manuales, diccionarios, las enciclopedias, directorios, anuarios, guías, atlas y otros.

Finalmente añadimos a esta clasificación las fuentes institucionales de información, constituidas por las instituciones que custodian (depósitos documentales) o informan acerca de la existencia de documentos y los facilitan al usuario, son las siguientes: bibliotecas, archivos, centros de documentación y centros de acceso a bases de datos.

III. REPERTORIO DE FUENTES DE INFORMACIÓN

La clasificación que presentamos quedaría estructurada de la siguiente manera, a saber:

- 1- -Fuentes primarias
- 2- -Fuentes secundarias
- 3- -Obras de referencia
- 4- -Fuentes institucionales

III.1. Fuentes primarias

ALONSO, Cristina: “Elecciones Generales 1993: entrevistas a Francisca Pleguezuelos, José Miguel Fernández Pelegrina, Celia Villalobos, Ángeles Maestro, Rafael Hinojosa, Belén Greades”. *En marcha*, 85, 1993, pp. 6-17.

ALVAREZ, F.: “Informe de gestión de 1988”. *En marcha*, 34, 1988, pp. 19-21.

ALVAREZ GARCÍA, Manuel; GONZÁLEZ GARCÍA, Luis y INSUA MEIRAS, Francisco: “A insercion laboral das persoas con discapacidades “. *Quinesia*, 27, 1998, pp. 47-82.

AZNAR, M.: “La evolución histórica de la protección a la invalidez en la Seguridad Social española”. *Boletín de estudios y documentación del SEREM*, 7, 1977, pp. 21-34.

AZÚA BERRA, Paulino: “El futuro de las asociaciones sin centros”. *Zerbitzuan*, 14, 1990, pp. 17-26.

BALMARY, Dominique: “Les ateliers protégés”. *Réadaptation*, 390, 1992, pp. 5-30.

BARRAL, Catherine y otros: “A-t-on renoncé à inclure?: Retour sur les lois de 1975 et leurs suites: Table ronde avec Catherine Barral, Michel Chauvière et Henri-Jacques Stiker”. *Esprit*, 12, 1999, pp. 9-32.

- BELIL, M. Y VERNIS, A.: "La excelencia en el sector asociativo, una comparación regional". *Dossier Socio-Culturals*, 24, 1997.
- BELLVER SILVAN, Ferran: "Treball amb suport: no hi ha raons per a l'exclusió". *Alimara*, Vol.2, época n.36, 1995, pp. 15-24.
- BERNET I MARTÍNEZ, Salvador: "APPS: per la defensa de persones amb disminució psíquica". *Quaderns de serveis socials.*, 12, 1997, pp. 120-122.
- BLANC, Pierre: "Les ohé-prométhée ". *Réadaptation*, 433, 1996, pp. 7-44.
- BORNAECHEA, J. I.: *La Organización de los ciegos españoles*. Deusto: Universidad de Deusto, 1993. Tesis doctoral.
- BREZMES, María Jesús y otros: "Ideas rectoras para la calidad en los procesos de gestión de las organizaciones a favor de las personas con retraso mental". *Siglo cero*, Vol.30, 185, 1999, pp. 23-26.
- BURGOS VARO, M.^a Luz: "Problemática social del paciente discapacitado: función del trabajador social de atención primaria". *Documentos de trabajo social*, 2, 1994, pp. 47-60.
- CABRA de LUNA, M. A: "El papel de las asociaciones y fundaciones como respuesta a las necesidades sociales". *Documentación Social*, 103, 1996, pp. 189-202.
- CALVO, A: "Nuestra razón de ser". *Dicendi*, 1, 1996, pp. 4-5.
- CAMPRUBI FREIXAS, Mercè: "Les persones amb discapacitat física motriu: aspectes socials i psicosocials". *Quaderns de serveis socials*, 13,1998, pp. 78-82.
- "El colectivo de Telefónica: una labor solidaria en favor de las personas con discapacidad". *Boletín del Real Patronato sobre discapacidad*, 39, 1998, pp. 7-22.
- "Confederación coordinadora estatal de minusválidos físicos de España. Asamblea general de COCEMFE". *En marcha*, Vol. 10, 39, 1989, pp. 31-49.
- "I Congreso de Trabajo Social en la Comunidad de Madrid". Organizado por el Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Madrid. *Trabajo social hoy*, Vol.4^a,13,1996, pp. 23-109.
- I Congreso de trabajo social en la Comunidad de Madrid: Madrid 13, 14 y 15 de junio de 1996*. Organizado por el Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Madrid. Madrid: Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, 1996, 2 v.
- COROMINAS, F.: "Conectados". *Asem*, nº 46, 2001, pp. 4-7.
- DANCAUSA TREVIÑO, Concepción: "Igualdad de oportunidades y mujer con discapacidad: dossier". *Minusval*, 114, 1998, pp. 8-32.
- DAUDEN TALLAVÍ, Alberto. *Los ciegos como grupo social y su relación con el Estado: 1800-1938*. Madrid: Universidad Complutense. Facultad de Geografía e Historia, 1996. Tesis doctoral.

- DELAUNE, V.: "Lo importante es respetar las diferencias". *Seae-info*, nº 47, 1999, pp. 17-21.
- DOMERGUE, Alain: "L'intégration des enfants handicapés en milieu scolaire ordinaire". *Réadaptation*, 380, 1991, pp. 5-34.
- DUNCÁN, Bárbara: "Los medios de comunicación como motor de cambio de la percepción de la discapacidad por parte del público". *Bonagent*, 44, 1991, pp. 9-29.
- DUNCÁN, Bárbara: "Una década de cambio: la imagen de las personas con discapacidad en los medios de comunicación durante los años 80". *Boletín del Real Patronato sobre discapacidad*, 14, 1989, pp. 7-19.
- I Encuentro internacional minusválidos físicos: Santander, 1 al 6 de noviembre 1988.*
Organiza Coordinadora de Minusválidos Físicos de Cantabria. Santander: Coordinadora de Minusválidos Físicos de Cantabria, 1989, 437 p.
- EZQUERRA, J.: "La Organización Nacional de Ciegos en España". *Sirio*, 1, p.1-3.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, Manuel: "Divuit anys de la Llei d'Integració Social dels Minusvàlids (LISMI)". *Perspectiva escolar*, 244, 2000, p. 2-7.
- FERNÁNDEZ VERJEL, Roser: "Les associacions de i pro persones amb disminució i els ajuntaments". *Quaderns de serveis socials*, 12, 1997, pp. 115-119.
- GABBAI, Ph.: "Les personnes handicapées mentales". *Réadaptation*, 396, 1993, pp. 8-25.
- GARCÍA MARTÍN, José María: "Participación y solidaridad". *Minusval*, 22, 94, 1995, pp. 14-52.
- GARVIA, Roberto: "Corporativismo en el área del bienestar. El caso de la organización nacional de ciegos". *Revista española de investigaciones sociológicas*, 66, 1994, pp. 53-71.
- GONZÁLEZ SUAREZ, Fernando: "Las plurideficiencias". *Minusval*, 92, 1994, pp. 14-50.
- GRANDE CABEZAS, Emili: "Des del municipi: experiències de col·laboració amb l'Administració local en el desenvolupament de programes i serveis per a persones amb discapacitat". *Quaderns de serveis socials*, 13, 1998, pp. 83-91.
- "Le handicap a la lumière du cinéma français". *ÊTRE: handicap information*, 22-23, 1996.
- HERAS PINILLA, P.: "La ONCE y el Consejo del Protectorado". *Minusval*, 60, 1988 p. 24.
- HERNANDEZ, A.: "El minusválido, por su «adaptación» en la sociedad". *Minusval*, nº 76, 1992, pp. 105-107.
- Informe anual 1994.* Pozuelo de Alarcón: Asociación Telefónica para Asistencia a Minusválidos, 1995, 88 p.
- Informe anual 1995.* Pozuelo de Alarcón: Asociación Telefónica para Asistencia a Minusválidos, 1996, 84 p.
- Informe anual 1999.* Madrid: Cocemfe, 2000, 98 p.

Informe anual 2000. Madrid: Cocemfe, 2001, 101 p.

Informes, estudios y documentos: estudio y recomendaciones del Defensor del Pueblo sobre la atención residencial a personas con discapacidad y otros aspectos conexos. Madrid: Defensor del Pueblo, 1996, 562 p.

“I Jornadas sobre la Problemática del Discapacitado Físico en la Región de Murcia”. *Acido*, 15, 1995, pp. 7-11.

LANCHA PEREZ, Jesús: “Medio rural, un lugar para el deficiente El Barco de Ávila”. *Minusval*, 47, 1985, pp. 21-22.

“L’APF (Association des paralysés de France). *Réadaptation*, 446, 1997, pp. 5-54.

LEGRAND, André: “Adaptation et intégration scolaires”. *Réadaptation*, 395, 1992, p. 3-45.

LOPEZ, A.: “Los disminuidos físicos: esos grandes desconocidos”. *Serveis socials. Full informatiu*, 11, 1989, pp. 10-11.

MANCEBO, Anselmo: “La única minusvalía que aun... produce risa”. *En marcha*, 43, 1990, pp. 40-47.

MARTÍNEZ PIERA, Enrique: “Proceso asociativo y estrategias de participación”. *Revista de serveis socials*, 24, 1993, pp. 27-32.

MEDINA SÁNCHEZ, Ana: “Dificultades de adaptación: discapacidad y medio rural”. *Documentos de trabajo socia*, 5, 1995, pp. 37-49.

Memoria y balance 1993. Asociación de minusválidos físicos de Alava. Vitoria-Gasteiz: AMFA, 1994, 40 p.

“Minusválidos en Iberoamérica”. *Minusval*, 78, 1992, pp. 16-57.

MONTORO MARTÍNEZ, J.: “La historia de la ONCE”. *Perfiles*, 36, 1988, 23-37.

NAVARRETE LORENZO, Montserrat y otros: “Las asociaciones de personas con deficiencia física: percepciones y estrategias para el diseño de trayectorias en el mercado de trabajo”. *Acciones e investigaciones sociales*, 10, 2000, pp. 113-152.

“Paz y Bien: un proyecto integral de vida y veinte años de integración en la sociedad”. *Boletín del Real Patronato sobre discapacidad*, 44, 1999, pp. 9-23.

PEREZ, C.: “Cocemfe en internet”. *Marcha*, 21, 1997, pp. 28-29.

PRADEAUX, H.: “Emploi des personnes handicapées”. *Readaptation*, 415, 1994, pp. 4-40.

“Un primer paso en la igualdad de salarios para minusválidos”. *Accesible*, 3, 1998, pp. 38-41.

RAZKIN, M.: “Busquemos un lugar para todos”. *Goitibera*, 129, 1996, pp. 14-16.

“Recursos para personas con disminución física en Inglaterra”. *Auxilia*, 183, 1994, pp. 15-18.

- Repertorio histórico de legislación sobre discapacidades*. Madrid: Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalías, 1991.
- Reunión internacional de asociaciones para problemas del crecimiento*: Madrid, 11 y 12 de diciembre de 1987. Madrid: Asociación Nacional para problemas del crecimiento Crecer, 1988, 118 p.
- RIERA I ALBERT, Carles.: “El paper dels moviments de base de les persones amb disminució”. *Quaderns de serveis socials*, 12, 1997, pp. 47-51.
- RODRIGUEZ LARRAURI, Mercedes.: “La oferta de ocio desde las asociaciones y desde la comunidad”. *Afim*, 49, 1998, pp. 27-29.
- SANTORO, G.: “Los minusválidos y su integración en el entorno económico y social. Legislación comparada europea”. *Cuadernos INAS de Asistencia y Acción Social*. Año I, 2-3, 1981, pp. 59-69, 45-51.
- SMITH, Joanna Louis: “Síntesis general del documento: programas de intervención social con discapacitados”. *Documentos de trabajo social*, 3, 1994, pp. 81-96.
- “La sordera, hoy”. *Minusval*, 67, 1990, pp. 12-42.
- “Los sordos y el movimiento asociativo”. *Minusval*, 67, 1990, pp 41-42.
- STEINKE, Bernd: “Groupes d’entraide pou handicapés: étude comparative”. *Revue internationale de sécurité sociale*, Vol.53, 1, 2000, pp. 99-125.
- THIERRY, Michel: “Travail protégé: les CAT”. *Readaptation*, 405, 1993, pp. 6-36.
- UNICEF. “Libro blanco de las minusvalías”. Madrid, 1982.
- The use and usefulness of the international classification of impairments, disabilities and handicaps (ICIDH): proceedings*. International Workshop Strasbourg (France), 25-26 March 1996. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1999, 230 p.
- VAÑO FERRÉ, F.: “Asociaciones específicas”. *Sobre Ruedas*, 31, 1994, pp. 6-7.
- VERDUGO ALONSO, Miguel Ángel; JORDÁN DE URRÍES VEGA, Francisco (coordinadores): *Apoyos, autodeterminación y calidad de vida: actas de las IV Jornadas Científicas de Investigación sobre personas con discapacidad*. Salamanca: Amarú, 2001, 916 p.
- VERNIS, A.: “Una introducción a la captación de recursos en el mundo asociativo”. *Vamos a plantearnos la financiación de nuestras asociaciones. Ideas clave y propuestas estratégicas*. Dossier Barcelona Associacions, 26, 1997.
- VILA LENCE, S.: *Los ciegos como grupo marginado*. Madrid: Becas de la Fundación Juan March. Sin publicar.
- VILA i MANCEBO, Antonio: “Apuntes para una historia reciente del movimiento de las personas con discapacidad física y sensorial”. *Sobre ruedas*, 31, 1994, pp. 2-19.
- VIÑUELA VALIENTE, J.: *Sociología de la ceguera*. Badajoz: Universidad de Extremadura, 1986. Tesis doctoral.

WADDKINGTON, Lisa: “ Empleo: el desafío de los años noventa: de la formación y el empleo de las personas discapacitadas: presente y futuro”. *Helioscope*, 2, 1994, pp. 4-15.

YUBERO JIMÉNEZ, Santiago: “Medios de comunicación, estereotipos y minusvalías”. *Bordón*, 49, 1, 1997, p. 37-45.

III.1.1. Elenco de revistas especializadas en el ámbito de la discapacidad

Accesible. FAMMA. Bimensual. 1998/

AFIM. Fundación AFIM. Mensual. 1993/

ADELA. Asociación Española de Esclerosis Lateral Amiotrófica. Trimestral. 1995/sigue publicándose.

AMICA. Asociación de Minusválidos de Cantabria. Cantabria. Bimensual.

ANDE. ANDE. Mensual. 1981/

Anirida. Asociación Anirida. 2001/2001.

APHEB. Federación de Padres con hijos con Espina Bífida.

ASEM. Asociación española de Enfermedades Musculares. Trimestral. 1986/

Autismo. Confederación Autismo España. Cuatrimestral. 1999/

Auxilia. Asociación de Voluntarios para la Formación Cultural y Social de discapacitados físicos y enfermos. Bimestral. 1977/

Blind Sport. IPSA. Cuatrimestral. 1992/

Boletín CEAPAT. Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas.

Boletín Diabetes. Fundación para la Diabetes. Irregular. 1999/2001.

Boletín Fespau. Fespau. 1999/1999

Boletín de Estudios y Documentación del S.E.R.E.M. S.E.R.E.M. 1977/

Boletín de Noticias Cermi.es. Cermi. Irregular. 2000/2001.

Boletín del Real Patronato sobre Discapacidad. Real Patronato de Discapacidad. Madrid. 1985/

Ciegos. Mensual Hispano-americana. Madrid. 1916/

Ciegos. Irregular. 1991/

Ciegos en el Mundo/ The Worl Blind. Secretaría de la Unión Mundial de Ciegos. Irregular. 1991/

Comunicación CNSE. CNSE. Irregular. 2000/2001

Cuadernos INAS de asistencia y acción social. Instituto Nacional de Asistencia Social. Madrid. 1981/

Dicendi. IGÖN. Cuatrimestral o semestral. 1996/

Down. Feisd. Irregular. 2000/2001.

EDF Bulletin. Mensual.

EBU Newsletter. EBU. Trimestral.

EIVA. Asociación Sociocultural de Minusválidos de La Coruña. A Coruña. Semestral. 1995/

Empleo Especial. Fundación ONCE. Trimestral. 1999/2001.

En Marcha. COCEMFE. Trimestral. Sigue publicándose.

Entorno Aspace. Federación Aspace. Bimensual. 2000/

Entorno profesional. Entorno Social. Bimensual. 1994/

Faro del silencio. CNSE. Bimensual. 1977/

Feafes Punto de Encuentro. Feafes. Semestral. 2001/

Fedemps. Federación Española de Deportes para Minusválidos Psíquicos/Fundación ANDE. Bimestral.

Federación ECOM informa. Federación ECOM. Mensual. 1988/

Fibrosis Quística. Federación Española contra la Fibrosis Quística. Trimestral.

Fuapas. Federación Española de Padres y Amigos de los Sordos. Bimestral. 1988/

Full Informatiú de MIFAS. Minusválidos Físicos Asociados. Bimensual. 1996/

Gent. Hermandad Cristiana de Enfermos y Minusválidos.

Guía Polibea. Polibea. Cuatrimestral. 1996/Sigue editándose

Ilusió. ONCE. Cataluña. Mensual. 1998/

InfoSord. Federación de Sordos de Cataluña. Bimestral. 1998/

Inserta. Fundación ONCE. Cuatrimestral. 1997/1999.

Integración. Dirección General de ONCE. Cuatrimestral. 1994/

Líneasocial.com. Servimedia. Semanalmente. 2001/— Revista digital.

Luz. Bimestral. Madrid. 1930/1936.

Minusport. Federación Española de Deportes para Minusválidos Físicos. Bimensual

Minusval. IMSERSO. Bimestral. 1973/

Monitor. Quincenal. Madrid. 1894/1895

Noticias EM. AEDEM. Trimestral. 1995/

Palante. Asociación de Padres y Madres del Taller Ocupacional A.P.T.O. Trimestral.

Pasos. ASPAYM.Principado de Asturias. 1995/

Perfiles. ONCE. Mensual. Sigue publicándose.

Periódico Cermi.es. Cermi. Mensual. 2002.

Periódico UMC. Unión Mundial de Ciegos (UMC). Semestral. 2002/

Plataforma. Predif. Trimestral. 1996/

Podium. Comité Paralímpico Español. Mensual. 2001/

Programación. Fundación ONCE. Trimestral. 2000/

Prometeo. ATENPACE.

¿Qué tal? ASPAYM Castilla y León. Trimestral.

Quaderns de Serveis Socials. Diputació de Barcelona. Irregular. 1991/

Serveis Socials. Generalitat Valenciana. 1989/1995.

Servicios Sociales. Junta de Castilla y León. Trimestral. 2002/

Sesenta y más. IMSERSO. 1985/

Siglo Cero. FEAPS.

Síndrome de Down. Fundación Síndrome de Down de Cantabria. Cantabria. 1985/

Sobre Ruedas. Fundación Instituto Guttman. 1989/

Socios. ASPAYM.Cantabria. 1995/

Solidaridaddigital.com. Servimedia. Diario. 2001/——— Revista digital.

Voces. FEAPS. 1970/ sigue publicándose

Somos. Federación ASpace. 1992/

Tiflófilo. Bimestral. Barcelona. 1933/1936

ULAC. Trimestral.

Vado Permanente. Confederación Andaluza de Minusválidos Físicos. Trimestral. 1991/

Valía. PIMS.

Zangalleta. Disminuidos Físicos de Aragón. 1992/

III.2. Fuentes secundarias

BELL, Lesley. *Physical handicap: a guide for the staff of social services departments and voluntary agencies*. Cambridge: Woodhead-Faulkner, 1981 VIII, 255 p.

Catálogo de publicaciones de la Fundación ONCE. Madrid: Fundación ONCE. Escuela libre editorial, 2002.

FERNÁNDEZ DE VILLALTA COMPAGNI, José María. *Soluciones de comunicación para personas mayores y con discapacidad: guía de productos, servicios y aplicaciones de Telefónica*. Madrid: Fundación Telefónica, 2000, 131 p.

Fondo documental y catálogo de vídeos. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1991, 267 p.

Guía de asociaciones: ayuda mutua y autocuidado. Sevilla: Junta de Andalucía. Consejería de Salud y Servicios Sociales, 1988, 123 p.

Guía de asociaciones andaluzas: ayuda mutua y autocuidado: 1992 / Dirección General de Coordinación, Docencia e Investigación.- Sevilla: Consejería de Salud, 1993, 210 p.

Guía de centros y servicios de la Iglesia para Minusválidos. Madrid: Edice, 1984, 236 p.

Guía de organismos y entidades relacionados con la discapacidad. Madrid: Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía, 1995, 153 p.

Guía de organismos y entidades relacionados con la discapacidad 2002 Madrid: Real Patronato sobre Discapacidad, 2002, 132 p.

Guía de recursos sociales para minusválidos en Aragón. Zaragoza: Diputación General de Aragón, Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, 1988, 187 p.

LUCAS, Jean-Claude: *Guía Néret pour les handicapés physiques et mentaux*. 17e éd. Paris: Lamarre, 1991, 113 p.

III.3. Obras de referencia

AGULLO, Cristina. *El niño disminuido físico: orientaciones a padres y educadores*. Madrid: Instituto Nacional de Servicios Sociales, 1988, 94 p.

ALBOR GONZÁLEZ, Javier (director). *Minusvalía e inserción laboral* - 1ª ed., 2ª imp. Madrid: Instituto para la Formación, Comunidad de Madrid, 2000, 145 p.

ALVIRA, Francisco. *Ceguera y sociedad: situación social de los ciegos españoles*. Madrid: Organización Nacional de Ciegos, Servicio para Afiliados, Sección de Acción Social, 1988, 134 p.

AZNAR LÓPEZ, M. Y AZÚA BERRA, P.: *Integración social de los minusválidos: comentarios a la ley 13/1982, de 7 de abril*. Madrid: Gabinete Técnico del Instituto Nacional de Servicios Sociales. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, 1982.

BADENES GASSET, Ramón. *Legislación de beneficencia particular: texto, concordancias, jurisprudencia, comentarios*. 2ª ed. Modificada y actualizada. Barcelona: Bosch, 1962.

BALLESTEROS, J. M. Y FERNÁNDEZ VILLABRILLE, F.: *Curso elemental de instrucción de ciegos*. Madrid: Imprenta del Colegio de Sordomudos y de ciegos, 1847.

BARLO-VENTO: *La apología de los ciegos*. Madrid, 1851.

BATANAZ PALOMARES, L. y MARTÍNEZ JIMÉNEZ, R. (coord.). *Minusvalía y educación: el valor de la diversidad*. Córdoba: Servicio de Publicaciones, Universidad de Córdoba, 2000, 339 p.

BENAVIDES DELGADO, Juan y RODRÍGUEZ, Aurora. *Las estrategias comunicativas de las asociaciones y entidades relacionadas con la discapacidad*. En: BENAVIDES DELGADO, Juan y FERNÁNDEZ BLANCO, Elena (editores). *Nuevos conceptos de comunicación. 2 ciclo de otoño de comunicación*. Madrid: Fundación General de la Universidad Complutense, 1999, pp. 657-678.

BORNAECHEA, J. I.: *La organización de los ciegos españoles*. Madrid: Fundación ONCE. Colección tesis y praxis, 1995.

CABELLO y MADURGA, P.: *Colegio Nacional de Sordomudos y de Ciegos de Madrid. Su historia, su organización, su estado actual y catálogo que remite a la exposición internacional de Filadelfia de 1876*. Madrid: Imprenta del Colegio Nacional de Sordomudos y Ciegos, 1876.

CABRA de LUNA, Miguel Ángel. *El tercer sector y las Fundaciones de España. Hacia el nuevo milenio. Enfoque económico, sociológico y jurídico*. Madrid: Fundación ONCE, 1998.

CAMBRA, Juan Andrés. *Las personas con minusvalías físicas en el País Valenciano: un estudio sociológico*. Valencia: Departamento de Servicios Sociales U.G.T.-P.V., 1989, 112 p.

CASADO, Demetrio. *Organizaciones no lucrativas en España*. Barcelona: Hacer, 1992.

- *Situación y perspectivas del movimiento voluntario en el área de la discapacidad*. En: *Crónica de una lucha por la igualdad: apuntes para la historia del movimiento asociativo de las personas con discapacidad física y sensorial de Catalunya*. Barcelona: Fundació Institut Guttmann: Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, 1994, pp. 21-27.

CASADO, Natividad y VALLS, Ricard. *Análisis comparado de las normas autonómicas y estatales de accesibilidad*. 2ª ed. Madrid: Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía, 1999.

CASTRO SIERRA, A. y BRAVO PAYNO, P.: *Paraplejía otra forma de vida*. Madrid: Sanro, 1993, 170 p.

- CELA, C. J.: *Historia de España, los ciegos, los tontos*. Madrid: Alfaguara, 1965.
- CORTALI, F. Ley 13/82 de integración social de los minusválidos. Madrid: Servicios Sociales y Política Social, números, 11 y 12, 1988.
- CUELLAR GARCÍA, C.: *Los ciegos*. Barcelona: Dopesa. Colección: Los Marginados, 1978.
- DÍAZ CASANOVA, M.: *El asociacionismo de los minusválidos, entre organización y movimiento social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Colección: Tesis Doctorales, 1985.
- DÍAZ HERRERA, J. *La rosa y el bastón*. Madrid: Temas de hoy, 1992
- DURÁN CAMPOS, Miguel. *Presente y Futuro de la ONCE en la dinámica de la construcción de empresas para la prestación de Servicios Sociales*. Madrid: Epigrafi s.a., 1990.
- EQUIPO CLAVES. *Aprendiendo a organizar nuestra asociación. Materiales de autoformación para asociaciones*. Madrid: Editorial Popular, 1994.
- EZQUERRA BERGES, José. *Al servicio de los ciegos*. Madrid: ONCE, 1978 (Braille).
- FERNÁNDEZ-ARAMBURU, José. *Código completo de los minusválidos*. Barcelona: De Vecchi, 1988, 312 p.
- FERNÁNDEZ VILLABRILLE, F.: *Bibliografía De la enseñanza de los sordomudos y de los ciegos*. Madrid: Imprenta del Colegio de Sordomudos y Ciegos, 1852.
- *Estado actual y organización de la enseñanza del sordomudo y del ciego*. Madrid: Imprenta del Colegio de Sordomudos, 1862.
- FORTUN ARRIEZU, Valentín. *La creación e implantación de la Organización Nacional de Ciegos: 1938-1948*. Navarra, 1998.
- GARCÍA Y GARCÍA DE LA TORRE, J. M.: *Los ciegos somos así*. Barcelona: Editorial Científico Médica, 1968.
- GARVÍA SOTO, Roberto. *En el país de los ciegos: la ONCE desde una perspectiva sociológica*. Barcelona: Hacer Editorial, 1997.
- *La Organización Nacional de Ciegos. Un estudio institucional*. Madrid: Centro de estudios avanzados en Ciencias Sociales, 1993.
- GIRALT, F.: *Los minusválidos*. Barcelona: Dopesa, Colección: Los marginados, 1978.
- GRACIA FUSTER, Enrique. *El apoyo social en la intervención comunitaria Barcelona*: Paidós Ibérica, 1997, 318 p.
- GUTIÉRREZ de TOVAR Y BERUETE, Javier. *La creación de la Organización Nacional de Ciegos a través de mis vivencias*. Madrid: ONCE, 1988.
- *Ponencia para el XXV Congreso de la Asociación Española de Ciencias*. Sevilla: Imprenta Suárez, 1988

HEGARTY, Seamus; POCKLINGTON, Keith. *Programas de integración: estudios de casos de integración de alumnos con necesidades especiales*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia: Siglo XXI de España, 1989, 380 p.

HERAS HERVÁS, Antonio, las. Política del dolor. *El arte escénico y los ciegos*. Madrid: Biblioteca hispanoamericana, 1928.

- -*El problema social de la ceguera en España*. Conferencia pronunciada el viernes 5 de junio de 1925 en la Real Academia de Jurisprudencia de Madrid.

- -*El problema social de los ciegos hispanoamericanos*. Madrid: Biblioteca Hispano-Americana, 1927.

HEWARD, William L. *Niños excepcionales: una introducción a la educación especial*, 5ª ed. Madrid: Prentice Hall, 1998, 717 p.

INGLEHART, R. y DÍEZ NICOLÁS, J.: *Tendencias mundiales de cambio en los valores sociales y políticos*. Madrid: Fundesco, 1994.

JORDANA de POZAS, J.: *El movimiento asociativo y la asistencia social*. En *Problemas fundamentales de beneficencia y asistencia social*. Madrid: Misisterio de Gobernación, 1967.

LEÓN AGUADO, Antonio. *Historia de las deficiencias*. Madrid: Fundación ONCE, 1995.

Lexique et liste des principaux termes utilisés dans le domaine de la réadaptation des personnes handicapées = Léxico y lista de los principales términos utilizados en el campo de la rehabilitación de los minusválidos.- 3th ed. Strasbourg: Conseil de l'Europe, Section des Publications, 1985, 204 p.

LONSDALE, Susan. *Women and disability: the experience of physical disability among women*. Houndsmills: Macmillan, 1990, 186 p.

LORENZO GARCÍA, Rafael, CABRA de LUNA, Miguel Ángel y JIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, Enrique. *Las Entidades no lucrativas de carácter social y humanitario*. Madrid: La Ley, 1991.

Manuales de buena práctica FEAPS 2001. Madrid: Confederación Española de Organización a favor de las personas con retraso mental, 2001.

MARTÍNEZ GARRIDO, Fernando y otros. *Personajes rotos de la literatura universal*. Madrid: Fundación ONCE, 1996.

MATA ISLA, F.: *El problema social de la ceguera en España y treinta años de la ONCE (1938-1968)*. La línea de la Concepción, 1969 (versión Braille).

MEDINA TORNERO, Manuel Enrique. *Organizar, planificar y evaluar en las entidades asociativas*. Murcia: Federación de Asociaciones Murcianas de Discapacitados Físicos, 1995, 248 p.

MENDIZÁBAL, Juan Cruz. *Luces y sombras: El ciego en la literatura hispánica*. Madrid: Fundación ONCE, 1995.

MOLINA MARTÍN, P.: *Instituciones españolas de sordomudos y ciegos. Consideraciones sobre lo que son y debieran ser estos centros*. Madrid: Imprenta de Hernando y compañía, 1900.

MONTERO LLERANDI, J. M.: *De la exclusión a la integración, un ensayo sobre la situación social de los minusválidos*. Madrid: Fundación ONCE, 1998.

MONTORO MARTÍNEZ, Jesús. *Los ciegos en la Historia*. Madrid: ONCE, 1991, (varios tomos).

- *Síntesis histórica y estructural de la Organización Nacional de Ciegos Españoles*. Alicante: Centro de Recursos Educativos Espíritu Santo, 1989.

MUÑOZ MACHADO, Santiago y otros. *La integración social de los minusválidos*. Madrid: Fundación ONCE, 1993.

Necesidades sociales de las personas con minusvalía física en Alava. Vitoria: Diputación Foral de Alava, Secretaría de Servicios Sociales, 1994, 206 p.

NORDEN, Martin F. *El cine del aislamiento: el discapacitado en la historia del cine*. Madrid: Escuela Libre: Fundación ONCE, 1998, 643 p.

OÉ, Kenzaburo. *Un amor especial: vivir en familia con un hijo disminuido*. Barcelona: Martínez Roca, 1998, 153 p.

OLIVER, Michael. *Social work disabled people and disabling environments*. London: Jessica Kingsley, 1991, 203 p.

OSUNA FAJARDO, J.: *Al hilo del recuerdo*. Madrid: ONCE, 1992.

PÉREZ, Juan Carlos (coord.). *Deportes para minusválidos físicos, psíquicos y sensoriales*. Madrid: Comité Olímpico Español, 1994, 407 p.

PÉREZ PÉREZ, José Raúl. *Una biblioteca para los discapacitados*. Salamanca: Departamento de Ediciones y Publicaciones de la Universidad Pontificia, 1998, 180 p.

Las personas con minusvalías en España. Necesidades y demandas. Madrid: Instituto de Servicios Sociales, 1989.

Las personas con minusvalía en España. 2vol. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, 1989.

Plan sectorial para personas con discapacidad en Castilla y León: 1995-1998.- Valladolid: Junta de Castilla y León, 1995, 204 p.

Política social de la Comunidad: situación a 1 de enero de 1992. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1992, XII, 330 p.

Política social de la Comunidad: situación a 1 de enero de 1993. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1993, XIII, 351 p.

PRIETO LACACI, Rafael. *Tendencias del asociacionismo juvenil en los años 90*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1998.

PRIETO SANCHÍS, Javier de Lucas y otros. *Derechos de las minorías y de los grupos diferenciados*. Madrid: Fundación ONCE, 1994.

Programa de acción mundial para las personas con discapacidad: y normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. 2ª ed. Madrid: Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalías, 1996, 198 p.

RAVAUD, J.F.; FARDEAU, M.: *Insertion sociale des personnes handicapées: méthodologies d'évaluation*. Paris: CTNERHI: INSERM, 1994, 260 p.

RÍO, Pablo del. *Del concepto al drama. Evaluando el camino de las investigaciones empíricas de la presencia y tratamiento de la discapacidad en los medios de comunicación social españoles*. En: BENAVIDES DELGADO, Juan y FERNÁNDEZ BLANCO, Elena (editores). *Nuevos conceptos de comunicación. 2ciclo de otoño de comunicación*. Madrid: Fundación General de la Universidad Complutense, 1999, pp. 619-636.

- *-La imagen de las personas con deficiencias y el papel de los medios de comunicación*. Madrid: Real Patronato de Prevención y Atención a Personas con Minusvalías, 1986.

- *-La capacidad como discapacidad compartida. Normalidad, educación y ámbitos socioculturales de desarrollo*. En: GARCIA, J. N. (comp..) *Instrucción: aprendizaje y dificultades*. Barcelona: Ediciones LU, 1997, pp. 465-485.

- *-Medios de comunicación y desarrollo humano. Hacia una política cultural y mediática para la infancia*. En: ORTEGA, J. *Educación Social Especializada*. Barcelona: Ariel, 1999.

RÍO, P. del y otros. *Estudio previo para la implantación de un programa de formación de profesionales de la comunicación ante problemas sociales*. Madrid: Real Patronato de Prevención y Atención a Personas con Minusvalías, 1995.

RÍO, P. del y ALVAREZ, A. *Los procesos de representación en emisores y receptores*. En: RÍO, P. del, y otros. *Estudio previo para la implantación de un programa de formación de profesionales de la comunicación ante problemas sociales*. Madrid: Real Patronato de Prevención y Atención a Personas con Minusvalía, 73-188.

RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER, Miguel y otros. *El sector no lucrativo en España*. Madrid: Fundación ONCE, 1993.

ROMAÑACH, Javier y otros. *Normas de accesibilidad en la informática*. Madrid: Confederación Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España, ca. 2000, 27 p.

SALGADO, E.: *Los ciegos esos desconocidos*. Madrid: Ediciones G.P., 1963.

SASTRE GARCÍA, Vicente J. *Los discapacitados en la Comunidad Valenciana: mapa social*. Valencia: EDICEP, 1997, 179 p.

SHAKESPERE, R.: *La psicología de la invalidez*. Méjico: Compañía Editorial Continental, 1979.

SHUM, Grace y otros. *La mujer con discapacidad física y su situación sociolaboral*. A Coruña: Fundación Paideia, 1998, 150 p.

THOMAS, Ch. L.: *El minusválido físico*. (2 tomos). Madrid: Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, 1978.

TOURAINÉ, A. *Movimientos sociales hoy*. Barcelona: Hacer, 1990.

VAL VALDIVIESO, Isabel del (coord.). *Universidad y discapacidad: perspectivas*. Cursos de Estío 2000 «La Universidad, las Universidades, Perspectivas». Valladolid: Universidad de Valladolid, Centro Buendía, 2001, 100 p.

VELL, C.: *Minusvalía y sociedad*, 1978. Madrid: Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, 1979.

VERDUGO, Miguel Ángel y AZÚA, Paulino (directores). *Siglo cero: XXV años de dedicación a las personas con retraso mental*. Madrid: Fundación ONCE, 1997.

VERNIS DOMÉNECH, Alfred y otros. *La gestión de las organizaciones no lucrativas*. Bilbao: Ediciones Deusto, 1998.

VILA i MANCEBO, Antonio (coordinador). *Crónica de una lucha por la igualdad: apuntes para la historia del movimiento asociativo de las personas con discapacidad física y sensorial de Catalunya*. Barcelona: Fundació Institut Guttmann: Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, 1994, 208 p.

VILA i MANCEBO, Antonio. *El movimiento asociativo de las personas con discapacidad física y sensorial en Cataluña*. En: *Crónica de una lucha por la igualdad: apuntes para la historia del movimiento asociativo de las personas con discapacidad física y sensorial de Catalunya*. Barcelona: Fundació Institut Guttmann: Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, 1994, pp. 11-21.

VILANOVA, Elena; VILANOVA, Rosa. *Las otras empresas. Experiencias de economía alternativa y solidaria en el Estado español*. Madrid: Talasa, 1996.

VILLEY, P.: *El ciego en el mundo de los videntes*. Madrid:, 1929.

- *El mundo de los ciegos: ensayo de psicología*. Buenos Aires: Ediciones Claridad, 1946.

III.3.1. Comunicación en línea

<http://www.famma.org/>

http://www.discapnet.es/solo_texto/

<http://www.seg-social.es/imserso/>

<http://www.pnte.cfnavarra.es/creena/>

<http://paidos.rediris.es/needirectorio/>

[http://www.lycos.es/dir/Sociedad/Asociaciones y Grupos/Discapitados/](http://www.lycos.es/dir/Sociedad/Asociaciones_y_Grupos/Discapitados/)

http://www.busca_salud.com/bs/Discapitados/

<http://www.sid.usal.es/>

<http://www.ucm.es/BUCM/med/fundaciones.htm>

<http://www.europa.eu.int/comm>

<http://www.once.es/cd>

<http://www.once.es>
<http://www.ibsa.es>
<http://www3.usal.es/inicio/inicio.html>
<http://www.discapnet.es/graficos/organiz...s/fundaciones/resultados.asp&Inicio=TRUE>
<http://www.discapnet.es/graficos/organiz...s/asociaciones/resultados.asp&Inicio=TRUE>
<http://www.cocemfe.es/representamos.html>
<http://www.cocemfe.es/>
<http://www.pangea.org/bdong/ongscerca.htm>
<http://www.servicom.es/famma/asociaciones.html>
<http://www.personal.redestb.es/femi/>
<http://campus.usal.es/-inicio/texto/enlaces/recursos/direc.htm>
<http://www.makoa.org/>
<http://www.icdi.wvu.edu/others.htm>
<http://www.imagina.org/enlaces/ldis-aso.htm>
<http://www.ecom.es/>
<http://www.personal.telefonica.terraes/web/discad/index.htm>
<http://www.idealist.org/>
<http://www3.usal.es/inicio/newsletter/n13v5/breves13.htm>
[wysiwyg://219/http://www.lycos.es/dir/Sociedad/Discapitados/Fisicos](http://www.wysiwyg://219/http://www.lycos.es/dir/Sociedad/Discapitados/Fisicos)
[wysiwyg://219/http://www.lycos.es/dir/Sociedad/Asociaciones_y_Grupos/Discapitados/](http://www.wysiwyg://219/http://www.lycos.es/dir/Sociedad/Asociaciones_y_Grupos/Discapitados/)
<http://www.famaes.com/>
<http://www.valinet.org/>
<http://www.sidar.org/>
<http://www.arraskis.es/>
<http://www.infoteesl.com/>
<http://www.discapacidad.net/>
<http://www.umsa.es/rebiun>
<http://www.bne.es>
<http://www.mcu.es/REBECA>
<http://porticol.uk/gabriel>
<http://www.ucm.es/BUCM>
<http://www.cisne.sim.ucm.es/cgi-bin/sideria>
<http://www.csic.es>
<http://paidos.rediris.es>
<http://www.march.es>
<http://www.seguridad social.es/inserto/>
<http://www.rpd.es>
<http://acceso.uv.es>

III.4. Fuentes institucionales

- Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Centro de Información y Documentación (CINDOC).
- Fundación para el Desarrollo de la Función Social de las Comunicaciones (FUNDESCO). Centro de Documentación.
- Fundación March. Centro de Estudios Avanzados.
- Fundación ONCE.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Centro de Documentación e Información (CIDE). Biblioteca.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Centro Estatal de Documentación e Información de Servicios Sociales (CEDISS).
- Instituto Nacional de Emigraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). Biblioteca.
- Organización Nacional de Ciegos Españoles.
- Real Patronato sobre Discapacidad. Centro de Documentación e Información sobre Minusvalías (SIIS)
 - Servimedia. Centro de Información.
 - Universidad Carlos III de Madrid. Biblioteca.
 - Universidad Complutense de Madrid. Biblioteca.

IV. REFLEXIONES FINALES

1. -La bibliografía recogida revela que las investigaciones y publicaciones en torno al tema considerado no abordan la cuestión en toda su extensión y complejidad, faltan aproximaciones de carácter global al movimiento asociativo de personas con discapacidad. La bibliografía específica existente es fragmentaria y dispersa, como testimonia el repertorio presentado. Es verdad que apenas se han incluido referencias sobre movimientos y grupos sociales en general, que, sin embargo, es un tema objeto de muchos estudios científicos por parte de especialistas. La búsqueda parece evidenciar, también, que otros movimientos asociativos y grupos sociales han recibido mucha más atención que el que nos afecta. Se han incluido asimismo algunas referencias, pocas, a investigaciones en torno a personas con discapacidad en la literatura y el cine porque recogen la percepción y la experiencia de personas y personajes que nos permiten conocer las actitudes sociales en torno a los mismos y comprender mejor la doble marginación, social y simbólica de la que han/hemos sido objeto. En todo caso, el presente trabajo pretende ser un estudio unitario de conjunto que contribuya al conocimiento de lo ya existente en la materia y, en consecuencia, suponga una aportación al conocimiento de la historia del movimiento asociativo, aspecto, que todavía adolece de considerables lagunas

2. -Una buena parte de las fuentes encontradas se encuadran en lo que se define en terminología científica y académica “literatura gris”, de la que ya nos hemos ocupado en el punto 2 al abordar la clasificación de fuentes. Parece importante recordar en contraposición a esta evidencia, el esfuerzo desplegado por Fundación ONCE desde su creación en 1988 para alentar e impulsar la producción de publicaciones científicas referidas al sector de la discapacidad, a través de las distintas colecciones promovidas por Escuela Libre Editorial y a cuyo Catálogo remitimos, aun cuando se han mencionado en el Repertorio algunos de los títulos más significativos.

3. -La bibliografía reseñada indica que son los ciegos lo que han recibido una mayor atención y consideración por parte de los autores. Ello es así incluso en fechas muy anteriores a la creación de la ONCE en 1938. A partir de esta fecha, la consolidación paulatina de su filosofía y de su modelo y la proliferación de servicios a sus afiliados y de otras actividades en favor del sector de la discapacidad en su conjunto, han propiciado numerosos testimonios escritos de unas y otras iniciativas. La envergadura de la labor realizada y el fuerte sentimiento de identidad de sus miembros han generado a su vez numerosos libros en los que distintos protagonistas de la trayectoria de la Institución han reflejado sus reflexiones, ideas y sentimientos.

4. -Enlazando con el punto anterior, todas las tesis doctorales reseñadas, que por lo demás han merecido ser publicadas, se refieren, con una sola excepción, al colectivo de personas ciegas. Parece claro que es el primer grupo social de personas con discapacidad, con conciencia de grupo social desfavorecido y conciencia del valor de la unidad como medio de superar las adversidades inherentes a la circunstancia de su discapacidad.

5. -Merece la pena asimismo resaltar la existencia de al menos cuatro revistas de ciegos y para ciegos, con distinta orientación y recorrido en los años anteriores a nuestra Guerra Civil y la subsiguiente creación de la ONCE, cuyas cabeceras se denominaban respectivamente: “El monitor” 1891-1895, “La luz” 1930-1935, “El tiflófilo” 1933-1936 y “Los ciegos” 1916.

Desde estas líneas quiero invitar a mi amigo Fernando Martínez Garrido, custodio activo y depositario experto de estas publicaciones, a difundir la memoria histórica de las mismas, con la generosidad que acostumbra.

6. -Se ha excluido en esta búsqueda de fuentes de información, las referencias a personas con discapacidad y sus asociaciones aparecidas en medios de comunicación no especializados, ya se trate de publicaciones periódicas o de medios audiovisuales. No es el momento por tanto para reflexionar sobre las distintas visiones y representaciones que han transmitido de nuestro colectivo, ni sobre los factores y variables que han conformado las mismas.

No obstante lo anterior, resulta imprescindible referirse a la agencia de noticias Servimedia, iniciativa socio-empresarial que forma parte de Fundosa Grupo creada en 1989 y que combina con notable éxito la información de carácter general con una atención y difusión muy especial de los temas de discapacidad, ya sea en el marco de sus servicios habituales como agencia, a través de publicaciones propias especializadas o mediante su contribución a distintas organizaciones del movimiento asociativo en la elaboración de las respectivas publicaciones de las citadas organizaciones.

7. -La lucha por la integración social de las personas con discapacidad tiene muchos frentes de acción, pero sin duda uno de los más importantes es el de la comunicación. De ahí, precisamente, el interés que nos merece estudiar las Fuentes de Información.

En este sentido, se ha considerado la oportunidad de agregar un elenco de revistas y publicaciones especializadas en la discapacidad, aunque ni siquiera las instituciones documentales más implicadas en este tema dispongan de todos los datos requeridos de algunas de ellas. Muchos son órganos de difusión de organizaciones que forman parte del movimiento asociativo. Siguiendo a Pablo del Río, que a su vez recoge una idea de Unamuno, “los grupos humanos reflexionan sobre sí mismos con la doble función de leerse y escribirse, y esa doble visión de conciencia y acción es importante. Leerse equivaldría a percibirse conscientemente, analizarse, comprenderse; si uno se lee es con la finalidad de escribirse, de definir su esencia y su presencia y hacer explícito su peso y su relación con otras identidades”. Creo que exactamente éste es el propósito del presente trabajo y en definitiva nos debe animar en el largo camino que todavía nos queda por recorrer.

¹ Véase Repertorio.

EL GOBIERNO DE LA FUNDACIÓN

ÓSCAR ALZAGA

Catedrático de Derecho Constitucional, Abogado

SUMARIO: I. BREVE INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DEL DERECHO DE FUNDACIÓN. II. NORMATIVA BÁSICA REGULADORA EN LA ACTUALIDAD DE LAS FUNDACIONES. III. CONVENIENCIA O NECESIDAD DE UNA LEY DE FUNDACIONES. IV. EL GOBIERNO DE LA FUNDACIÓN (PATRONATO) ARTS. 12 A 16 LEY DE FUNDACIONES.

I. -BREVE INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DEL DERECHO DE FUNDACIÓN

La Constitución Española en su artículo 34.1 proclama que: “Se reconoce el derecho de fundación, para fines de interés general, con arreglo a la ley”.

Estamos ante una aportación original de la Constitución de 1978 al Derecho constitucional comparado, donde este derecho no se ha recogido de forma explícita, probablemente por entenderlo lógico corolario de los derechos de propiedad o asociación. Tampoco tiene precedentes en nuestro Constitucionalismo histórico, donde también se consideró tradicionalmente un reflejo de los derechos antes mencionados.

La llegada del liberalismo del siglo XIX y las discutidísimas leyes de desamortización estuvieron cerca de terminar con las Fundaciones, pero los tiempos modernos aconsejaron que la sociedad civil, al margen de o en cooperación con entes públicos, asumiera, a través del instituto jurídico de la Fundación nobles fines de carácter cultural, científico, educativo, benéfico, etc. De modo que las iniciales resistencias fueron superándose al introducir el precepto constitucional citado el inciso “para fines de interés general”.

Sobre el concepto tradicional de Fundación, la doctrina lo ha venido entendiendo como una persona jurídica caracterizada por la pertenencia de una masa patrimonial, aportada por el fundador o fundadores, y vinculada al cumplimiento de un fin de interés general, que se rige por las reglas que, en el marco de la ley, dictó el fundador. Es el clásico concepto de un patrimonio o una masa de bienes afectado a un fin de interés general.

La Fundación nace, por tanto, de un acto de disposición de bienes que realiza el fundador, adscribiéndolos a un fin de interés general. Este es el límite principal que se da en el ejercicio de este derecho, la necesidad de que los bienes vinculados se afecten a fines de interés general. Tal acto dispositivo ha de cumplir, además, los requisitos legales, entre otros extremos, sobre la organización y gestión de la Fundación, que se confía a un Patronato. La Ley prevé una acción administrativa, a través del Protectorado, para asegurar el cumplimiento de los fines y la correcta administración del patrimonio.

Por su lado, la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, a la que seguidamente haremos referencia, expone un concepto donde pone el acento más en el aspecto organizativo de estas entidades que en el patrimonial. Preceptúa así el artículo 1.1 de dicha Ley: “Son Fundaciones las organizaciones constituidas sin ánimo de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo dradero su patrimonio a la realización de fines de interés general”. Y continúa el apartado 2 “Las Fundaciones se rigen por la voluntad del fundador, por sus Estatutos y, en todo caso, por la presente Ley”.

Volviendo a la regulación constitucional de la institución fundacional, el artículo 34 CE no se encuentra recogido entre los derechos fundamentales y las libertades públicas que dan acceso al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional y cuyo desarrollo exige una ley orgánica, pero sí entre los derechos que vinculan a todos los poderes públicos y cuyo ejercicio puede regularse sólo por ley –aunque ordinaria–, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial (art. 53.1 CE).

Por último, debemos hacer una especial mención a la remisión efectuada por el apartado 2 del artículo 34 CE, donde queda previsto que para las fundaciones rija también lo dispuesto en los apartados 2 y 4 del artículo 22, referido al derecho de asociación. A tenor de estos puntos se determina que las fundaciones que persigan fines u utilicen medios tipificados como delitos son ilegales, así como que las fundaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.

II. -NORMATIVA BÁSICA REGULADORA EN LA ACTUALIDAD DE LAS FUNDACIONES:

El desarrollo legislativo del artículo 34 CE está actualmente acometido por la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General.

Como reseña su Exposición de Motivos, la necesidad ineludible de actualizar la legislación sobre Fundaciones venía determinada, de un lado, por el artículo 34 de la Constitución, y, de otro, por la importancia que en la vida social ha adquirido el ejercicio de este derecho de fundación. A ésta se unía otra necesidad cual es la de estimular la iniciativa privada en la realización de actividades de interés general, vista la dificultad de los poderes públicos de atender plenamente ese interés general y el protagonismo que la sociedad reclama a las variadas entidades sin ánimo de lucro.

El estado de la mayor parte de las normas legales y reglamentarias vigentes en ese momento en la materia, antiguas y preconstitucionales, dispersas y dispares, con una validez ciertamente dudosa en algunas ocasiones, obligó a su revisión para adaptarlas al marco que la Constitución establecía en materia de Fundaciones, habiéndose hecho imprescindible una simplificación del sistema dotándole de claridad y racionalidad y reforzando la seguridad jurídica, al tiempo que facilitando la labor de los destinatarios finales de las normas. A la vez había que acomodar la regulación de esta institución a la actual distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En cuanto al desarrollo reglamentario de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, se ha dictado principalmente el Real Decreto 316/1996, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Fundaciones de competencia estatal, como consecuencia de la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas contenida en la Disposición final primera de la Ley, así como el Real Decreto 384/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Fundaciones de competencia estatal.

Siguiendo con el desarrollo reglamentario de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, el Real Decreto 765/1995, de 5 de mayo, por el que se regulan determinadas cuestiones del régimen de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general, supuso el preciso e imprescindible desarrollo de la mencionada Ley en cuanto a tales beneficios fiscales tendentes a estimular esta participación de la iniciativa privada en dicho ámbito.

Para finalizar sólo queda añadir como, a su vez, diversas leyes autonómicas regulan las Fundaciones que circunscriben principalmente el desarrollo de sus actividades al ámbito territorial de la respectiva Comunidad Autónoma, de conformidad con lo previsto en el artículo 2 f) de la Ley Orgánica 9/1992, de 22 de diciembre, sobre transferencias de competencias a las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, precepto a tenor del cual se transfieren a estas Comunidades la competencia exclusiva sobre las Fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad Autónoma respectiva.

III. -CONVENIENCIA O NECESIDAD DE UNA NUEVA LEY DE FUNDACIONES:

Transcurridos más de siete años desde que fuera dictada la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, parece tiempo suficientemente prudencial como para revisar las cuestiones de dicha norma que han podido revelarse como menos eficaces, a la vez que es un plazo adecuado para analizar las diferentes inquietudes del sector fundacional que o no encontraron adecuada respuesta en la vigente Ley o han surgido con posterioridad a la misma, habiendo sido observadas en el día a día de la vida de las Fundaciones. Máxime teniendo en cuenta la vitalidad y relevancia social que el movimiento fundacional ha adquirido en los últimos años.

De igual forma, se vislumbran ya en el panorama fundacional español una serie de necesidades futuras a las que, si bien hasta el momento presente no se les ha prestado una especial atención, conviene ir dotando de soluciones que posibiliten su clara inclusión en la realidad jurídica de nuestro país, para que no deba en un escaso margen de tiempo procederse a nuevas modificaciones legales.

Algunos principios básicos que se deberían tener en cuenta en una nueva Ley de Fundaciones podrían ser, entre otros, la conveniencia de otorgar una mayor agilidad y flexibilidad en la administración de las Fundaciones, aligerando de cargas administrativas secundarias la gestión cotidiana de las mismas; la modernización y profesionalización de la estructura y de la dirección de estas entidades; la coordinación de sus órganos de supervisión y control, así como de los propios Registros de Fundaciones; la incorporación de nuevas figuras jurídicas; o el máximo respeto, en la medida de lo posible, a la voluntad del fundador o fundadores.

Se ha de apuntar en este sentido que ya existe un Anteproyecto de Ley de Fundaciones que se encuentra en estado verdaderamente avanzado y que, efectivamente, se ha hecho eco de tales criterios

IV. -EL GOBIERNO DE LA FUNDACIÓN (PATRONATO) (ARTS. 12 A 16 LEY DE FUNDACIONES)

A) Concepto, naturaleza y funciones del Patronato:

La Fundación, en cuanto persona jurídica, requiere de un órgano que lleve su gobierno, este órgano es el Patronato, denominación que se ha mantenido en la Ley de Fundaciones, al disponer la misma necesariamente esta denominación para el órgano de gobierno de la Fundación (art. 12).

El Patronato es un órgano necesario en la Fundación, de carácter colegiado y permanente. El carácter necesario de este órgano determina que deberá existir en toda Fundación: el mandato del artículo 12 de la Ley de Fundaciones es una norma imperativa, que no podrá quedar a disposición del fundador. En cuanto órgano permanente deberá existir de forma continuada en la Fundación, sin que pueda dejar de existir por cualesquiera avatares de la vida de la misma, llegando la Ley a arbitrar una serie de dispositivos para garantizar la continuidad del Patronato, incluso en defecto de los estatutos o de la voluntad de los patronos. Y, por último, el Patronato también es un órgano colegiado, constituido por un mínimo de tres miembros (art. 13). Estos aspectos se mantienen invariables en el nuevo Anteproyecto de Ley de Fundaciones al que se ha hecho referencia.

Conviene también precisar que el Patronato es el único órgano de gobierno de la Fundación. La existencia de varios órganos con facultades decisorias de gobierno es incompatible con la Ley de Fundaciones, incluso si se tratase de una concurrencia en el fundador y en el Patronato. Esto es así en coherencia con la concepción legal de la Fundación como una entidad que trasciende del fundador desde el momento de su constitución y cuyo gobierno debe ser encomendado a una pluralidad de personas colegiadamente.

En relación con la naturaleza del Patronato, a diferencia de otras personas jurídicas en las que existe una diversidad de órganos por razón de las diversas funciones que tienen asignadas, en la Fundación rige una concepción monista que estriba en la propia naturaleza de la Fundación.

En las sociedades o las asociaciones se distinguen dos clases de órganos: la Asamblea y el órgano de gobierno (Junta Directiva, Administradores, etc.). Las asambleas de las entidades de base corporativa tienen atribuida la función de formar la voluntad de la entidad, mientras que a las juntas directivas, administradores, consejos de administración u órgano de gobierno de que se trate, compete la ejecución y cumplimiento de esta voluntad, así como la gestión permanente y la representación de la entidad en sus relaciones con terceros.

El carácter supremo y deliberante de la Asamblea hace de la misma el órgano soberano, mientras que el órgano de gobierno se configura como un comisionado que ejecuta los acuerdos asamblearios.

Las anteriores nociones sobre el carácter dual de los órganos de la asociación permiten comprender, por contraposición, la ordenación monista en las Fundaciones.

Así, en la Fundación, la voluntad fundamental está formada desde el momento de la constitución por el fundador y manifestada en los estatutos y la escritura de constitución. El carácter institucional de la Fundación y, por ende, la ausencia de una base asociativa, impiden que exista un órgano asambleario que pueda decidir en cada momento sobre el destino de la entidad y determinan su organización monista. En definitiva, la naturaleza de la Fundación determina la existencia de un solo órgano: el Patronato.

El órgano de gobierno de la Fundación es el Patronato que, al igual que en la Asociación, tiene atribuida la administración y representación de la entidad, y sus funciones son ejecutivas. Pero en la Fundación se atribuyen al Patronato gran parte de las funciones que en otras entidades corresponderían a la Asamblea.

Por lo que el Patronato de la Fundación reúne unas atribuciones más amplias que los órganos de mero gobierno de las Asociaciones. Es decir, el Patronato reúne las funciones propias del gobierno y también las soberanas, viniendo así a suplir la ausencia de una voluntad a la que acudir y que los estatutos no siempre pueden proporcionar.

Esto es, corresponden al Patronato las funciones propias del gobierno de la Fundación, como son: la administración del patrimonio, la realización y cumplimiento de las actividades y fines fundacionales o la representación de la Fundación; así mismo, corresponden al Patronato gran parte de las funciones que habrían correspondido a la Asamblea de una Asociación y que no son propiamente funciones de mero gobierno, sino funciones de soberanía, como son: la aprobación de cuentas, la adopción de los acuerdos de modificación de los estatutos, de fusión, extinción de la fundación, etc. Otra cosa es que además deba intervenir de una u otra forma en la mayoría de estos últimos casos el Protectorado.

Cabe, pues, concluir, que en atención al carácter monista de la organización de la Fundación, el Patronato es un órgano de naturaleza mixta. No se trata sólo de un órgano de gobierno como lo define el artículo 12 de la Ley de Fundaciones, sino que además reúne la condición de órgano soberano intra vires de los estatutos. Sería más correcto, por tanto, definir al Patronato como el órgano soberano y de gobierno de la Fundación.

B) Los patronos:

Pueden ser patronos de la Fundación tanto las personas físicas como las jurídicas.

Las personas físicas deberán tener plena capacidad de obrar y no podrán ser patronos quienes hayan sido inhabilitados para el ejercicio de cargos públicos (art. 13.2).

En cuanto a las personas jurídicas, éstas deberán designar la persona física que la represente en el Patronato (art. 13.2), debiendo tenerse en cuenta que en el caso de designación de una persona jurídica, es patrono la entidad y no el representante que ésta nombre. Así, la necesaria aceptación del cargo de patrono deberá hacerla la persona jurídica y no la persona natural que aquélla nombre para representarla en el Patronato. El patrono persona jurídica podrá designar a la persona física que le represente, pudiendo incluso cambiar la persona del representante sin otro requisito que el de acreditar la representación ante el Patronato, ya que el patrono sigue siendo el mismo (la persona jurídica). En consecuencia, el nombramiento o sustitución de los representantes del patrono persona jurídica no requerirán la inscripción registral, siendo tan sólo necesaria esta última cuando la persona jurídica acepte o deje el cargo de patrono.

Ya se ha apuntado que el Patronato estará constituido por un mínimo de tres miembros, debiendo elegirse entre ellos un Presidente si no estuviera prevista de otro modo la designación del mismo en la escritura de constitución o en los estatutos (art. 13.1).

A su vez convendría mencionar otro miembro cualificado dentro del Patronato, el Secretario, cuya figura no es necesaria en la actual Ley de Fundaciones, aunque se dispone que cuando exista también podrá recaer en una persona que nos sea miembro del Patronato, en cuyo caso tendrá voz pero no voto (art. 13.1). En el Anteproyecto de nueva Ley de Fundaciones en tramitación se pretende recoger la figura del Secretario del Patronato como necesaria, y no meramente potestativa.

Por último, y aunque no se encontraría propiamente incardinado dentro del Patronato, es una norma habitual en muchas Fundaciones la figura del Director o Gerente de la Fundación, figura que evidentemente debe tener, y de hecho tiene, carácter voluntario. Esta persona con carácter general suele llevar la dirección de la Fundación en el día a día sin perjuicio de tener que rendir cuentas ante el Patronato. Normalmente puede ser también el encargado de la llevanza de la gestión patrimonial de la misma. Pudiendo estar en todo caso este cargo retribuido.

C) Nombramiento y aceptación de los patronos:

Los patronos serán nombrados conforme a las reglas que el fundador haya dispuesto en los estatutos (art. 9.1.e), pudiendo ser la forma de designación nominativa, institucional, familiar, etc. Podría destacarse la designación por cooptación, de suerte que los miembros que integran el Patronato en cada momento designan a los nuevos patronos, sin perjuicio de que el fundador deba formar un primer Patronato a partir del que se elijan los sucesivos miembros.

El cargo de los patronos podrá ser temporal o vitalicio, según resulte de los estatutos de la Fundación.

Otra de las reglas más frecuentes es la de designación institucional, en cuya virtud se designa patrono a quien ocupe un determinado puesto u órgano, y cesa en el Patronato al tiempo que en el puesto por razón del cual fue nombrado. En estos supuestos, aunque la designación se hace en razón del cargo, el patrono lo será la persona natural que lo ocupe y no el cargo que ocupe o la institución en la que reside el cargo, ya que de lo contrario se trataría de un patrono persona jurídica y estaríamos ante una designación nominativa. Por ello deberá aceptar en cada momento el cargo de patrono la persona física que sea titular del mismo y no la entidad en que se encuentra el cargo de referencia.

Centrándonos ya en la aceptación, los patronos entrarán a ejercer sus funciones después de haber aceptado expresamente el cargo, debiéndose llevar a cabo la aceptación del cargo de forma fehaciente. De hecho, deberá aceptarse en documento público, en documento privado con firma legitimada por notario o mediante comparecencia realizada al efecto en el Registro de Fundaciones, debiendo inscribirse en todo caso la aceptación en el mencionado Registro (art. 13.3).

En mi opinión, y para facilitar y agilizar en la medida de lo posible la aceptación expresa del cargo de patrono, podría también admitirse específicamente en la Ley la validez de la acreditación de esta aceptación mediante una certificación del secretario de la Fundación, lo que en principio ha sido incorporado en el actual Anteproyecto de la nueva Ley de Fundaciones que ya está elaborado. Pero siempre que previamente esa aceptación conste expresamente en algún documento, aunque sea privado, firmado a esos efectos por el propio interesado.

D) Remuneración:

Cuestión trascendental que ha provocado frecuentes discusiones en el mundo fundacional es sin duda alguna la de la retribución de los patronos, y las diferentes posturas existentes sobre ella.

Uno de los aspectos esenciales que caracterizan la institución de la Fundación es la gratuidad, debiéndose poner el énfasis de la misma en la liberalidad del fundador para destinar su patrimonio a fines de interés general.

La Ley 30/1994, de 24 de noviembre, en su artículo 13, ha querido ampliar esta gratuidad no sólo al fundador, sino a otras parcelas de la Fundación, como son los patronos. Puntualiza su artículo 13.4 que “Los patronos ejercerán su cargo gratuitamente sin que en ningún caso puedan percibir retribución por el desempeño de su función”.

Sin perjuicio de la rigidez de este tenor literal, tanto los Tribunales de Justicia como la misma Dirección General de Tributos han venido paulatinamente aceptando tesis que apuntan a que no cabría por parte de los patronos retribución alguna por el ejercicio de las funciones propias de su cargo de patrono, pero sí, aunque con ciertas cautelas, por el desempeño en esa misma Fundación de otras actuaciones distintas de las que le competen en su condición de patronos.

Esto viene a suponer una cierta ruptura del principio absoluto de gratuidad del cargo de patrono, ruptura que ya había sido iniciada por diversas leyes autonómicas en la materia, como seguidamente veremos.

En la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, como no podía ser de otra forma, lo que sí se admite expresamente para los patronos es el derecho al resarcimiento de gastos justificados que el desempeño de su función les ocasione, salvo disposición en contrario del fundador (art. 13.6).

Hasta aquí se ha plasmado el estado actual y legal de la cuestión. Es un punto éste en el que preferimos no decantarnos dado que pueden encontrarse argumentos igualmente defendibles tanto a favor de una postura como de otra.

Los partidarios de una necesaria retribución de los patronos opinan que la redacción de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, debía ir más allá. Tanto para no necesitar de interpretaciones jurisprudenciales o de la Dirección General de Tributos que admitan las retribuciones por actividades de los patronos diferentes de las de su condición de tales, como para llegar incluso a permitir, si se estima conveniente por el fundador, una retribución de los patronos por las actuaciones propias de su cargo.

Dichas tesis no ven sentido en que la liberalidad se exija no únicamente al fundador sino también al órgano de gobierno de la Fundación. Si cada vez se precisa más una total profesionalización de las Fundaciones y si cada día es mayor la complejidad e importancia de estas instituciones así como el patrimonio que las mismas gestionan y distribuyen, no consideran muy razonable que se impida una retribución de los gobernadores de este patrimonio. De seguir así entienden que los patronos acabarán desentendiéndose hasta cierto punto del gobierno de las Fundaciones para dedicarse más intensamente a otras actividades que les reporten los medios necesarios para subsistir, dedicando únicamente su tiempo residual a estas Fundaciones.

Por todos estos motivos apuntan que la decisión sobre la remuneración del ejercicio del cargo de patronos debería dejarse al criterio del fundador, no constituyendo la retribución ni mucho menos una obligación, sino una posibilidad, estimando que la solución adoptada en este sentido por la Ley 12/1994, de 17 de junio, de Fundaciones del País Vasco, puede ser un buen ejemplo. En la misma se admite en el artículo 18 la retribución de los patronos por decisión expresa del fundador “A falta de disposición expresa del fundador, los miembros del órgano de gobierno ejercerán su cargo gratuitamente. No obstante, podrán ser reembolsados de los gastos debidamente justificados que el desempeño de sus funciones les ocasione.” Todo ello, indican sus defensores, con las cautelas que se consideren oportunas para la salvaguarda de los intereses de los beneficiarios y con los criterios limitativos de las partidas de recursos que se dediquen a la compensación de patronos que se entiendan necesarios.

Como una opción intermedia entre ésta reseñada y la actual recogida en nuestra legislación presentan la fórmula prevista en la Ley 7/1983, de 22 de junio, de régimen de las Fundaciones de interés gallego. En la Ley gallega se establece el posible abono de dietas por asistencia, que puede fijar el órgano de gobierno, dentro de los límites que se determinen reglamentariamente y siempre que los estatutos no lo prohíban.

Por su parte, es contraargumentado por los partidarios de que se mantenga la liberalidad de los patronos que la profesionalidad de éstos se les presume en todo caso, y que la gratuidad de tales cargos en las Fundaciones responde a la propia esencia de estas instituciones, pudiendo de otra forma verse peligrar esa máxima aceptación con que las mismas cuentan en nuestra sociedad.

Los beneficios principalmente fiscales que se otorgan por la normativa actual a las Fundaciones, así como las subvenciones de las que muchas de ellas viven, parecen exigir una especial garantía de los órganos de gobierno de las Fundaciones, garantía que puede consistir en esa absoluta objetividad y transparencia que se supone a un órgano de gobierno que no detrae la menor cantidad dineraria para sí por sus actuaciones en pro de esa Fundación.

En el actual Anteproyecto de Ley de Fundaciones que se encuentra en tramitación se ha optado por la postura que la Dirección General de Tributos venían aceptando, admitiéndose en tal Anteproyecto la retribución de los patronos que asuman funciones ejecutivas en la Fundación.

Exactamente lo que se posibilita en ese Anteproyecto es que pueda fijarse por el Patronato, salvo que el fundador lo hubiese prohibido, y previa autorización del Protectorado, una retribución adecuada a los patronos que presten a la Fundación servicios distintos de los que implican el desempeño de las funciones que le corresponden como miembro del Patronato.

E) Delegación y apoderamientos del Patronato:

En la normativa vigente, el cargo de patrono deberá ejercerse personalmente, salvo en los siguientes supuestos: que el patrono lo fuera por razón del cargo que ocupe, en cuyo caso podrá actuar en su nombre la persona a quien corresponda su sustitución (art. 13.5) o cuando el patrono sea una persona jurídica, desempeñándose en tal caso el cargo mediante representante.

En la actualidad la normativa no permite la representación de unos patronos por otros en las reuniones del Patronato, siendo necesaria la expresa asistencia de éstos. Este aspecto ha sido reiteradamente criticado por los mismos patronos en aras de facilitar el correcto y ordinario funcionamiento del órgano de gobierno de la Fundación, más cuando la generalidad de tales patronos no se dedican ni mucho menos exclusivamente al ejercicio del Patronato en una Fundación. En principio quedará modificado en el actual Anteproyecto de la nueva Ley de Fundaciones al admitirse en éste la representación de unos patronos por otras personas físicas, aunque siempre para actos concretos y ajustándose a las instrucciones escritas.

Por lo demás sólo quedaría apuntar en este ámbito que lo que sí se permite en la actual legislación, salvo que los estatutos lo prohibieran, es delegar el Patronato sus facultades en uno o más de sus miembros, salvo la aprobación de las cuentas y del presupuesto o salvo aquellos actos que requieran la autorización del Protectorado. También se permite que el Patronato otorgue poderes generales o especiales a favor de terceros, debiendo inscribirse tanto las delegaciones como los apoderamientos generales y su revocación en el Registro de Fundaciones (art. 14).

En el Anteproyecto en curso también queda previsto que los Estatutos puedan prever la existencia de una comisión ejecutiva o de otros órganos para el desempeño de las funciones que expresamente se le encomienden, con las excepciones antes apuntadas de aprobación de las cuentas y del presupuesto o de aquellos actos que requieran la autorización del Protectorado.

F) Responsabilidad de los patronos:

Los patronos deberán desempeñar el cargo con la diligencia de un representante leal (art. 15.1), respondiendo frente a la Fundación de los daños y perjuicios que causen por actos contrarios a la Ley o a los estatutos o por los realizados negligentemente, quedando únicamente exentos de responsabilidad quienes se opusieron expresamente al acuerdo determinante de la misma o no hubiesen participado en su adopción (art. 15.2). En la modificación proyectada se exige para quedar exentos quienes no hayan participado en la adopción del acuerdo, que éstos prueben que desconocían la existencia de dicho acuerdo o, conociéndola, que hicieron todo lo conveniente para evitar el daño o, al menos, que se opusieron expresamente.

Por tanto esta responsabilidad se refiere a los patronos individualmente considerados y no al Patronato en cuanto órgano colegiado. El sistema legal de responsabilidad es individual y no colegiado, los patronos no responden frente a la Fundación por su sola presencia en el Patronato. La acción de responsabilidad no se ejercerá, pues, contra el órgano de gobierno de la Fundación, sino contra cada uno de sus integrantes, salvo que hayan quedado exentos de acuerdo con lo visto anteriormente.

Respecto a las acciones de responsabilidad contra los patronos, ante la redacción del artículo 15.2 de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, que afirma que la acción de responsabilidad contra los mismos puede entablarse por el propio órgano de gobierno de la Fundación (por acuerdo motivado del mismo en cuya adopción no participará el patrono afectado) y por el Protectorado, cabe preguntarse si esta acción podría igualmente ejercerse por terceras personas. A nuestro modo de ver entendemos que no, principalmente motivado porque la acción de responsabilidad de los patronos de que habla el artículo 15.2 de la Ley es de responsabilidad frente a la Fundación. De hecho se afirma que la acción de responsabilidad se entablará en nombre de la Fundación y ante la jurisdicción ordinaria.

Es evidente que si fuera responsabilidad frente a terceras personas, cualquier afectado podría actuar contra los patronos, al venir ello derivado de la propia normativa civil, sin que, por supuesto, haga falta referirlo en la normativa específica de Fundaciones.

Lo que sí parece que también va a recogerse en la nueva regulación de Fundaciones en el ámbito de la responsabilidad de los patronos, es que los patronos disidentes o ausentes puedan entablar la acción de responsabilidad, lo que antes no era posible dado que, según lo apuntado, únicamente podía ser ejercitada por el Patronato como tal, mediante acuerdo motivado del mismo, y por el Protectorado.

G) Sustitución, cese y suspensión de patronos:

En el artículo 16.1 de la Ley de Fundaciones, para el supuesto de la sustitución de patronos, se advierte que ésta se producirá en la forma prevista en los estatutos y que cuando ello no fuera posible se acometerá con ese fin la modificación estatutaria precisa, si bien hasta que la misma se produzca queda facultado el Protectorado para la designación de la persona o personas que integren provisionalmente el Patronato.

A mi modo de ver y dado que el procedimiento de sustitución por parte del Protectorado formalizado en el artículo 16.1 de la Ley es una solución bastante excepcional, no parece adecuado que el Protectorado pudiera llevarlo a cabo cualquiera que sea el número de patronos que hayan de sustituirse. Podría haber sido más aceptable que la Ley determinara que la designación provisional de patronos a que se refiere este precepto sólo pudiera tener lugar cuando el Patronato de la Fundación haya quedado reducido a un número de miembros inferior a tres o al número mínimo estatutario para la adopción de acuerdos, si bien no ha sido ésta la postura adoptada por nuestra normativa, aunque también es verdad que no está obligado el Patronato a proceder sin más a tal sustitución.

Centrándonos ahora muy brevemente en las causas por las que los patronos deban cesar necesariamente en sus cargos, son causas que operan por ministerio de la Ley, y su carácter de Derecho necesario determina que operarán incluso si el fundador hubiese dispuesto algo en sentido opuesto. Esta es una manifestación más del principio de preferencia de los intereses generales sobre la voluntad del fundador, ya que la salvaguardia de los intereses generales a los que sirve la Fundación justifica el sacrificio de la voluntad del fundador en esta materia. Si bien estas causas son por ende un mínimo indisponible, pudiendo el fundador imponer un régimen más estricto.

Tales causas a modo enunciativo serían (art. 16.2) la muerte o declaración de fallecimiento, así como extinción de la persona jurídica; incapacidad, inhabilitación o incompatibilidad de acuerdo con lo establecido en la Ley; por cese en el cargo por razón del cual fueron nombrados miembros del Patronato; por no desempeñar el cargo con la diligencia de un representante leal, si así se declara por resolución judicial; por resolución judicial que acoja la acción de responsabilidad por actos contrarios a la Ley o a los estatutos o por los realizados negligentemente; por el transcurso del período de su mandato si fueron nombrados por un tiempo determinado; por renuncia formal, efectiva desde que se notifique al Protectorado; o por las causas establecidas válidamente para el cese en los estatutos.

Amén de las anteriores, se pretende incluir en el nuevo Anteproyecto en elaboración la del cese de los patronos por decisión del Protectorado cuando no hubieran promovido la inscripción de la Fundación.

Por último, y en cuanto a la suspensión de patronos, podrá ser acordada ésta cautelarmente por el Juez cuando se entable contra ellos la acción de responsabilidad (art. 16.3).

Y tanto la sustitución, como el cese y la suspensión de patronos deberán inscribirse en el Registro de Fundaciones (art. 16.4).

Hemos pretendido en esta comunicación efectuar un repaso general al Patronato como órgano de gobierno de las Fundaciones, llevando a cabo un breve compendio sobre las líneas básicas del mismo, sin perjuicio de que puedan éstas sufrir, como resulta previsible e incluso deseable, algunas modificaciones en el próximo texto legal sobre Fundaciones. No obstante a la mayoría de tales posibles reformas también se ha hecho la correspondiente mención.

**LA RESPONSABILIDAD SOCIAL
DE LA EMPRESA:
UNA ESTRATEGIA QUE DEBE IMPLICAR A LAS
PERSONAS CON DISCAPACIDAD.**

CONSTANTINO MÉNDEZ MARTÍNEZ
Director General de FSC. Grupo Fundosa

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. I.1. Ciudadanos corporativos y empresas ciudadanas. I.2. Una estrategia voluntaria pero no espontánea. I.3. Un debate inmerso en otros debates. II. ANTECEDENTES: UN LARGO PROCESO QUE SE RENUEVA PERIÓDICAMENTE. II.1. El precedente de los fondos éticos. II.2. El impulso de la RSE desde las instancias multilaterales. II.3. El impulso de las reglas, los estándares y los sistemas de gestión de la RSE. III. LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS EN LA UNIÓN EUROPEA. III.1. Los caminos ya recorridos. III.2. La RSE como estrategia de innovación en la Unión Europea. III.3. Acerca de los contenidos específicos del Libro Verde sobre la RSE. III.4. Una invitación a participar en el debate europeo sobre la RSE. IV. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN ESPAÑA. IV.1. Un proceso a la inversa: primero la norma y luego las prácticas. IV.2. Contenidos básicos debatidos para la elaboración de la norma. V. LA RSE Y LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. V.1. Los diversos planos de la RSE y su vinculación con las normas y valores que afectan a las personas con discapacidad. ¿Qué añade la RSE? V.2. ¿Están suficientemente recogidos en la RSE los valores que afectan a la no discriminación y a la acción positiva a favor de las personas con discapacidad? V.3. ¿Sobre qué contenidos se puede plantear la RSE en relación con las personas con discapacidad? V.4. ¿Cómo hacerlo? V.5. La complementariedad con la acción de los poderes públicos. VI. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES. VI.1. RSE. Europa: Una formulación simple y contradictoria. VI.2. Posibles enfoques reactivos y proactivos. VI.3. Volviendo a los orígenes. VI.6 Una última mirada para no perder la perspectiva general.

I. INTRODUCCIÓN

“No te ciegue la pasión propia de la causa ajena.” (Don Quijote)

La estrategia de implantación de las prácticas de Responsabilidad Social de las Empresas (en adelante, RSE) se configura como un nuevo espacio público-privado en el que la capacidad de acción y presión de las organizaciones de las personas con discapacidad puede hacerse presente con el objeto de incorporar a los idearios y códigos de conducta de las empresas, las prácticas correctas en materia de cumplimiento escrupuloso de sus obligaciones en la integración laboral y social de las personas con discapacidad y, adicionalmente, elaborar compromisos voluntarios de colaboración en planos muy diversos.

Conviene precisar que bajo el término de RSE se pretende agrupar una serie de comportamientos éticos y prácticas voluntarias de las empresas y las corporaciones en materias tales como el ámbito sociolaboral o el medioambiental, que exceden de las obligaciones legales que en ambos órdenes están establecidas en el contexto nacional o internacional en el que la empresa trabaja. Se trata de impulsar así la mayor interactividad y compatibilidad entre los intereses empresariales económicos y los contextos sociales y medioambientales en los que las empresas actúan, incorporando a la vida de la empresa valores y expectativas de los individuos y grupos interesados directamente en su correcto funcionamiento, así como de los consumidores y de la sociedad civil en general.

El objeto de este artículo no es otro que el de sistematizar lo más relevante del debate sobre la RSE y contextualizar ese debate con las referencias necesarias para la mejor comprensión sobre los términos en los que se lleva a cabo, los factores que explican el fenómeno, el proceso evolutivo seguido, los contenidos sobre los que existe consenso y las oportunidades que se abren para las partes interesadas en esta nueva perspectiva, para lo cual tomaremos como referencia básica la iniciativa que al respecto despliega la propia Comisión Europea a través de su Libro Verde sobre RSE.

En la medida en que el debate sobre la RSE no puede desligarse de otros como los del buen gobierno de las corporaciones, el desarrollo sostenible, la seguridad, la desregulación, las nuevas formas de producción y organización o las nuevas fuentes de legitimidad en el derecho del trabajo, trataremos de destacar en cada caso los elementos de coincidencia, dado que estimamos que la RSE es una respuesta ecléctica a los vacíos que la sustitución de las formas tradicionales de organización y regulación producen. Finalmente, en la medida en que estas nuevas dinámicas sociales de las que forma parte la RSE encierran bastantes paradojas, abordaremos algunas consideraciones críticas sobre las contradicciones que encontramos y apuntaremos algunos de los ámbitos en los que la RSE puede impulsar de forma activa prácticas positivas en la integración laboral y social de las personas con discapacidad.

I.1. Ciudadanos corporativos y empresas ciudadanas

Los ciudadanos consideran que las empresas tienen que asumir responsabilidades directas en los procesos de sostenimiento del desarrollo social y deben asumir compromisos concretos y explícitos en el progreso social de la comunidad en la que radican o en la que llevan a cabo sus actividades productivas o financieras. Aún más, consideran que las empresas deben estar impregnadas de los valores sociales dominantes y actuar con arreglo a un ideario que mire más allá de la cuenta de resultados. El ideal social sobre el que hemos estado construyendo nuestras comunidades se basa en la existencia de valores comunes, lazos y reglas que vinculan a los individuos entre sí haciéndolos ciudadanos de un mismo proyecto social. Hoy ese ideal trasciende ya los límites de las personas para predicarse también de las empresas y las corporaciones que esos mismos ciudadanos crean para realizar sus actividades: la empresa hoy, en tanto que corporación, tiene una dimensión ciudadana y la ciudadanía una dimensión corporativa.

Desde esa perspectiva no debe extrañarnos que en los últimos años la RSE se haya ido convirtiendo en uno de los ejes del debate acerca del papel que las empresas deben cumplir en el seno de unas sociedades cuyos ciudadanos se muestran cada vez más comprometidos con el respeto a un orden humanitario universal y más sensibilizados aún con el control del impacto medioambiental de las actividades humanas y, particularmente, de las actividades industriales. La mundialización y globalización de la economía ha puesto de manifiesto efectos perversos en la expansión de las actividades de las empresas y en su deslocalización respecto de los sistemas de regulación y control a los que venían siendo sometidas en el pasado. La adopción de nuevas formas organizativas por las grandes empresas, basadas muchas veces en la concentración de su actividad principal en torno a las partes esenciales de su negocio transfiriendo partes de su proceso productivo a otras empresas, dentro o fuera de las fronteras europeas, ha propiciado un estado de cosas que es contemplado con alarma por capas cada vez más extensas de la ciudadanía. Hemos estado asistiendo a numerosos ejemplos de degradación laboral, social y medioambiental efectuados en ese contexto que han contribuido a una creciente sensibilización sobre estos aspectos.

El Libro Verde de la Comisión de las Comunidades Europeas “Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas” señala, como veremos más adelante, que entre los numerosos factores que han propiciado el avance de la RSE se encuentran los siguientes: la aparición de nuevas inquietudes y expectativas de los ciudadanos, consumidores, poderes públicos e inversores en el contexto de la mundialización y el cambio industrial a gran escala; la influencia de los criterios sociales en la adopción por las personas y las instituciones de las decisiones sobre el consumo y la inversión; la preocupación sobre el impacto medioambiental; la demanda de transparencia sobre las decisiones y las actividades empresariales.

Los nuevos problemas que todo este proceso de cambios está produciendo deben ser atendidos a través de nuevas reglas y fórmulas novedosas que vengán a reforzar los mecanismos legales ya establecidos. Pero, además, la ciudadanía considera que más allá del respeto al orden legal es necesario progresar en el control de las conductas de las corporaciones y lograr que las mismas se comporten con arreglo a los valores éticos dominantes. Tal y como se expresa en la exposición de motivos del Informe de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo al Libro Verde de la Responsabilidad Social de las Empresas. “Con la globalización se ha hecho cada vez más claro el mensaje de los sindicalistas, los defensores del medio ambiente y de los derechos humanos, los responsables de la formulación de políticas y los empresarios de que la situación ya no es sostenible ni en términos de objetivos comerciales ni de desarrollo humano”.

Al tiempo, hay un número cada vez más creciente de empresas que se muestran sensibilizadas con tales demandas y expectativas sociales y, en respuesta a ellas, vienen desarrollando técnicas de marketing social a través de fórmulas ya bien conocidas como las campañas publicitarias con causa, el patrocinio, el mecenazgo, la adopción de códigos de conducta, el impulso y la financiación del voluntariado y de ONGs, la contratación de personas procedentes de sectores en riesgo de exclusión, etc. Aceptamos que la empresa no es sólo un agente económico, sino también un actor social que debe contextualizar su estrategia empresarial, tradicionalmente centrada en el plano puramente económico, con otros planos como el social, el del desarrollo humano, el medioambiental o el ético.

I.2. Una estrategia voluntaria pero no espontánea

La adopción de este tipo de estrategias voluntarias por las empresas no es sino la consecuencia directa de la presión que sobre ellas y sus actividades han venido desplegando desde hace décadas grupos organizados de consumidores, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales comprometidas con la defensa de los derechos humanos y el medio ambiente, organismos internacionales, las reglas de la competencia y las amenazas acerca de restricciones basadas en tasas y normas que dificulten el funcionamiento de las empresas transnacionales. Pero también la toma de razón que las empresas más innovadoras han hecho de la importancia de interiorizar una estrategia que las contextualiza mejor respecto de sus entornos y que coordina mejor sus respuestas de sostenibilidad a través de la búsqueda de usos eficientes de las tecnologías y los recursos naturales, la fijación de las reglas del buen gobierno y de la autonomía y responsabilidad de los directivos, el impulso de una nueva cultura de relaciones con el entorno e integración en el mismo, el incremento del esfuerzo de planificación a largo plazo y de la reflexión estratégica, así como la acomodación a las nuevas demandas de los consumidores y grupos de presión social.

Obviamente, por tanto, no estamos ante un fenómeno espontáneo ni una situación generalizada, antes bien ante un simple debate acerca de cómo responder a la preocupación de los ciudadanos sobre las consecuencias, entre otras, del crecimiento sin control, sobre las prácticas internas y externas de las empresas transnacionales en su contacto con sociedades cuyos ciudadanos puedan estar siendo explotados o cuyos recursos naturales pueden estar siendo expoliados o cuyas autoridades pueden tener prácticas alejadas del respeto a los derechos humanos, pero también sobre la inadecuación de los sistemas de gestión tradicionales relativos al control de las decisiones de la empresa. Un debate que, como veremos, tiene ya una larga trayectoria en materia de requerimientos, éticos si bien es más reciente por lo que a los requerimientos sociales y medioambientales se refiere. Un debate que en los últimos años se ha precipitado en buena parte por el despliegue de las nuevas formas de organización de las actividades económicas, por el fenómeno de la mundialización, por la aparición de una visión a escala planetaria de los problemas y la conciencia de la interactividad, pero, por encima de todo ello, por el papel que a este respecto han estado llevando a cabo los *stakeholders* sobre la empresa y su influencia para la adopción de la RSE. Como señala Josep M. Lozano en su artículo “La empresa ciudadana: un reto de innovación”, es la necesidad de equilibrar los intereses y derechos de los *stakeholders* de forma compatible con la viabilidad de la organización, en un contexto en el que tales interlocutores no sólo son reconocidos como el entorno afectado por la empresa, sino como una voz que ha de incorporarse a la estrategia misma de la empresa.

Ahora bien, en el interior de nuestras sociedades desarrolladas puede producir cierta perplejidad que haya que esperar conductas adecuadas de las empresas sobre materias que en buena parte están fuertemente reguladas y cuyo respeto escrupuloso esperamos y exigimos de todas ellas. Pero la RSE no tiene como sujeto a empresas sólo relacionadas con nuestro entorno inmediato, sino con otros entornos alejados y sometidos a otro orden normativo, si existe. Al tiempo, la RSE no sólo tiene como objeto principios generales de actuación en el respeto del ordenamiento internacional y nacional, sino pautas adicionales para una conducta ética, socialmente responsable, y sobre nuevos contenidos en el orden laboral, social o medioambiental, y en el respeto a los intereses y valores de un conjunto de partes interesadas en la vida y el funcionamiento de la empresa y en su sostenibilidad económica, social y medioambiental.

Es desde esa perspectiva que la RSE puede llegar a ser un eslabón adicional en una cadena larga de obligaciones y prácticas que conecte valores universales, consagrados como tales en el orden internacional, con valores locales, consagrados como tales en el orden estatal o local, así como los valores emergentes entre la ciudadanía en materia de desarrollo sostenible, desarrollo local, transparencia informativa, entre otros. Así, las empresas en régimen de adopción de la RSE adoptan un orden normativo y un orden ético al mismo tiempo. En el orden normativo se vinculan, obviamente, al respeto de la legislación nacional que les afecte y a la legislación específica que les sea aplicable, al tiempo que se vinculan con el respeto a todo un conjunto de instrumentos internacionales, que van desde la Declaración Universal de Derechos Humanos o diversas Convenciones de las Naciones Unidas, hasta una serie de Convenios de la OIT relativos a los principios básicos del respeto a la negociación colectiva, la igualdad de trato y remuneración, la no discriminación en el orden laboral, la seguridad y salud en el trabajo, la no contratación de menores, la protección social o la rehabilitación y el empleo selectivo de las personas con discapacidad. Estas obligaciones con el orden normativo nacional e internacional quedan siempre establecidas respecto del principio de norma más exigente. Por otro lado, en el orden ético, las empresas adoptan como ideario básico el de su contribución genérica al desarrollo sostenible y han de explicitar aquellas prácticas que llevarán a cabo en tal sentido.

Se trata, como ya hemos apuntado, de una dinámica impulsada por las nuevas actitudes de los usuarios, consumidores y partes interesadas directamente en el correcto funcionamiento de la empresa, cada vez más sensibles y comprometidos con el impacto de la actividad económica en el medio social y material del que son parte indisociable. Sin duda la presión ejercida por los consumidores ha venido a ser determinante de este cambio incipiente de actitud. Pero también se trata de una dinámica propiciada por diversas instancias internacionales y por organizaciones que consideran que la gestión de los sistemas de la RSE es una faceta más del nuevo modelo de empresa innovadora y competente así como una respuesta complementaria a las reglas y normas ya establecidas.

La adopción de la estrategia de la RSE viene a ser así un ejemplo de respuesta local a modelos globales. Esto es, la globalización es un fenómeno pluriforme en el que los actores principales y casi únicos son las organizaciones y, sustancialmente, las empresas, pero que afecta a los individuos que terminan siendo sujetos pasivos de sus efectos. La sociedad civil trata de ser actor de ese proceso y reconducirlo en términos de valores sociales, éticos y medioambientales desde la esfera local en la que radican sus capacidades de intervención sobre ese proceso deslocalizado por las empresas.

No debería extrañarnos que, al término de la reciente cumbre de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo, la opinión de algunos comentaristas iba dirigida a poner de manifiesto la insuficiencia de las propuestas y del papel que en la misma fueron capaces de acreditar los estados y sus gobiernos y, sin embargo, hubiera consenso sobre que en la misma se había dado carta de naturaleza al papel de las empresas en los proyectos de desarrollo. Se consolida así la capacidad de respuesta de las empresas y la sociedad civil a través de los mecanismos que se han dado en llamar acuerdos de tipo II de la citada Cumbre y que se basan en proyectos específicos diseñados, dirigidos y a veces incluso financiados en exclusiva en régimen de alianza entre empresas y organizaciones de la sociedad civil, muchos de ellos en el marco de las prácticas en materia de RSE.

I.3. Un debate inmerso en otros debates

Debemos señalar también que el debate acerca de la RSE se produce en un contexto en el que también se viene hablando acerca del buen gobierno de las empresas, tras una larga etapa de escándalos financieros en los que se ha puesto de manifiesto que los sistemas de control de las decisiones en las organizaciones y las empresas no siempre alertan y casi nunca impiden el abuso de poder, y en consecuencia producen la quiebra de la confianza otorgada a los directivos por los accionistas, los inversores, los proveedores, los trabajadores, las autoridades. En suma, no debemos separar este debate sobre la RSE del debate sobre el buen gobierno de las empresas y el correcto funcionamiento de las instituciones del mercado. El proceso de globalización y la burbuja financiera de los últimos años han puesto de manifiesto debilidades flagrantes en el “diseño institucional del sistema de mercado” y dejado a la luz comportamientos poco éticos en el gobierno de las empresas y en el funcionamiento y la conducta de los reguladores, controladores, auditores, analistas, que, junto con los órganos de administración y control interno de las empresas, han introducido opacidad y descrédito, dando a entender que existen “agendas ocultas” en la gestión de las organizaciones que entran en contradicción con las misiones de las corporaciones que dirigen y controlan y con los intereses de los propios accionistas e inversores. La reconducción de estas actitudes perversas pone de manifiesto y en valor la importancia de los liderazgos comprometidos con la organización, la importancia y fragilidad de la confianza así como el interés por las estrategias de implantación de la responsabilidad social en las empresas. Tal y como señala Carlos Losada en un reciente artículo “es necesario ajustar el funcionamiento del gobierno de las corporaciones y generar los diseños institucionales que afectan a la empresa, los reguladores y los otros actores empresariales, de manera que se garantice el mejor funcionamiento del mercado para todos y no sólo para aquellos grupos que, aunque muchas veces minoritarios, acumulan un gran poder, de manera que pueden desvirtuar el funcionamiento adecuado de la economía para sus intereses particulares.”

También coexiste con el debate sobre el concepto de Seguridad Humana y el ya consolidado del Desarrollo Humano, vinculado este último a las actividades del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano que conectaba el desarrollo económico, social y humano con la seguridad, entendidos ambos términos de forma extensa. Igualmente, con los debates impulsados por la UNESCO en la misma materia y que pretenden una visión integrada de la seguridad humana, formada por el respeto a los derechos humanos, a los derechos políticos democráticos, al desarrollo sostenible, a la erradicación de la pobreza y de todas las formas de discriminación, a través de la acción concertada de los gobiernos, las instituciones y la sociedad civil organizada. Respuestas todas ellas que tienen, como ya atisbamos, muchos elementos en común, tanto por su coincidencia en el tiempo, como por ir dirigidas al mismo objetivo de progreso económico, social y humano, pero con la perspectiva específica de cada uno de los diferentes actores que intervienen en ese proceso.

Confluyen así, y nos interesa destacarlo, varias corrientes de pensamiento que incorporan a este debate enfoques complementarios: el control de la responsabilidad y los valores de la cultura de las organizaciones administrados a través de la función de sus directivos, el control de la responsabilidad de las empresas en su diálogo con las comunidades en las que radican y como un factor más de esa comunidad, el control del impacto de las actividades de las empresas sobre el medio y el control de las actividades de las empresas en los nuevos contextos internacionales en los que actúan. La integración de todos esos planos viene exigiendo saber cuál es la política que la empresa aplica a sus actividades y el impacto que produce, así como cuál es la estrategia hacia la que se conduce y los valores que se ha comprometido a respetar y activar.

Por lo que al enfoque de la RSE se refiere, debemos reconducir todo lo anterior al plano que afecta al papel de la empresa en los nuevos contextos, desde su condición de actor social privilegiado, como agrupación de personas, como agregado de intereses, como agente del desarrollo, como activo social de sus accionistas, pero también como identidad colectiva que debe expresar los valores y las reglas de la colectividad de la que forma parte y sobre la que interviene. Hemos venido avanzado por una senda en la que la identidad de una empresa es la identidad y visibilidad de su proyecto empresarial y ese proyecto empresarial es la suma de los factores tradicionales, sus reglas de gobierno, y el ejercicio de sus responsabilidades éticas, sociales y medioambientales ante la sociedad en general.

II. -ANTECEDENTES: UN LARGO PROCESO QUE SE RENUEVA PERIÓDICAMENTE

Los fundamentos remotos de una concepción moral de la responsabilidad de las empresas ante la sociedad se pierden en el horizonte de cualquier debate clásico acerca del papel que debe cumplir la empresa en tanto que corporación. Pero, en todo caso y por lo que aquí interesa, el debate acerca de la RSE tiene varias décadas a sus espaldas si bien el nombre forma parte de una convención más reciente. Las raíces inmediatas de esta preocupación proceden probablemente del mundo sajón y las primeras experiencias identificables tienen que ver con el papel de los directivos y el control de las inversiones realizadas por grupos sociales y comunidades de base religiosa preocupadas por el uso final de sus aportaciones financieras y de los ahorros invertidos en instituciones financieras o empresas. Se trataba de evitar que las inversiones fueran a financiar actividades prohibidas o mal vistas en los propios idearios de las comunidades que, como los cuáqueros, mantenían actitudes de condena en temas como la producción y consumo de alcohol, el tráfico de esclavos o, en otros supuestos, la producción de armas. En suma, actitudes comprometidas con la defensa de aquellos valores cívicos que una colectividad o un grupo social determinado defendían de manera específica en el seno de sociedades con valores éticos menos estrictos.

La consciencia de que a través de la elección de consumo los ciudadanos podían estar contribuyendo a mantener la injusticia en otros ámbitos y sociedades alejados del control y de las reglas aceptables para la ciudadanía y que, sensu contrario, se podía castigar a través del no consumo de bienes y servicios a las organizaciones transgresoras u opacas a ese respecto, ayudó al fortalecimiento de la responsabilidad ética como una respuesta moral sobre el comportamiento exigible a las organizaciones.

Asimismo, la constatación del creciente poder de las empresas y de la autonomía de los gestores frente a los accionistas, la pérdida de control e información por parte de los interesados directamente en su buen funcionamiento, la generalización del proceso de internacionalización de las economías y los procesos de desregulación, han contribuido a sensibilizar a sectores crecientes de la sociedad en un debate que ha tomado cuerpo bajo la denominación de la RSE. Del mismo modo, la preocupación sobre el impacto social y ambiental del desarrollo y el impulso de las estrategias de desarrollo sostenible por muy diversas instancias internacionales y multilaterales y su aceptación generalizada por los ciudadanos han contribuido a hacer más verosímil y necesaria la vía de la RSE.

EEUU, Reino Unido, Suecia, Dinamarca, Alemania, Australia, por citar ejemplos significativos, han sido sociedades en las que tales iniciativas tuvieron un despegue más rápido al amparo de debates concretos sobre conflictos en los que la sociedad civil percibió la contradicción de estar consensuadamente en contra de determinadas políticas y prácticas que condenaban (conflictos armados, contaminación, apartheid, etc.) al tiempo que, paradójicamente, con sus ahorros y con su consumo se sostenían empresas que, o bien contribuían al mantenimiento del conflicto o se lucraban de sus consecuencias directas. Hoy estas sociedades lideran también el impacto financiero que estas actitudes tienen en los mercados bursátiles.

II.1. El precedente de los fondos éticos

Sin otro propósito que el de poner de manifiesto la trayectoria y el proceso de definición de la RSE, citaremos algunas referencias de las iniciativas más relevantes en los esfuerzos de fijación de sus contenidos, sensibilización social y determinación de sus reglas en el marco de los sistemas de calidad.

Una de las primeras iniciativas de éxito en materia de control ético de las actividades empresariales y, por tanto, un primer precedente de lo que hemos terminado por denominar la RSE, ha sido la constitución de los fondos éticos de inversión. Suele citarse al Pax World Fund, creado en EEUU en el año 1971, como el primer fondo ético, tal y como hoy entendemos esta figura. Tales fondos éticos han venido extendiéndose a lo largo de todas las economías desarrolladas de todo el mundo y en la década de los 90 han despegado con un éxito financiero innegable. A comienzos del 2000 el impacto de los fondos éticos en EEUU superaba los 150.000 millones de euros y en el Reino Unido los 6.000 millones de euros. Los datos de la inversión ética en España son alarmantemente bajos: poco más de 100 millones de euros a través de 6.000 inversores en el año 2001. La trascendencia de los fondos de inversión ética en los mercados financieros mundiales queda reflejada en la creación de índices propios en las bolsas como los del Domini 400 Social Index o el FTSE4Good, entre otros.

En todo caso, el peso financiero que estos fondos y productos éticos han terminado por alcanzar tiene tal impacto económico y clientelar que algunos bancos que promueven intensamente estos fondos han adoptado, a su vez, modelos internos de gestión ética de su organización. Lo mismo sucede con algunos de los mayores fondos de pensiones que, como es el caso de CALPERS, el mayor fondo de pensiones de EEUU, realiza sus inversiones con criterios éticos. No es de extrañar, por tanto, que hayan aparecido gestoras exclusivamente dedicadas a los fondos de inversión éticos, como son los casos de The Ethical Investment Ltd, Gaia o Australian Ethical Investment. En España existen diversos fondos y productos éticos aún cuando, como ya hemos señalado, su peso financiero es bien escaso. La autoridad de regulación española consideró que la regulación de los mismos era insuficiente y se está trabajando en la determinación de un nuevo marco que promueva la transparencia y permita el control y la evaluación de los mismos.

En suma, los fondos éticos garantizan que excluyen de su ámbito de inversión a las empresas relacionadas con muy diversas actividades con cuyo contenido o con cuya opacidad de funcionamiento no están de acuerdo sus inversores. Las más frecuentes son las relativas a la industria de armamento, la energía nuclear, la industria farmacéutica que realiza experiencias sobre animales, o todas aquellas que de forma sistemática no están respetando los derechos humanos, producen impacto medioambiental o colaboran con el sostenimiento de regímenes autoritarios. En sentido contrario, los fondos éticos garantizan que sus inversiones van dirigidas a empresas que no realizan las actividades expresamente excluidas y, especialmente, a aquellas que promueven prácticas éticas. Así, la nueva generación de productos de inversión éticos no sólo excluye tales sectores o empresas concretas sino que dirige una parte de la inversión del fondo a la financiación de empresas cuya actividad incorpora los valores del propio fondo y se compromete con determinadas prácticas éticas en temas tan sensibles como los aspectos sociales, la exclusión del trabajo de los menores en cualquier país, el tratamiento positivo de la inclusión laboral de las mujeres, el tratamiento positivo de las minorías étnicas, el control del impacto medioambiental o el reciclado de todos sus residuos, entre otros.

Existen ya, por otra parte, indicadores financieros que se refieren a aquellas empresas que adicionan a sus beneficios estrategias de sostenibilidad en materia social y medioambiental. Tal es el caso del correspondiente índice de sostenibilidad del Dow Jones. Pero, en todo caso, están más extendidos los simples códigos de conducta y los informes de reputación: así, el 98% de las primeras 1.000 empresas del ranking de la revista Fortune los habría adoptado y el 62% de las 500 mayores empresas españolas también, aunque el número de aquellas que los difunden es muy reducido y el de las que los audita por terceros independientes es mucho más bajo todavía, lo cual pone de manifiesto que en esta materia hay todavía un largo recorrido entre lo que se postula y lo que realmente se hace, entre las actitudes declarativas y la práctica concreta de las empresas y corporaciones.

Tanto Alemania como Reino Unido disponen ya de leyes que imponen a las gestoras de fondos de pensiones la obligación de informar sobre los criterios que utilizan en la valoración de las acciones y valores de renta variable que seleccionan para sus carteras de activos, con arreglo a los planos sociales, éticos y medioambientales, esto es, en materia de RSE. Se trata de forma sutil de promoción de la RSE tanto en la actuación de las gestoras de fondos como, indirectamente, en aquellas empresas que deseen formar parte del paquete de valores a adquirir por ellas y que se ven así incentivadas a actuar en el marco de la RSE. En ambos casos no se impone que la cartera de valores esté compuesta de acciones de empresa en dinámica RSE sino que se informe sobre ello a los inversores. Combinan estas leyes, a juicio de los analistas, una doble perspectiva: de un lado promueven la información y la transparencia de las empresas y de los gestores que intermedian a través de los fondos; de otro, promueven a través del ejercicio de los derechos inherentes a la propiedad de los valores por parte de los inversores una actitud crítica favorable a los comportamientos responsables en los planos ético, social y medioambiental.

II.2. El impulso de la RSE desde las instancias multilaterales

En la medida en que el proceso de mundialización de las economías se ha acelerado e intensificado y dado que la globalización se presenta como uno de los factores que están transformando las reglas y los pactos ya alcanzados en materia social, medioambiental y en el respeto de los derechos humanos, en los últimos años se han estado produciendo diversas tomas de posición de las diferentes instancias internacionales, bien para recordar los principios básicos ya convenidos en la comunidad mundial, bien para enfatizar en aquellos relacionados con las nuevas preocupaciones, bien para facilitar a las empresas y a los operadores institucionales criterios, directrices y recomendaciones formuladas ya desde la perspectiva y con el enfoque coherente de la RSE.

En este sentido, son bien conocidas las iniciativas desplegadas por la ONU y, particularmente, la puesta en marcha del Pacto Mundial sobre la Responsabilidad Social, en Julio de 2000, adoptada en el Foro Económico Mundial de Davos en enero de 1999, en medio de un fuerte posicionamiento de la opinión mundial sobre la incertidumbre de los efectos de la globalización y el impacto perverso del nuevo sistema económico sobre muchas economías, muchas sociedades y muchos territorios. Al igual que en las iniciativas que ya hemos citado, estamos ante un pacto de adhesión voluntaria que trata de hacer emerger actitudes de liderazgo empresarial, comprometidas e innovadoras, así como de impulsar esfuerzos de diálogo social entre la empresa y los actores sociales, en un marco de información, colaboración y acuerdo, que permita la incorporación de valores y principios básicos de carácter universal a una economía cada vez más deslocalizada y desregulada.

El Pacto Mundial sobre la RSE establece nueve principios universales en los ámbitos de los derechos humanos, los derechos sociales y los derechos medioambientales. Tales principios suelen ser ya invocados en el frontispicio de todos los documentos que respecto de la aplicación de la RSE se elaboran. Las principales empresas multinacionales están en proceso de suscribir este pacto y son muy numerosos los foros económicos y empresariales que se manifiestan expresamente comprometidos con su implantación y respeto. Existe, asimismo, una práctica de adhesión y suscripción del Pacto Mundial por las empresas multinacionales más importantes. Recientemente lo hizo la multinacional española Inditex.

En esta misma línea debemos citar por su importancia la Declaración Tripartita de la OIT, adoptada en el año 2000, sobre Principios que afectan a las empresas multinacionales y la política social, y que, al igual que sucede con los principios del Pacto Mundial de la ONU, se recogen en todas las iniciativas de RSE, por lo que al respeto de los derechos laborales y sociales mínimos se refiere.

Del mismo modo, es imprescindible citar la presentación del documento de las Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales, del año 2000, que sirven de referencia para que los gobiernos de los países miembros las prescriban a sus empresas y para su implantación por éstas. Su particularidad reside en que dan carta de naturaleza a los interlocutores del país de radicación de la empresa así como a los del país de contacto, al tiempo que incorporan a sus contenidos aspectos tales como los de la protección de los consumidores, la solvencia de la información suministrada, la lucha contra la corrupción, el respeto a las reglas de la competencia, a las reglas de la fiscalidad, la promoción de la transferencia de tecnologías y directrices en materia de control del impacto medioambiental y respeto en las políticas laborales y sociales.

II.3. -El impulso de las reglas, los estándares y los sistemas de gestión de la RSE

Estas últimas iniciativas citadas contribuyeron a sacar a la RSE de la nebulosa de la retórica de las buenas intenciones de carácter puramente declarativo o en el marco de la promoción de la buena imagen de las empresas y a establecer los principios concretos que debían ser citados y respetados en los códigos de conducta u otros instrumentos similares que las empresas adoptan. También contribuyeron a hacer abandonar un talante de “buenismo” que se había instalado en la actitud con la que las empresas se adherían a tales declaraciones de principios, así como a recordarles que buena parte de sus “nuevos compromisos” en el respeto de los derechos humanos o la esfera social y laboral eran en realidad “viejas obligaciones”, en muchos casos incluso derecho indisponible y, por tanto, no negociable ni otorgable. En todo caso, la implantación de estas prácticas y el afianzamiento de una cultura receptiva a la RSE también ha contado con aliados entre buen número de empresas afirmadas sobre un liderazgo estratégico basado en la innovación y en la adaptación a contextos complejos, sensibilizadas con sus interlocutores sociales y pioneras en el diálogo social, y cuyas experiencias y códigos de conducta han servido para ir estableciendo los contenidos concretos de la RSE y han facilitado la progresiva implantación de las reglas y de las normas de calidad que en los distintos países y sectores de actividad se han venido acordando.

Debemos recordar que en todo momento este proceso de implantación de la RSE ha estado siendo analizado con carácter crítico por un conjunto de voces que han puesto de manifiesto que la RSE debía de ser un sistema, un campo reglado, y que tenía que ser creíble a través de su verificación caso a caso. Las claves de la viabilidad del sistema de RSE vienen a ser las de su pertenencia a un sistema de gestión vinculado a la práctica de las técnicas de evaluación y auditoría, así como las de su transparencia informativa a través de la emisión de los informes sociales y medioambientales y, en su caso, la acreditación y certificación de todos los procesos. Todo lo anterior sobre la base de la interlocución con el conjunto de las partes interesadas en un mejor funcionamiento de la RSE de las empresas.

En este sentido, el de la elaboración de las normas de la RSE y fijación de los contenidos de la misma, ha tenido un papel relevante la implantación de la práctica de los Informes Sociales y Medioambientales por la Global Reporting Initiative (GRI), que facilitó unas referencias generales y homogéneas para las empresas que debían presentar tales informes. Su Guía para la elaboración de Memorias de Sostenibilidad ha sido el marco de referencia utilizado por quienes trabajan en el contexto de la RSE o de los Fondos Éticos y precisan verificar de forma homogénea la información de las empresas en esas materias por lo que a las cuestiones de las prácticas sociales, medioambientales y económicas se refiere. La Guía establece las referencias para una información sistemática sobre los procesos productivos seguidos, los productos y servicios elaborados y proporcionados y su impacto sobre la salud humana, el aire, el agua, la tierra, la biodiversidad del territorio de radicación de las actividades de la empresa, los derechos laborales y sociales de los empleados, la higiene y la seguridad de los mismos, así como el control de las operaciones externas y de aprovisionamiento de la empresa, entre otros muchos aspectos que en ella se abordan.

Igualmente, en el esfuerzo de determinación de los contenidos y estándares de la RSE, cabe destacar el impacto de la norma SA 8000, adoptada en 1997 por el Council on Economic Priorities Accreditation Agency (CEPAA). La norma fue consensuada por un panel de expertos que incluía un amplio abanico de intereses en representación de diferentes segmentos como el de los fabricantes, los distribuidores, los representantes sindicales, los centros de investigación y desarrollo, las organizaciones no gubernamentales y las propias empresas de consultoría en sistemas de calidad. En el mismo sentido debemos destacar la AA 1000, del Institute on Social and Ethical Accountability, relativa a la metodología a utilizar para la auditoría de estas cuestiones.

Al día de hoy existen numerosos ejemplos de organismos y corporaciones dedicadas a realizar los informes para las empresas sobre la adecuación de sus actividades a los contextos en los que las realizan bajo muy diversas denominaciones. Tal es el caso de los informes de “reputación”, de las auditorías sociales y de los informes sobre respeto a los derechos humanos. Del mismo modo, existen ya un gran número de organismos de certificación de sistemas de calidad que se han posicionado en la normalización y estandarización de la RSE. En España, AENOR impulsa la redacción de un proyecto de norma experimental en esta materia, a través de su comité técnico 165 (PNE 165.010), bajo el título de “Ética. Sistemas de gestión ética de las organizaciones. Requisitos para el ejercicio de la responsabilidad ética y social”, que describimos más adelante.

En el ámbito de la Unión Europea la RSE ha tenido una corta pero ya intensa trayectoria. La pieza de referencia más directa es el Libro Verde para Fomentar un Marco Europeo sobre la Responsabilidad Social de las Empresas que se describe a continuación.

III. -LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS EN LA UNIÓN EUROPEA

III.1. Los caminos ya recorridos

Los debates acerca de la RSE en las instituciones de la Unión Europea tienen su antecedente más próximo en el manifiesto de las empresas contra la exclusión social (CSR Europe) impulsado por el entonces presidente de la Comisión, Jacques Delors, y un grupo de empresarios europeos preocupados y comprometidos con la implantación de los contenidos y la lógica del concepto de la RSE a través de un esfuerzo de diálogo e intercambio de experiencias entre empresas en esas materias. Esta dinámica, al igual que sucedió en otras latitudes, se mantuvo abierta en una doble dirección: de un lado, los acercamientos y el proceso de maduración de algunas empresas y foros empresariales preocupados por la gestión de sus entornos y de las nuevas formas del mercado internacional y el efecto de la reestructuración de la economía europea, de otro, las aproximaciones lentas y cautelosas, básicamente declarativas, de la Comisión y los Consejos Europeos al debate general de la RSE, más como consecuencia de la toma de razón de los avances que se producían en otras instancias internacionales o multilaterales, que como una iniciativa propia y específica.

En la primera de las direcciones no ha habido una línea precisa ni una unidad de acción. De hecho, cada país miembro ha ido adoptando estrategias específicas adaptadas a sus muy diversas circunstancias y a los contextos en los que se mueven sus empresas y la opinión de sus ciudadanos. No obstante, siempre han existido esfuerzos para aproximar posiciones y experiencias cara a adoptar prácticas comunes en el ámbito de la Unión Europea, vinculadas esencialmente a las reglas de la gobernanza en la empresa y a la adopción de pautas comunes en la información de la empresa. Así, en 1998, el Grupo de Alto Nivel sobre las consecuencias económicas y sociales del cambio industrial recomendó que las empresas de más de 1.000 trabajadores publicaran un Informe Anual sobre la gestión del cambio, orientado a la información relativa a los efectos sobre el empleo y las condiciones laborales, introduciendo así una dinámica RSE en la buena gestión de las empresas. Esta dinámica ha tenido continuidad y así la Comisión ha recomendado en el 2001 la incorporación de información sobre las cuestiones medioambientales en el marco de la presentación de las cuentas anuales y los informes anuales de las empresas europeas. Por esta vía, la RSE se vincula al concepto de desarrollo sostenible y se asume que en el futuro las empresas habrán de rendir un “triple balance”: el económico, el del impacto social y el del impacto medioambiental.

En la segunda de las direcciones, la RSE ha estado formando parte de la agenda de la Comisión y de los distintos Consejos Europeos, siempre vinculada al fortalecimiento de otras iniciativas y, en particular, al desarrollo sostenible y a la compatibilidad de un modelo de empresa europea que, siendo cada vez más competitiva contribuye en mayor grado a la cohesión social.

Así, en el Consejo Europeo de Lisboa, en marzo de 2000, y en el marco del establecimiento del objetivo de la estrategia de la Unión Europea para convertirse en la economía más competitiva e integradora del mundo en el horizonte temporal del 2010, se vinculó directamente dicha iniciativa con un contexto de implantación de la RSE en Europa, si bien su formulación en ese momento iba dirigida a las prácticas que las empresas debían establecer en materias tales como la organización productiva, los procesos de formación continua, las prácticas en materia de inclusión social e igualdad de oportunidades y el desarrollo sostenible. A su vez, el Consejo Europeo de Niza estableció la Agenda Social Europea de la Comisión, en la que se estimó que una estrategia en RSE podía ser una buena contribución a la adaptación de las condiciones laborales a la nueva economía, aliviando así las tensiones que los procesos de integración de las economías y de los mercados están produciendo. En este Consejo se planteó la necesidad de promover una potente interlocución entre las diversas partes afectadas por ese desafío.

En el Consejo Europeo de Estocolmo se menciona ya el Libro Verde como un medio para el fomento del debate y el impulso de iniciativas en RSE. Asimismo, en Gotemburgo, junio de 2001, el Consejo Europeo acordó las bases de una estrategia de desarrollo sostenible para Europa soportada en un desarrollo económico que produzca cohesión social y que proteja el medioambiente.

Finalmente, en Julio del año 2001, la Comisión adoptó el Libro Verde sobre la RSE para “Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas”. La presentación del documento queda también vinculada a la reflexión general que la Unión Europea tiene abierta en materia de adopción de la Carta de Derechos Fundamentales, como expresión de los valores comunes y esenciales de la sociedad europea.

Esta línea de progreso en el acercamiento a la reflexión sobre la estrategia europea en RSE ha tenido también complementariedades en la toma de decisiones relativas a otras políticas comunitarias. Así, la RSE aparece varias veces vinculada a la estrategia de desarrollo sostenible al recomendarse un enfoque proactivo de las empresas europeas en materia de desarrollo sostenible en el transcurso de sus actividades y operaciones económicas realizadas tanto dentro como fuera del espacio común europeo.

En suma, la Comisión Europea considera que la RSE debe convertirse en una estrategia que promueva la contribución de las empresas y de sus entornos a la estrategia de un desarrollo sostenible, ya que, a luz de los cambios que la globalización viene introduciendo en las actividades económicas, cabe replantearse el papel de los operadores económicos y su nivel de intervención más allá de los contextos en los que tradicionalmente se han movido las empresas, asumiendo nuevos roles en materia social, medioambiental y comportamientos éticos. A este respecto no debemos olvidar que la Unión Europea puede impulsar de forma activa este tipo de conductas a través de sus esfuerzos en los programas de cooperación para el desarrollo o en la determinación de los contenidos de las políticas comerciales. Lo mismo sucede en relación con el debate acerca de la Gobernanza Europea: el Libro Blanco señala que la RSE debe ser fomentada desde la propia Comisión y que el esfuerzo de avance que en ese plano se pueda obtener debe ser coherente con las políticas comunitarias y homogéneo entre países y sectores.

III.2 La RSE como estrategia de innovación en la Unión Europea

En la introducción del Libro Verde se señala que la RSE es, esencialmente, "un concepto con arreglo al cual las empresas deciden voluntariamente contribuir al logro de una sociedad mejor y un medio ambiente más limpio". Se trata de una formulación notablemente pobre, desprovista de ambición y que invita poco a la lectura del documento, una definición más propia de una retórica políticamente correcta que dé una visión estratégica innovadora y defensora de valores a proteger y practicar. No obstante, como veremos, los fundamentos de la iniciativa y los propios contenidos propuestos gozan de mayor concreción y, en todo caso, no son otra cosa que una propuesta para un debate que ha de tener una formulación más comprometida. No olvidemos que la toma en consideración de la iniciativa abierta a través del Libro Verde sobre la RSE implica la creación de un Foro Multilateral Europeo, que deberá evacuar un informe en el año 2004 sobre la marcha de este proceso y esta estrategia, en el que deben participar las diferentes partes interesadas: interlocutores sociales, sociedad civil, redes de empresas, inversores y consumidores. En ese Foro debe propiciarse el intercambio de experiencias y buenas prácticas, la fijación de códigos de conducta, la determinación de estándares y métodos homogéneos de evaluación, seguimiento y control que permitan la validación de los comportamientos de las empresas que trabajen en el marco de la RSE a través de criterios comunes o sistemas de calidad. La Comisión pretende, asimismo, incorporar a esta dinámica a las PYME y vincular este debate con el del "buen gobierno empresarial". Considera que la RSE puede desempeñar un papel importante en el progreso de las iniciativas de desarrollo sostenible, pero que es necesario que la aplicación de las prácticas de RSE y su evaluación se base en sistemas transparentes, auditables, creíbles, evitando que se convierta en un lavado de imagen propio de los departamentos de mercadotecnia de las empresas.

En el Libro Verde se acepta que existe una creciente demanda de los ciudadanos, en tanto que tales y que consumidores e interlocutores de las empresas en muy diversos planos, acerca de la necesidad de transformar el papel y el funcionamiento de las empresas europeas en el contexto de una sociedad que está cambiando de forma acelerada. A tal efecto se propone, en esencia, incorporar la idea de la responsabilidad social, sus instrumentos de gestión y las actividades de la misma, al núcleo central de la estrategia empresarial como una inversión estratégica y de largo plazo de la empresa. El argumento de peso que utiliza es el de que esa gestión exige a la empresa adoptar sistemas de interlocución y tomar en consideración de las opiniones y valores de sus interlocutores y que la consecución de los consensos necesario facilita a la empresa el diálogo con todos aquellos que a su vez son determinantes de su viabilidad y de su aceptación en términos de mercado.

De modo explícito, el Libro Verde opta por la gestión de la RSE en el marco de la gestión de los sistemas de calidad y en la misma lógica que éstos. A mayor abundamiento, se indica, la RSE contribuye a reducir la incertidumbre de la empresa al integrar una visión global de los planos financiero, comercial y social que da respuestas estratégicas a las incertidumbres que debe afrontar la empresa.

Se estima que la RSE tiene especificidad propia y que debe clarificarse que no se trata de un mecanismo que trate de desviar las responsabilidades de los poderes públicos al sector privado en las materias que se recogen en la misma. Del mismo modo se considera que la RSE complementa el marco legal y reglamentario y hace más amplio el diálogo social. Pero también se es consciente de que la aplicación de la RSE fuera de la UE es compleja y que su implantación en general exige más diálogo y con más agentes y actores que los tradicionalmente reconocidos como tales por las empresas. La Comisión cree que para el éxito de esta iniciativa será preciso sensibilizar, difundir, formar y comprometer a todas las partes y que, para su credibilidad será necesario afianzar instrumentos de implantación, evaluación y control.

En todo caso, la Comisión considera que una buena gestión de la RSE debe contribuir a mantener la competitividad al tiempo que a mejorar el clima social en el que se desenvuelve la vida de las empresas. A tal fin la Comisión considera que su estrategia tiene como finalidad familiarizar a las empresas europeas con la RSE incrementando el conocimiento de la misma y su difusión general en la sociedad, promoviendo los estándares de evaluación y control que hagan verosímiles los compromisos en materia de RSE, promoviendo el intercambio a través de una plataforma *ad hoc* y compatibilizando las diversas políticas comunitarias con la estrategia y los criterios de la RSE.

III.3. -Acerca de los contenidos específicos del Libro Verde sobre la RSE

Por lo que se refiere a los contenidos concretos, el Libro Verde analiza la RSE en una doble dimensión: la interna y la externa. En la dimensión interna destaca la importancia de los efectos positivos de la RSE sobre la gestión de los recursos humanos, la salud y la seguridad en el trabajo, la gestión y adaptación al cambio así como la gestión del impacto ambiental y de los recursos naturales. En la dimensión externa analiza el impacto sobre las comunidades locales, sobre los socios, proveedores y consumidores, sobre los derechos humanos y sobre los problemas ecológicos mundiales.

Considera el Libro Verde que la RSE, en el plano de la gestión de los RRHH, debe plantearse medidas y contener propuestas relativas a la formación permanente negociando con los agentes locales los procesos a gestionar y sobre la transición entre la escuela y el trabajo; asimismo, sobre la responsabilización de los trabajadores, el incremento de la información acerca de la empresa, el equilibrio y la compatibilidad entre trabajo, familia y ocio, la igualdad de retribuciones y expectativas de carrera profesional entre hombres y mujeres, la participación de los trabajadores en el accionariado y en los resultados de la empresa, la seguridad en el trabajo, la integración en el trabajo y la búsqueda de una mayor diversidad en las plantillas, así como sobre la recuperación de los trabajadores en situación de incapacidad. Se habla, también, de “prácticas responsables en la contratación”, prestando atención particular a las de no discriminación, de modo que la RSE en este aspecto pueda potenciar la incorporación de trabajadores procedentes de sectores en riesgo de exclusión por su pertenencia a los segmentos sociales de las minorías étnicas, los de mayor edad, las mujeres, los parados de larga duración y las personas desfavorecidas. Y se recuerda que tales buenas prácticas, en todo caso, son coherentes con las políticas comunitarias y los programas relativos a la estrategia europea de empleo y lucha contra la exclusión social, debiendo contribuir al éxito de las mismas.

Por lo que se refiere a la salud y la seguridad en el trabajo, se pone de manifiesto que las prácticas de la subcontratación distancian a la empresa principal del control de sus proveedoras en este ámbito. Asimismo, que el simple respeto a las obligaciones legales no resuelve los altos índices de siniestralidad. Se recomiendan, por tanto, una sustancial mejora que incluya prácticas voluntarias que primen la contratación de aquellas empresas subcontratistas que lleven a cabo prácticas adicionales en esta materia.

En relación con la adaptación al cambio, el Libro Verde constata el impacto de las reestructuraciones que en Europa llevan a cabo las empresas y la incertidumbre que generan en los trabajadores y los agentes locales, así como los efectos perversos que en muchas ocasiones tienen para la motivación y la actitud de los mismos. Se considera que la adaptación al cambio se gestiona más eficazmente si en la misma colaboran los interlocutores y las autoridades en un marco de información fluida, diálogo y cooperación.

En relación con la gestión del impacto medioambiental y de los recursos naturales el análisis se hace desde la perspectiva de la unanimidad de todas las partes en la necesidad de reducción del impacto y en la gestión responsable de las materias primas. Se pone como ejemplo la experiencia obtenida en la Política Integrada de Productos, en tanto que análisis del impacto a largo plazo de las repercusiones del ciclo de un producto y la adopción de estrategias comunes entre las partes interesadas en la minimización y el control de ese impacto.

Por lo que respecta a la dimensión externa, el Libro Verde recuerda que la RSE trasciende la dimensión interna de las empresas y es una estrategia relevante en el contexto en el que éstas actúan. Lo anterior pone de manifiesto, a juicio del Libro Verde, que en la incorporación de los intereses que rodean al buen funcionamiento de las empresas no sólo es esencial responder a las expectativas internas de los trabajadores y de los accionistas, sino a las de todas las partes interesadas: autoridades locales, consumidores, inversores, proveedores, organizaciones no lucrativas vinculadas a estas políticas, etc. Al tiempo, se recuerda que cada vez es más frecuente para las empresas alcanzar una dimensión multinacional y sobrepasar las fronteras de Europa para la gestión de sus actividades. Existe, se señala, una preocupación creciente sobre los términos de la gobernanza mundial y, por ello, las prácticas de RSE más allá de las fronteras europeas pueden ser una buena contribución al objetivo de una mejora en la puesta en práctica y credibilidad de los principios que informan esa gobernanza mundial.

Por lo que se refiere a la relación con las comunidades locales, se recomienda la máxima integración en la dinámica de las mismas, ya que se debe comprender que las empresas contribuyen al desarrollo de las comunidades en las que se insertan, especialmente porque proporcionan empleo, rentas y fiscalidad. Adicionalmente, este incremento de la relación e integración con el ámbito local viene a ser del máximo interés para la estrategia de la empresa y su viabilidad en la medida en que las empresas dependen de los recursos disponibles en dicha comunidad y porque los utilizan, y esa interactividad ha de ser controlada y gestionada en términos de buenas prácticas de RSE aceptables para las comunidades de radicación.

El enfoque del libro Verde también va dirigido, en el plano de esta dimensión externa que estamos recordando, al papel de los socios comerciales, proveedores y consumidores. Se nos recuerda las extensas redes que se han ido formando entre las grandes y las pequeñas empresas así como los nuevos modelos societarios que se implantan y, en coherencia, se recomienda la adopción de alianzas y prácticas transparentes.

Se habla también de la buena práctica de fomentar el espíritu de empresa en las comunidades locales, la aportación de capital riesgo por las empresas grandes a las nuevas empresas a través de la toma de pequeñas participaciones y se pone en valor la RSE para los consumidores a través de la mejora en el sistema de relaciones con sus clientes a través de una oferta eficaz, ética y ecológica en la prestación de sus servicios y en la venta de sus productos. A este respecto se habla de fortalecer una relación con los consumidores basada en la calidad, la seguridad, la fiabilidad y el buen servicio. Se destaca que los consumidores europeos son cada vez más sensibles y más beligerantes en el proceso de selección para el consumo de aquellos productos avalados por una buena calidad pero también por un sistema de producción socialmente responsable. En todo caso, el comportamiento irresponsable de una empresa ha estado siendo sistemáticamente castigado por los consumidores en Europa.

Particular interés reviste, en relación con las necesidades concretas que afectan a las personas con discapacidad, la mención expresa de las ventajas del “diseño universal” como una potencialidad que estando pensada para el mayor número de potenciales consumidores permita el acceso al consumo de esos bienes y servicios por las personas afectadas de una discapacidad.

En materia de derechos humanos el Libro Verde considera que la RSE contiene una propuesta de acción especialmente pensada para las empresas que desarrollan actividades internacionales o forman parte de cadenas de suministros mundiales. Se es consciente de la dificultad de constatar el nivel de cumplimiento y respeto por parte de los socios comerciales y también acerca del enfoque adecuado que se debe adoptar en los países en los que son frecuentes las violaciones de los derechos humanos. El Libro Verde relaciona la posible respuesta que desde la óptica de la gestión de la RSE puede llegar a darse en esta materia con su propia política de cooperación al desarrollo y sus estrategias comerciales, considerando que ambos planos deben ser complementarios o, dicho en otros términos, la incoherencia de que coexistieran respuestas diferentes entre las empresas y las políticas comunitarias en relación con los derechos humanos en cada caso concreto. También se destaca la posibilidad de aprobar códigos de conducta que habrían de ser adoptados por los subcontratistas y los proveedores y que incorporen a éstos a la obligación de actuar en el marco de la RSE, respetando los principios contenidos en la misma. En tal sentido, se recuerda que la sociedad está ya sensibilizada con aquellas actitudes de las empresas minoristas y distribuidores que exigen que los productos que distribuyen hayan sido fabricados con arreglo a determinadas normas éticas. Son conocidos los ejemplos en los sectores de manufacturas, sustancialmente en el campo de los textiles, el calzado y la madera. La RSE, se recuerda, trata de responder a esta situación en el marco de las obligaciones señaladas en las normas internacionales y de la legislación nacional correspondiente, pero siempre desde la perspectiva del principio de norma más exigente.

En relación con los problemas ecológicos mundiales el Libro Verde recuerda que el efecto transfronterizo de muchos problemas medioambientales hace que las empresas que emplean y consumen tales recursos sean “actores en el medio ambiente mundial”. Esa responsabilidad les permite y les obliga a pensar estrategias en el marco de la RSE que a su vez conecta directamente con un conjunto de directrices y principios prescritos por la OCDE y la ONU por referencia al desarrollo sostenible.

Finalmente, el Libro Verde realiza algunas precisiones acerca del método de puesta en práctica de la RSE y sobre la manera de impulsar un sistema de gestión de la misma. Sugiere un enfoque global de la gestión de la RSE que estima requiere, en primer lugar, procesos de sensibilización y formación de los directivos y trabajadores de la empresa. Esta primera conclusión está basada en que la experiencia europea pone de manifiesto que las empresas suelen iniciar su contacto con estas nuevas dinámicas a través de la adopción de códigos éticos o de conducta o declaraciones de principios que comprometen a todos y cada uno de los ámbitos del interior de la empresa y a sus relaciones con sus interlocutores. Posteriormente, en una segunda fase, llevan a cabo la integración de esas pautas en la empresa y la creación de órganos de participación y comunicación, bajo la fórmula de comités consultivos u otras similares, realizan auditorías sociales o medioambientales y procesos de formación continua en un ámbito, el de la RSE, que presenta aspectos novedosos que requieren formación adecuada. Esta práctica ya consolidada pone en valor la conveniencia del enfoque global común sobre la gestión de la RSE que, por otra parte, también exige unidad de criterio en lo que a la elaboración de los informes de RSE se refiere, toda vez que se constata una gran disparidad en la formulación de los informes sobre los comportamientos de las empresas en materia social y medioambiental que, consiguientemente, no son sino la consecuencia directa de una realidad heterogénea y una falta de una tradición al respecto.

El Libro Verde recomienda la conveniencia de un acuerdo general acerca de los contenidos de la información, los formatos de presentación de la misma y la credibilidad de los procedimientos de auditoría y evaluación que se utilicen. Asimismo, que tales informes sean verificables por terceros independientes para que este sistema sea creíble. Todo ello hace imprescindible que los actores europeos se sientan convocados a este debate de la RSE y aporten sus propuestas, reflexiones y experiencias para la definición de la estrategia común.

III.4. Una invitación a participar en el debate europeo sobre la RSE

Como podemos observar, los contenidos y propuestas recogidas a lo largo del Libro Verde responden más a un esfuerzo por establecer un enfoque correcto que por fijar definiciones concretas, de modo que desde el mismo se contribuya a situar los términos de un debate que se da por abierto a partir de este libro y que no sólo ha de referirse a los contenidos y compromisos posibles que las empresas y corporaciones europeas deban llegar a adoptar en RSE, sino también al método de gestión, al proceso de implantación y a la introducción de aquellos sistemas y técnicas que proporcionen credibilidad al modelo común de RSE que se adopte para Europa.

La primera aportación crítica al Libro Verde se efectúa desde el Parlamento Europeo. En el Informe elaborado en la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales se destaca que existe consenso social generalizado acerca de que el papel de las empresas, en una sociedad abierta y comprometida con sus valores, trasciende los límites tradicionales y debe adoptar nuevas misiones más allá de la obtención de beneficios económicos. Las empresas vienen a ser “ciudadanos corporativos” que tienen obligaciones pero que, adicionalmente, han de preocuparse por actuar responsablemente. A este respecto se estima que el reto para la generalización de esa nueva cultura acerca del papel de las empresas consiste en saber combinar bien los compromisos de éstas con la rentabilidad, la sostenibilidad y la responsabilidad. Del mismo modo, se considera que en el entorno de las empresas han ido apareciendo nuevos actores cuya opinión y cuya cooperación al éxito de la empresa ha de ser tenida en cuenta. En suma, el conjunto de las partes interesadas en el funcionamiento y la actividad de las empresas tiende a incrementarse incorporando nuevas exigencias que, bien gestionadas, pueden incorporar valor al funcionamiento de la empresa, a su competitividad y a sus resultados. Las empresas, dice el ponente del informe, “pueden desempeñar un papel importante en la promoción de un desarrollo sostenible y, en particular, en la lucha contra la exclusión social, la discriminación, la reducción del impacto medioambiental y el desarrollo de servicios y productos que respondan al criterio del diseño para todos.” En esta formulación se introducen planos esenciales para la integración social y laboral de las personas con discapacidad que se refieren tanto a los aspectos del riesgo social, como a la discriminación en el orden laboral y a la promoción de la accesibilidad a través del diseño universal.

Obviamente, existen resistencias de las empresas a su implantación porque creen que la condición previa para ese esfuerzo ha de ser la certeza de la rentabilidad de su adopción y porque creen que la RSE debe regirse por las reglas del mercado. Sin embargo, los sindicatos consideran que las prácticas de la RSE no pueden ser establecidas de forma unilateral por las empresas sino que han de ser la consecuencia del pacto y el diálogo social. También estiman que los informes sobre resultados sociales y medioambientales deberían ser obligatorios y verificables. Asimismo, que este tema es indisoluble del debate acerca de la gobernanza empresarial puesto que se trata de la misma materia, dado que la RSE no es sino la consecuencia de la acción de las empresas y éstas deben rendir cuentas de sus actividades, acciones y operaciones.

La Comisión, sin embargo, considera que la RSE no sólo no debe perjudicar la viabilidad económica de las empresas, sino que debe aportarles beneficios aun cuando tales beneficios no estén en la cuenta de resultados, sino en otros ámbitos. Así, estima que mejorará el clima laboral a través de una mayor motivación y una mayor permanencia de los trabajadores en la empresa. Del mismo modo, mejorarán los sistemas de relación de las empresas con los territorios de radicación de las mismas y sus comunidades locales. Asimismo, que sus *stakeholders* tendrán una opinión más favorable y que, al tratarse de una iniciativa que debe desplegarse en el marco de un sistema de calidad, el proceso de implantación de la RSE contribuirá a la mejora de la calidad general de esa empresa e incrementará la capacidad de innovación y reflexión de la misma. Finalmente, que mejorará la imagen corporativa, las marcas y los procesos finales de comercialización.

Las cuestiones que más preocupan a los consumidores europeos, señala el Libro Verde, son la salud y la seguridad de los trabajadores, el respeto a los derechos humanos tanto en la propia empresa como en su cadena de suministros, la protección del medio ambiente y, en este momento en particular, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Todo ello ha propiciado la aparición de lo que se ha denominado “etiquetas sociales” y “etiquetas ecológicas”. Se trata de consumos restringidos que tienen un impacto relativo salvo respecto de segmentos del mercado muy posicionados en el compromiso con determinadas prácticas y conductas, pero que tiende a generalizarse. La práctica de la RSE incorporada voluntariamente a productos puede mejorar el impacto de las ventas si se supera la dificultad de control que todavía comporta su emisión bajo sistemas muy heterogéneos y aún no consolidados.

Pero, con todo, el argumento más relevante de la Comisión se sitúa en el control de los riesgos, en la medida en que la aplicación del sistema RSE evalúa posibles impactos sociales y medioambientales que han de ser garantizados y gestionados no sólo en la dinámica interna de los sistemas ya disponibles por las empresas, sino de forma transparente y ante nuevos actores: consumidores y actores locales. Asimismo, porque en muchas ocasiones las empresas se encontraban en un callejón sin salida en la búsqueda de soluciones aceptables socialmente en materia de derechos humanos, higiene y seguridad, medio ambiente, relaciones con las comunidades, etc.

En suma, el Libro Verde de RSE pretende promover un marco europeo de calidad y coherencia de las prácticas adoptadas en materia de RSE por medio de la adopción de principios, criterios, enfoques e instrumentos generales, pero también mediante el impulso de actividades y prácticas correctas e innovadoras. Asimismo, a través de la promoción de garantías en los sistemas de verificación y evaluación de las buenas prácticas en RSE. Se considera que invertir en RSE es invertir en la competitividad de las empresas y de la economía europea. Se está convencido de que esta inversión produce efectos positivos directos en la mejora de la productividad y del clima laboral, así como en una mayor eficacia en el uso de los recursos naturales a través del análisis y la incorporación de tecnologías. Pero también se estima que debe producir efectos positivos indirectos que se derivan de una más estrecha comunicación con los entornos de la empresa, con las autoridades locales, y una mayor consideración y estima de la empresa por parte de sus inversores, sus trabajadores y de los consumidores. Pero se reconoce que todavía es imposible determinar las ventajas económicas que esta forma de actuación responsable de las empresas puede suponer para sus cuentas de resultados. No obstante, sabemos que los comportamientos bursátiles de las empresas incluidas en los índices sociales han venido siendo muy positivos si bien es discutible si ese mejor comportamiento es una consecuencia directa de tales prácticas y de sus efectos inmediatos en el mercado y ante los consumidores o bien es una consecuencia de la existencia de un liderazgo empresarial que se encuentra capacitado para asumir los desafíos de la gestión de la RSE y, consiguientemente, procede en la gestión del proyecto empresarial con pautas innovadoras que también se aplican a otros ámbitos del negocio empresarial. Ser socialmente responsable supone estar invirtiendo más en los factores del capital humano, el medio y las relaciones con los interlocutores de las empresas, de aquel esfuerzo que la propia legislación obliga a invertir.

IV. EL ESTADO DE LA CUESTION EN ESPAÑA

Posiblemente no se requiera mucha densidad argumental para explicar no sólo el escaso relieve que las iniciativas de RSE han adquirido todavía en España, sino también el bajo impacto económico de los productos de inversión éticos. Existen diferencias de escala entre nuestro tejido económico y el de aquellos países líderes en estos procesos, pero también diferencias culturales que podrían acreditar por sí solas esta diferencia de ritmos en la incorporación al debate y a su aplicación práctica. Venimos de una cultura intervencionista enraizada no sólo en unas determinadas concepciones públicas, sino, lo que es perverso, en el mantenimiento del *statu quo* de los grupos económicos a través de la instrumentación del estado y de lo público con arreglo a sus intereses. Disponemos de muy pocas empresas y corporaciones de dimensión multinacional y somos unos recién llegados a los procesos de mundialización económica y a las dinámicas de globalización, que, como ya hemos visto, son los contextos que precipitan la necesidad de articular respuestas coherentes en los nuevos comportamientos de las empresas a través de la RSE. Nuestra actitud como consumidores todavía está muy alejada de los comportamientos reflexivos y proactivos de los de otros países de nuestro mismo contexto. Los rasgos de nuestra democracia industrial y nuestra participación como parte interesada en la vida de la empresa se limitan al perfil de la actividad de los sindicatos en tanto que representación de los trabajadores en la negociación colectiva y en algunas prácticas reactivas a problemas emergentes como el de la seguridad en el trabajo y la salud laboral. Nuestras autoridades locales no incorporan a su agenda habitualmente la necesidad de integrar a las empresas radicadas en su territorio a las dinámicas de progreso social y de control del impacto. Disponemos, eso sí, de unos valores profundamente asentados en la conciencia de lo colectivo y en la solidaridad, pero hemos abdicado históricamente de esa responsabilidad individual transfiriéndosela al Estado, como abstracción, en tanto que como sociedad civil seguimos sin disponer del músculo necesario.

Pero, no obstante, es bastante fácil encontrar complicidades en algunos desarrollos concretos y se empiezan a escuchar cada vez más voces hablando de la importancia social de este debate. Varias universidades, algunas escuelas de negocios, algunos foros empresariales, diversas fundaciones y muchas ONGs forman, debaten, intercambian experiencias, asesoran en la adopción de códigos, evacúan informes de impacto, transfieren información y articulan redes sobre RSE. Así, uno de los precedentes a citar sería el trabajo efectuado por la Universidad Complutense de Madrid en el marco del Programa MERCO, que publicó, seguramente por primera vez en España, un listado de empresas basado en el concepto de la “reputación corporativa” incorporando al concepto la evaluación del comportamiento ético y social de las mismas. Podemos destacar al respecto el papel que en este mismo sentido ha venido cumpliendo la Fundación Empresa y Sociedad. A su vez, el foro de empresarios que elaboró el Código de Gobierno de Empresas Sostenible. Iniciativas como la de FORETICA, y algunos trabajos y jornadas de sensibilización realizados a través del MTAS.

Pero, con todo, estamos ante un debate y una estrategia de baja intensidad en nuestro país.

IV.1. Un proceso a la inversa: primero la norma y luego las prácticas.

Tal y como señalamos anteriormente, en España AENOR impulsa la redacción de un proyecto de norma experimental en esta materia, a través de su comité técnico 165 (PNE 165.010), bajo el título de “Ética. Sistemas de gestión ética de las organizaciones. Requisitos para el ejercicio de la responsabilidad ética y social”. Este comité trata de coordinar iniciativas desplegadas por diferentes instancias públicas y privadas que en años pasados han puesto en marcha diferentes proyectos en esta materia. Es competente para desarrollar funciones de normalización en el ámbito de la ética y dispone de varios grupos de trabajo que deben trabajar sobre Instrumentos Financieros Éticos, Gestión Ética y Social de las Empresas, Códigos Éticos Profesionales, Sistemas de Gestión de ONGs y ONLs, Bioética y Tecnociencia.

Si bien el proceso en Europa ha sido escalonado y la búsqueda de norma y la definición del sistema ha sido la consecuencia de un proceso previo de maduración y la consolidación de un estado previo de cosas basado en las experiencias y las prácticas individualmente adoptadas por las empresas y las partes interesadas, el proceso en España parece querer seguir una senda específica: la determinación de los procesos normalizados a seguir a partir de la implantación de la RSE a través del sistema de gestión de calidad y la posterior divulgación y difusión de la iniciativa entre los actores sociales para impulsar su vinculación voluntaria a la misma. Seguramente la explicación no es otra que la base argumental que hemos expuesto poco más arriba y que pone de manifiesto que la RSE en España no es un proceso dialéctico entre las empresas y la sociedad civil sino un proceso otorgado, una necesidad sentida por las empresas y prescrita por algunas voces como correcta para su recepción y acogida favorable por los ciudadanos.

IV.2. Contenidos básicos debatidos para la elaboración de la norma

El borrador elaborado en el seno del Comité Técnico 165 de AENOR se acerca a un concepto de la ética basado en “aquel saber hacer que posibilita que las conductas sean razonables”. La futura norma pretende llegar a establecer los requisitos para “un mejor ejercicio de la responsabilidad ética, social y medioambiental de las organizaciones”, la adopción de tales requisitos, desarrollados en la norma futura, deben plasmarse en un código de conducta que recoja políticas y procedimientos relativos a esos aspectos citados.

Considera el Comité en sus debates que existe un creciente interés en las organizaciones para dar respuesta a ciertas demandas sociales en relación con los comportamientos éticos y sociales de las mismas. Se exponen diversas causas que impulsan ese interés: de un lado el propio interés de las organizaciones por establecer elementos de diferenciación entre aquellas empresas que prestan atención y llevan a cabo prácticas adecuadas en el respeto de sus compromisos éticos y sociales tanto en el ámbito nacional como en el internacional e invierten en RSE, respecto de aquellas que no lo hacen o no invierten en RSE. De otro, la importancia de poder proporcionar información y garantías a los inversores acerca de los compromisos de las empresas en las que invierten y de sus actitudes y prácticas en materia de RSE. Finalmente, la conveniencia de ampliar el sistema de relaciones con los agentes sociales en estas materias.

Los principios que están siendo enunciados en el seno de este comité son los ya consolidados en otros documentos sobre la RSE, diferenciados entre principios generales y específicos. Como principios generales se definen los siguientes: legalidad, en los ámbitos nacional e internacional que sean de aplicación; transparencia, en los procesos de información a las partes interesadas y en los procesos de acceso a la misma; información, basada en la inteligibilidad y la frecuencia; implantación, entendida como proceso de puesta en práctica alejado de simples formulaciones declarativas; ecuanimidad, entendida como pauta de conducta justa y equilibrada en la atención de las demandas; mejora continua, en términos de la propia lógica de un sistema de calidad; verificabilidad, como criterio de comprobación de las actuaciones. Como principios específicos en la materia de los comportamientos éticos, sociales y medioambientales se definen los siguientes: derecho a la vida, derecho a la dignidad humana, libertad y seguridad y responsabilidad social.

La norma, como es lo habitual en este tipo de iniciativas, establece que cada organización debe diseñar, documentar, implantar y mantener un Sistema de Gestión Ética que atienda los principios y requisitos definidos y asignar los medios para su gestión y mejora, delimitando sus actividades, identificando a sus actores y a las partes interesadas en la vida de la empresa, formulando por escrito sus compromisos y prácticas, elaborando un código de conducta, asignando los responsables del Sistema de Gestión, velando por su eficacia y por la implantación de las acciones previstas, definiendo un método de verificación y un sistema de auditorías seguido de revisiones periódicas y acciones de mejora continua, estableciendo los métodos de información a las partes, fomentando el compromiso del personal y, finalmente, adhiriendo la práctica de las actividades que la empresa realiza a través de terceros por medio de la contratación, al sistema de Gestión Ética y Social de la empresa.

Se extiende la norma en la determinación de los diversos compromisos éticos y sociales a contraer con los diversos planos del entorno de la empresa: habla de un comportamiento ante los accionistas, inversores, socios, donantes y representantes de la sociedad basado en lo que hoy se denomina la buena gobernanza; aborda también el comportamiento ante los empleados en aspectos tan esenciales como la no discriminación, el derecho a la privacidad, la libertad de opinión, los derechos políticos y cívicos, la proscripción del uso del trabajo forzado o del trabajo infantil, las condiciones de trabajo, la salud y la seguridad en el mismo, el derecho de asociación y negociación, el salario justo, el horario de trabajo, el contrato, los procedimientos, la información, la formación, y el trato correcto; finalmente, se refiere al comportamiento ante los clientes y usuarios, ante los suministradores, ante la competencia, ante la administración, ante la comunidad y en relación con el uso de servicios de seguridad.

El resto de los contenidos del borrador actual de trabajo del Comité guarda relación con el funcionamiento del sistema de gestión de la calidad y aplica las pautas ordinarias de cualquier otro sistema a las singularidades que esta norma contiene.

Dado el estado en el que todavía se encuentra el borrador de la propuesta de norma no parece correcto efectuar un análisis crítico del mismo. Sin embargo cabe señalar que sus contenidos en algunos campos, sustancialmente el de las relaciones con los trabajadores de la empresa, no aporta nada singular, no se vincula a fórmulas modernas de participación democrática y desperdicia una magnífica oportunidad para incorporar pautas en el tratamiento de la acción positiva de la empresa a favor de los segmentos sociales en riesgo de exclusión laboral. Del mismo modo, parece poco intensa la aproximación que se hace a la búsqueda activa de los consensos y al diálogo con los consumidores y el mundo de las organizaciones de la sociedad civil.

V. LA RSE Y LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

A estas alturas de nuestra reflexión podemos asumir que la RSE, en tanto que estrategia ya consolidada, en tanto que debate abierto en la Unión Europea y también en tanto que sistema de gestión de la calidad de las empresas, afecta e interesa a las personas con discapacidad. Les afecta porque coloca el respeto a las normas relativas al tratamiento que la sociedad tiene que dar a los problemas que aquejan a las personas con discapacidad, en el frontal de los compromisos que las empresas tienen que respetar y cumplir, con o sin las reglas de la RSE. Sin ese cumplimiento no se actúa en el marco de la RSE. Les afecta también, porque resitúa los valores como un plano adicional al de las normas que sirve para interpretarlas y para impregnar la cultura de esa organización empresarial en relación con la forma concreta en la que se pueden aplicar y para definir mejor los objetivos a los que esas normas se dirigen. Finalmente, les interesa porque en el plano de ese incremento de la interlocución que las empresas que gestionen RSE deben abrir con la sociedad civil, con lo que se llama las partes interesadas, se abren nuevos escenarios que deben permitir incorporar las preocupaciones concretas de las personas con discapacidad a la actividad que la empresa despliega, en tanto que actor social, en todos sus contextos.

Sin embargo, estamos ante algunas paradojas que debemos analizar de forma más detallada y que pueden inducir posiciones reactivas o proactivas si no despejamos bien las preocupaciones que la RSE nos suscita.

IV.1. -Los diversos planos de la RSE y su vinculación con las normas y valores que afectan a las personas con discapacidad. ¿Qué añade la RSE?

Si existe una arquitectura rígida de la RSE podemos convenir que su estructura se compone de los planos siguientes: un plano declarativo, un plano normativo general, un plano normativo específico y un plano práctico.

En el plano declarativo podemos situar la formulación del ideario RSE de la empresa que se descompondría a su vez en dos facetas: la de su adhesión a los postulados básicos de la RSE en materia de derechos humanos y otros principios expresados en normas, convenciones y directrices específicas que se suscriben como ideales que comparte la empresa; adicionalmente, aquellos otros principios que voluntariamente desee establecer la empresa de forma unilateral siempre que no contradigan a los primeros. La adopción del ideario será el referente moral de cada empresa ante las partes interesadas y será la fuente de interpretación a la que se acuda para el desarrollo de las prácticas relacionadas con tales principios. Por lo que respecta a la discapacidad podríamos poner como ejemplo un principio que expresara lo siguiente: “Promover la integración de las personas con discapacidad”, o bien, “Promover la mejora de la accesibilidad a través del diseño universal”.

En el plano normativo general podemos situar el reconocimiento explícito de la existencia de normas y reglas concretas, de carácter internacional, cuyo respeto es obvio, pero cuya adhesión comporta un compromiso activo en la medida en que la empresa en RSE ha de acreditar que las acciones que despliega son respetuosas con ese orden legal, pero que además se concretan en procesos, métodos y resultados evaluables. Este plano no se comprende en toda su dimensión si no se tiene en cuenta permanentemente que las nuevas empresas y corporaciones actúan en una economía internacionalizada y que existen realidades nacionales en las que las reglas mínimas acordadas por la comunidad internacional no son aplicadas. Nuestro ejemplo, por lo que a las personas con discapacidad se refiere, podría ser: “Respeto a la Declaración Universal de los Derechos Humanos”, o más concretamente, “Respeto a la Declaración Tripartita acerca de las Empresa Multinacionales y la Política Social de la OIT”, o bien, “Respeto a las Directivas del Consejo en materia de no discriminación en el empleo”.

En el plano normativo específico podemos situar el reconocimiento explícito de la existencia de las normas y reglas concretas de carácter nacional o local, a cuyo respeto se obliga la empresa en RSE a través de un comportamiento activo y no meramente formal. Cabe pensar que en la generalidad de los casos la empresa dispone de un marco de obligaciones legales de mayor exigencia que el de las reglas internacionales antes señaladas, pero ello no siempre es así. En todo caso, este plano específico sitúa a la empresa en RSE en el respeto escrupuloso de las normas que en cada lugar le sean aplicables y en el respeto activo de las mismas. Nuestro ejemplo vendría a ser: “Respeto a la Ley de Integración Social de Minusválidos”.

Finalmente, en el plano práctico, todos los planos anteriores, como ya hemos dicho, han de poder ser cohonestados y formulados concretamente en procesos, métodos, acciones y resultados. En suma, el código de conducta de la empresa en régimen de RSE se despliega de forma activa y no declarativa a través de la determinación de sus prácticas concretas. El ejemplo nuevamente vendría a ser: “En el comportamiento ante los empleados y de acuerdo con el principio de no discriminación, se promoverá la incorporación de las personas con discapacidad de modo que se alcance la tasa del 4 por ciento de la plantilla total” o “Adoptaremos el Plan de Empleo para las Personas con Discapacidad en el siglo XXI, del CERMI, para la integración laboral de las mismas”. O bien: “En el comportamiento ante los consumidores, adoptaremos los criterios del diseño universal en la elaboración de nuestros productos” O bien: «En el comportamiento ante los clientes, promoveremos la accesibilidad de todos nuestros centros de atención al público”. En cualquiera de estas formulaciones será necesario establecer por la empresa, por sí misma o en diálogo con los interesados, los objetivos concretos que se pretende alcanzar y la forma en la que se van a conseguir. El sistema de gestión verificará todos los extremos de esos compromisos.

La primera paradoja consiste en la toma de razón de que la RSE habla de normas y principios aceptados ya entre nosotros y lo hace con el carácter de adhesión voluntaria a los mismos. Debemos recordar que la RSE puede ser gestionada por empresas y corporaciones cuya radicación sea múltiple (pensemos en una multinacional con centros en 10 países en todos los continentes), o que se corresponda exclusivamente con un ámbito nacional exclusivo. Pensemos en nuestro caso y hablemos de España. En este supuesto la RSE se pronuncia sobre normas y valores que conocemos e identificamos. Seguramente podríamos incluso afirmar que nuestras normas son la consecuencia de nuestros valores y que hay una buena correspondencia entre ambos planos. Respetamos y estamos adheridos al sistema normativo internacional y tenemos una regulación que en el orden social, laboral y medioambiental está por encima de los mínimos internacionales. Para nosotros tales invocaciones y declaraciones están fuera de lugar, son redundantes. Podríamos incluso pensar que sobran las indicaciones sobre el respeto a nuestra propia normativa interna, pero no es menos cierto que constatamos día a día que muchas normas no se cumplen y que un cumplimiento formal no siempre supone un cumplimiento real o la obtención del resultado previsto por el legislador. La virtualidad de la RSE es la de colocarnos de nuevo delante de la paradoja de reformular los principios y los valores que asientan nuestro sistema legal y moral para armonizarlo con aquellas conductas de la empresa que no sólo han de ser respetuosas con esas normas, sino que han de conducirse efectivamente a la consecución exitosa delo previsto en las mismas. Para hacer ese esfuerzo de redefinición del plano de lo concreto, el viaje hacia atrás tiene sentido: la suma de los valores fundamentales con las reglas que los especifican tiene que dar a las empresas más responsabilidad para actuar proactivamente en la consecución de los fines sociales de la comunidad de la que es parte activa. La empresa en RSE no es ya un sujeto pasivo de normas (internacionales o nacionales), sino que tiene que ser un agente muy en la aplicación de las mismas.

V.2. -¿Están suficientemente recogidos en la RSE los valores que afectan a la no discriminación y a la acción positiva a favor de las personas con discapacidad?

A este respecto cabe destacar que los derechos de las personas con discapacidad han sido expresados y recogidos ya en muy diversas normas y convenciones internacionales y en diferentes Cartas Sociales que han servido de referencia para los avances legislativos producidos en nuestra normativa interna. Lo que importa destacar ahora no es tanto a expresión concreta de esos principios a través de las normas de obligado cumplimiento, que obviamente han de ser respetadas, como la existencia de los valores en los que se sustentan y que componen el acervo común de la comunidad internacional y de nuestra sociedad en materia de integración social y no discriminación de las personas con discapacidad.

Así, en el ámbito europeo, tales valores vinculan la garantía de la dignidad humana con la integración social y económica de las personas con discapacidad, asumiendo que la readaptación sea un objetivo prioritario de toda política social y considerando que la no intervención de los estados y de la sociedad en general en la realización práctica de este principio vulnera la dignidad humana. Tales principios se expresan, de ordinario, a través de tres objetivos esenciales: la prevención, reducción y atenuación de las discapacidades y de sus consecuencias; la garantía de una participación plena y activa de las personas discapacitadas en la sociedad; la consecución de una vida autónoma basada en la libertad de elección personal. Lo anterior se enmarca en los principios previos de no discriminación, de igualdad de oportunidades y de acción positiva.

Tal es esquemáticamente el frontal de los valores que la RSE debe recoger en Europa y, por ende en España, en relación con las personas con discapacidad porque tales son los valores dominantes y porque tales principios informan cualquier mandato legal posterior en esta materia.

Por lo que respecta al orden normativo interno, tales valores se recogen en nuestra Constitución y se expresan no sólo como principios sino también como mandatos, al tiempo que se expresan como prohibición de discriminación pero también como promoción positiva de los derechos, para garantizar la igualdad. En todo caso nuestra Constitución establece una peculiar fórmula de vinculación de los derechos fundamentales recogidos en ella a la luz de la progresista fórmula de interpretación de los mismos de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los restantes tratados y acuerdos internacionales ratificados por España en las mismas materias. Este vínculo trae a nuestro derecho y a los contenidos de la RSE todo el orden normativo y el conjunto de principios y valores al que ya hemos hecho referencia. Pero, en todo caso, en la medida en que la RSE establece un ideario que entre sus principios rectores coloca siempre el cumplimiento de la legislación que a cada empresa le afecta, la empresa que adopta un ideario RSE explicita su compromiso activo con el cumplimiento del marco normativo interno en materia de discapacidad. Y en el derecho español existen diversas normas que imponen restricciones y obligaciones de hacer a las empresas en esta materia, básicamente el propio Estatuto de los Trabajadores y la LISMI. Por citar sólo un ejemplo: la cuota de reserva del 2 por ciento de los empleos a favor de las personas con discapacidad o de la utilización de las medidas alternativas, si procede. De este modo, debe quedar claro que no podría existir ninguna corporación o empresa española que manifestara estar en la dinámica de la RSE sin acreditar en sus informes anuales el cumplimiento de esa obligación relativa a la contratación de las personas con discapacidad en sus plantillas. Situación que a la fecha nos permite señalar que son numerosas las grandes corporaciones españolas que dicen cumplir con la RSE y presentan sus memorias de comportamiento ético, que sin embargo no cumplen con este precepto legal. Circunstancia ésta que pone de manifiesto la fragilidad de la RSE cuando no está avalada por la existencia de un sistema de gestión de RSE, en términos de sistema de calidad, y que pone en valor la búsqueda de un sistema europeo común, verificable, auditable y público.

Mayor dificultad encierra, sin embargo, determinar los mecanismos de aplicación de las nuevas figuras de intervención estatal en materia de no discriminación de las personas con discapacidad, tal y como recoge la Directiva Europea 2000/78/CE para el establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, que ha de ser traspuesta al derecho español y que incorpora a nuestra cultura jurídica fórmulas de difícil aplicación como los conceptos de la “desventaja particular” del art. 2.2.b relativa a la discriminación indirecta, la idea de “medidas adecuadas”, o la de “ajustes razonables” (art. 5) o el principio de diálogo con las organizaciones que “tengan un interés legítimo”. Lo destacable de estas nuevas reglas es que colocan al empresario en la obligación de hacer y, en caso negativo, deberá arrastrar la carga de la prueba para acreditar lo adecuado de su acción.

La incorporación a nuestro derecho de estos nuevos conceptos arrastra consecuencias evidentes en el orden legal, pero, y es lo que nos interesa destacar ahora, hace inexorable el proceso de diálogo del empresario con el tejido asociativo a los efectos de establecer las prácticas aceptables y los códigos de conducta en los que apoyar sus decisiones y a través de los cuales obtener resultados efectivos en la promoción de la igualdad de trato de las personas con discapacidad. La RSE viene a ser en este caso una muy buena fórmula para armonizar normas y valores, así como para interpretar los mejores métodos para hacer que las normas sean respetadas no sólo formalmente.

Disponemos, por tanto, de principios y valores que las empresas asumen implícitamente cuando suscriben la RSE y con ella los valores dominantes y el orden legal en el que se plasman. Pero también pueden suscribirlos explícitamente si la capacidad de acción de las organizaciones de las personas con discapacidad se moviliza para presionar en ese sentido tanto en la regulación que de la RSE se haga, como en la elaboración de la norma de calidad correspondiente, como en la adopción concreta de los códigos de conducta por parte de cada una de las empresas individualmente.

V.3. -¿Sobre qué contenidos se puede plantear la RSE en relación con las personas con discapacidad?

La cuestión adicional que nos plantea ahora la aplicación de la RSE, es la determinación de los objetivos concretos que la empresa puede voluntariamente definir como su manera específica de llevar a la práctica tales principios y valores, en el sobreentendido de que estamos aplicando normas pero podemos ayudar a encontrar las mejores prácticas para hacerlo, o bien podemos incrementar el grado de cumplimiento previsto en las mismas y, en cualquier caso, podemos cooperar con la empresa en la gestión necesaria para obtener sus objetivos que, por esta vía, también son los nuestros.

Así, por lo que al ámbito del empleo se refiere, se puede conseguir expresar los compromisos explícitos de las empresas en materias tan relevantes para la integración laboral de las personas con discapacidad como son la contratación y la reserva de puestos de trabajo, la adaptación de los mismos o la accesibilidad a los centros de trabajo y la mejora en el empleo. Del mismo modo, podemos promover un papel más activo de los interlocutores de la empresa en la definición de estas prácticas y en el control de su cumplimiento. O también podemos progresar en la línea de recomendar a las empresas que lleven a cabo acciones de subcontratación con centros especiales de empleo de las personas con discapacidad, por citar algunos de los ejemplos relacionados con la integración laboral.

Tampoco cabe olvidar que la RSE puede y debe ser adoptado por todo tipo de organización y que en el ámbito de los servicios a las personas con discapacidad hay todavía un largo recorrido de mejora por lograr. La RSE, desde la perspectiva de su potencial de interlocución con los usuarios de esa organización, puede servir para comprometerla en procesos de mejora en la atención, en los sistemas de información o en materia de accesibilidad a los servicios que presta.

V.4. ¿Cómo hacerlo?

En todo caso, la heterogeneidad de los procesos de implantación de la RSE permite no sólo la adopción de ideario propio por la empresa, sino también el establecimiento de principios adicionales y de objetivos más intensos que aquellos que prescribe la norma, principios y objetivos que suelen ser la consecuencia de una mayor sensibilización de la propia empresa o de sus partes interesadas con la situación de ciertos colectivos o con una cierta tradición y cultura en la interlocución con las organizaciones implantadas en el entorno de la empresa y en cuyos programas de trabajo ha podido estar interviniendo a través de la financiación, el patrocinio o cualquier otro sistema de colaboración.

A nuestro entender existe en este sentido un amplísimo espacio para la complicitad social: la identificación a las empresas en RSE de programas e iniciativas visibles, tangibles y socialmente acreditadas, avalada por organizaciones experimentadas y acreditadas en su buen saber hacer, puede obtener una gran dimensión a través de la estrategia de RSE. Las necesidades de las personas con discapacidad en el ámbito local se refieren de tantos planos que es difícil que en alguno de ellos no exista una coincidencia de objetivos con la lógica de la estrategia de la empresa que trata de implantar RSE.

Tal sería el caso de las iniciativas en materia de eliminación de barreras, impulso de la accesibilidad al entorno construido, a la comunicación, el apoyo a los talleres y centros especiales de empleo relacionados con actividades no esenciales de la propia empresa, el patrocinio de programas de atención o de ocio o de deporte, y un enorme etcétera que nos remite a la imaginación del tejido organizativo de las personas con discapacidad y a la multiplicidad de proyectos que impulsan en cualquier punto del país y en relación con las mil necesidades que atienden para sus colectivos.

Todo ello en el bien entendido de que la responsabilidad acerca de la integración de las personas con discapacidad es una responsabilidad general de la sociedad que deben impulsar los poderes públicos y que éstos no quedan nunca relevados de sus obligaciones por la existencia de acciones proactivas del tejido social. Las acciones en el marco de la RSE son simples complementariedades, acciones voluntarias basadas en la existencia de operadores económicos y sociales que asumen que las empresas han de ser también un agente del desarrollo humano sostenible.

Por otra parte, no se trata de un plano en el que las organizaciones de las personas con discapacidad no hayan estado desplegando en el pasado toda su capacidad de interlocución. Son innumerables los ejemplos de buenas prácticas y las experiencias de éxito desarrolladas entre muchas organizaciones y muchas empresas en esta materia. Existe ya una fuerte cultura de patrocinio de programas, pero es posible ensanchar esa dinámica a través de la RSE de un modo más coherente para la estrategia de la empresa y de un modo más integrado en la lógica de una RSE que ha de ser objeto del interés de sus accionistas, socios, trabajadores, autoridades, consumidores.

Tal sería el caso de la dinámica abierta hace años por la Fundación ONCE en lo que se denominó Programa de Convenios INSERTA, a los que se incorporaron un buen número de empresas y corporaciones que al suscribir el convenio respectivo no sólo manifestaban estar adoptando un ideario común en materia de no discriminación y promoción de la integración social y laboral de las personas con discapacidad, sino que definían en su articulado compromisos específicos de mejora de sus obligaciones legales en materia de empleo incorporando a sus plantillas trabajadores discapacitados en tasas superiores a las exigidas por la legislación, al tiempo que en materia de accesibilidad, sensibilización social o impulso de las actividades de los centros especiales de empleo, por citar algunos de los contenidos más habituales. La práctica de los INSERTA ha puesto de manifiesto la gran receptividad pero también que el éxito siempre ha corrido en paralelo al grado de implicación personal y compromiso efectivo de los máximos responsables en la dirección estratégica de la empresa.

Del mismo modo, la RSE puede ser un mecanismo adicional de compromiso de la representación sindical en las empresas. La adopción de estrategias relacionadas con la materia social en el marco de la RSE no sólo se refiere a las condiciones de los trabajadores sino a la manera en la que la empresa puede alinearse en la mejora de las condiciones sociales en su entorno y con los métodos de reclutamiento y selección del personal con arreglo a políticas de promoción positiva y discriminación positiva a favor de sectores en riesgo o más desfavorecidos. La coordinación entre las organizaciones de las personas con discapacidad y los agentes sociales en esta materia puede ser bien asumida en el ideario y los códigos de conducta de las empresas y así explorar fórmulas innovadoras para que la integración laboral sea proactiva y no simplemente impuesta, dando lugar a una mayor complicidad en la solución de las dificultades que ese proceso de incorporación encierra muchas veces y a la desaparición de los prejuicios al respecto. Se trata de una cuestión absolutamente esencial en la dinámica de integración laboral por cuanto sobre las personas con discapacidad gravita un doble riesgo de discriminación en materia de empleo: no disponer de él o bien integrarse en los empleos menos cualificados y más precarizados. No olvidemos que el empleo es el factor de estratificación social determinante en nuestras sociedades y que esa estratificación ya no opera sólo entre los que tienen o no un empleo, sino entre los que tienen un empleo de calidad o no. Los expertos hablan desde hace tiempo de que asistimos a una “división de clases de empleo” que ocupa un papel central en la estructura de clases en las sociedades modernas.

También debemos poner en valor el papel que la RSE otorga a la opinión de los consumidores y a la información que se les hace llegar sobre los compromisos éticos, sociales y medioambientales que adopta. Se trata de un tema sensible y que ha sido determinante en la generación de presión para la adopción de la RSE por las empresas. Ya hemos visto que en el debate acerca del Libro Verde se ha suscitado la importancia de proceder a la toma en consideración del diseño para todos como una estrategia que tiene una dimensión tecnológica de gran valor para la innovación en las empresas, pero que también es coherente con el principio de incremento de las expectativas de venta en un mayor espectro de consumidores: quien puede lo más puede lo menos, soluciones pensadas para una mayoría deben satisfacer los requerimientos del consumo de las minorías.

Pues bien, incorporar el diseño universal a la RSE en lo que respecta a la fabricación y definición de los bienes y servicios, no sólo debe de ser un postulado ético comprometido con la garantía de atender las amplias capas de población con capacidades reducidas, sino también una estrategia concreta de interlocución permanente con las empresas concretas en la definición de aquellos avances que pueden introducir en sus actividades de producción para la mejora específica de los productos. Las organizaciones de las personas con discapacidad pueden y deben posicionarse como partes interesadas en tanto que consumidores y presionar por la implantación de la cultura del diseño universal.

Del mismo modo, en la medida en que la RSE pone en valor la toma en consideración de las autoridades locales y de la importancia de las instituciones del territorio en el que radica la empresa que gestiona RSE, la discapacidad ha de estar en la agenda de las autoridades e instituciones cuando éstas son interlocutoras de la empresa en ese proceso de evaluación y definición de los contenidos en los que la empresa integra la preocupación de ese entorno en su estrategia y diseña las acciones que a ese respecto va a realizar.

V.5. La complementariedad con la acción de los poderes públicos

Finalmente, en esta rápida aproximación a algunos de los planos en los que la RSE se presenta como una oportunidad para rediseñar iniciativas del tejido asociativo de las personas con discapacidad ante las empresas, no debemos ignorar el papel que al respecto debe cumplir el sector público. Así, en tanto que empresas y organizaciones, son múltiples los entes públicos y las empresas de capital público que pueden y deben estar inmersas en los compromisos de la RSE. Siempre hemos reclamado que los poderes públicos actúen a través de los entes e instrumentos corporativos de que son titulares, de forma pedagógica y ejemplarizante. Deberíamos incluso señalar que también de forma innovadora, anticipándose y facilitando con sus experiencias los procesos que después deben seguir los operadores privados. Y esa actitud ejemplarizante y de liderazgo del sector público que se incorpore a la estrategia de RSE puede comprometerse en los mismos planos de acción de los que hemos venido hablando: la no discriminación, la integración laboral, la integración social, la promoción de las actividades económicas de las personas con discapacidad, la eliminación de barreras de comunicación, la promoción de la accesibilidad global, el impulso de la interlocución y la obtención de consensos con el tejido asociativo, y un enorme etcétera que viene a ser más amplio que el de las empresas por cuanto que la acción del sector público abarca sectores y materias esenciales, de enorme sensibilidad e importancia decisiva para la dignidad y la igualdad de las personas con discapacidad que sería prolijo ahora señalar.

Pues bien, no sólo nada impide que sea así, sino que esa mayor responsabilidad que la propia Constitución impone a los poderes públicos en la promoción de la integración social y laboral de las personas con discapacidad, tiene ahora una dimensión adicional a través de la que poder expresarse y realizarse. Del mismo modo que se es consciente de las dificultades que existen para la incorporación de las personas discapacitadas a las organizaciones públicas pese a la existencia de un marco legal formalmente correcto, pero que en la práctica no permite alcanzar los objetivos previstos, la RSE, en tanto que plano adicional a la legalidad, en tanto que compromiso ético con los resultados efectivos y no con las formas, puede permitir a un número importante de organizaciones públicas incorporar nuevas y más efectivas prácticas que impulsen realmente la integración laboral y social de las personas con discapacidad.

Asimismo, tal y como se recomienda en el propio Libro Verde y se pone de manifiesto en el Informe del Parlamento Europeo, es posible progresar en las reglas de un aprovisionamiento ético y social por parte del sector público a través de la RSE de sus empresas y corporaciones, estableciendo prácticas que contribuyan a primar la actividad de suministradores que, o bien tienen naturaleza jurídica de Centros Especiales de Empleo o trabajan con un alto grado real de compromiso en la contratación de los mismos en sus plantillas en el segmento de la economía social. O imponer criterios de valoración de esas prácticas en los sistemas concursales de aprovisionamiento. Incluso adoptando estrategias innovadoras en materia de enclaves laborales, por citar tan sólo unos ejemplos de estas potencialidades.

VI. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

VI.1. RSE. Europa: Una formulación simple y contradictoria

Estima el propio Parlamento Europeo en el Informe que hemos citado, que la definición de la RSE por el Libro Verde es “simple y contradictoria”. Simple, porque se limita a un enfoque voluntarista en la aplicación de la RSE. Contradictoria, porque choca contra los consensos ya establecidos en la delimitación de los aspectos que afectan a la gobernanza global y porque parece dar a entender que la aplicación de las normas internacionales en materia de derechos humanos, sociales y medioambientales es una contribución voluntaria de las empresas y no un marco de obligaciones ineludibles. Pero también es contradictoria porque propone una redefinición del papel y de la misión de las empresas al hacer que la RSE sea una “opción accesoria” a la de la obtención de los beneficios, cuando todo el acervo comunitario se ha estado construyendo a este respecto sobre un modelo empresarial que incorpora a la responsabilidad en la obtención de los beneficios esperados por los accionistas e inversores la de la actividad comercial leal y responsable, entre otros aspectos. De ahí que el Parlamento proponga, en este debate abierto sobre la RSE, alejarse de una estrategia de adhesión voluntaria de las empresas a la RSE y acompañarla de un desarrollo legislativo que configure un cuerpo de obligaciones reales para la conducta de las empresas.

Plantea el Parlamento Europeo que son numerosas las cuestiones pendientes de resolver todavía en el proceso de la implantación de la RSE.

¿Cuál ha de ser el papel de impulso y apoyo que deban desplegar los poderes públicos para avanzar en la RSE? ¿Qué estímulos pueden aportarse a los actores de este proceso? ¿Qué valor diferenciador pueden otorgar los poderes públicos adjudicadores en la contratación a las empresas que gestionan la RSE frente a quienes no lo hagan? ¿Son los contenidos actuales de la RSE, los sociales y medioambientales, una respuesta suficiente a las demandas y necesidades planteadas o debe abrirse la RSE a otros contenidos adicionales? ¿Conoce la ciudadanía suficientemente la RSE? ¿Cómo estimular la actividad de las organizaciones de consumidores en la promoción de la RSE? ¿Es coherente el marco RSE con el marco de la acción institucional y de la sociedad civil en la Unión Europea?

VI.2. Posibles enfoques reactivos y proactivos

La debilidad con la que la Comisión ha abierto este debate a partir de la adopción del Libro Verde puede conducirnos a tener un enfoque reactivo: la RSE, tal y como se plantea en el marco del Libro Verde, es ciertamente una respuesta débil a problemas graves planteados a lo largo de la puesta en práctica de los nuevos modelos derivados de la implantación de las nuevas tecnologías, la internacionalización de las economías y la gestión global de las empresas. La RSE vendría a ser algo así como un mecanismo de defensa, un lavado de cara, un avance formal, pero no material, sobre la mejora de las prácticas y los efectos potencialmente negativos de un desarrollo sin reglas claras. Su enfoque actual gira más hacia el valor de las declaraciones que hacia el valor de las acciones concretas y no siempre resulta coherente con otras iniciativas y políticas impulsadas en nuestro espacio europeo. Las empresas ya están concernidas y obligadas en la mayoría de los temas que se abordan en la RSE. Resulta difícil creer que las empresas adopten estrategias voluntarias que les comprometan en su reputación y que no se relacionen directamente con el rendimiento económico de sus actividades.

Pero también podemos tener un enfoque proactivo: la RSE expresa la actitud de la ciudadanía en relación con el comportamiento de las empresas y es una respuesta institucional para incrementar la identificación entre el interior de la empresa y el exterior de la misma, que permite reordenar los principios que deben informar la actividad de la empresa, los valores que deben ser respetados, las reglas y normas ya convenidas en el pasado que han de ser cumplidas y no sólo formalmente. Pero también es un escenario que debe permitir ensayar e incorporar nuevas formas de gestión democrática, y nuevos sistemas de control social sobre las corporaciones en un proceso de aprendizaje que en el futuro estará normalizado y reglado.

Desde esta última perspectiva, sin duda altamente optimista, la RSE es una manifestación de la necesidad general de democratización de todos los ámbitos que implicaría un esfuerzo de profundización de la cultura de la participación ciudadana y la erradicación de muchos comportamientos antidemocráticos y discriminatorios. En suma, un avance en el modelo de democracia deliberativa de la que tanto se habla en estos momentos.

VI.3. Volviendo a los orígenes

Hemos visto que las empresas han sido obligadas por la presión social y de los contextos en los que actúan, a adoptar posiciones activas para identificar ante sus muy diversos interlocutores la forma y el impacto de algunas de sus actividades y prácticas. La mundialización, los nuevos modelos organizativos de las empresas, la deslocalización de partes esenciales del proceso productivo, son algunas de las causas de la pérdida de la información y el control que la sociedad tenía sobre el funcionamiento de las empresas. El asentamiento de una nueva conciencia social sobre la necesidad de acompañar los beneficios económicos con los beneficios sociales, sobre la importancia de reducir o eliminar el impacto medioambiental de las actividades productivas, sobre la inmoralidad de utilizar recursos humanos en régimen casi esclavista o sobre las prácticas de dumping social, en suma, el establecimiento de nuevos valores, comporta un cambio en la estrategia de algunas de las empresas más posicionadas en sectores cuya actividad puede suponer riesgo para la ciudadanía o más sensibilizadas con los comportamientos de los consumidores, que les lleva a adoptar prácticas relacionadas con la RSE.

La interacción de una economía postindustrial con las potencialidades de las nuevas tecnologías en el marco de unas políticas desreguladoras y globalizadoras, están produciendo fenómenos nuevos cuyo impacto social y cultural es difícil predecir pero que en todo caso nos obligan a trabajar con la diversidad, la complejidad y la incertidumbre. Lo que las sociedades demandan es que las nuevas realidades y situaciones sean atendidas en sus dimensiones sociales, políticas y culturales, que son las dimensiones en las que los ciudadanos se sienten concernidos por tales procesos.

Posiblemente hemos vuelto a la raíz de la cuestión y el debate de la RSE no es sino el debate acerca del valor añadido y la retribución de los distintos factores productivos. Posiblemente los nuevos modelos de empresa en el contexto de las nuevas formas de trabajo y producción ya no responden de forma lineal a las preguntas tradicionales sobre el peso de los factores productivos en esa cadena de valor.

En ese contexto, la Unión Europea afronta el reto de regular la obligatoriedad de la aplicación de las normas antidiscriminación y las consecuencias de dicha regulación. Al igual que en las normas internas de cada estado el escenario de aplicación tiene un doble sentido: los comportamientos de los actores han de regirse por el más escrupuloso respeto de las reglas de no discriminación y las conductas infractoras han de ser sancionadas. Pero, al tiempo, han de existir estímulos para aquellos actores que despliegan una mayor proactividad en el respeto de tales reglas o que incluso las incorporan en sus prácticas como parte de su ideario o de sus estrategias empresariales en el marco de las técnicas de la RSE o de cualquier otro modo verificable. Una aplicación concreta de esta lógica la encontramos en aquellas regulaciones que no sólo se limitan a verificar en los concursos públicos que los operadores concursantes respetan tales reglas sino que establecen puntuaciones y méritos adicionales para aquellas prácticas que exceden el simple cumplimiento formal de las reglas antidiscriminación.

No cabe olvidar que en los procesos de integración social y laboral los individuos se juegan muchas cosas y en planos muy diferentes, desde su rol como ciudadanos hasta su bienestar en términos de participación en la generación de renta y en su distribución, pero también en términos de dignidad y de libertad. La perspectiva que en este sentido permite reabrir el debate sobre la RSE y su eficacia sobre un desarrollo sostenible excede los términos pacatos de la importancia que esta cuestión arrastra para las empresas y sus comportamientos, y se sitúa directamente en el problema de cómo hacer más justas las cosas desde todos los planos en los que la acción humana interviene, sea a título individual o a título corporativo. La empresa no es una “nebulosa”, un intangible imposible de reducir a un juicio de legalidad y, por ende, de moralidad. El debate mira más allá de los conflictos ya resueltos y de los consensos ya alcanzados y plasmados frecuente y palmariamente en normas y reglamentos. El debate mira a la universalidad de lo que debemos hacer para ir más allá del cumplimiento formal de nuestras obligaciones y para hacerlas reales y efectivas en nuestras fronteras y más allá de ellas. El debate trata de situar nuevas formas de control para nuevas formas de actividad económica y nos acerca a la diversidad como paradigma que expresa la realidad en la que se mueven nuestras empresas y organizaciones así como nosotros mismos. Esa diversidad no puede ser invocada para un tratamiento injusto de los desiguales sino para ser asumida como un reto que ha de ser gestionado bajo los principios sobre los que ya tenemos consenso. Hoy, dice Touraine, “Lo que mide el carácter democrático de una sociedad no es la forma de consenso o de participación que alcanza; es la calidad de las diferencias que reconoce, que gestiona...”

Creemos que la estrategia no introduce dificultades en la gestión de la corporación empresarial sino procesos de innovación que a medio y largo plazo producen incorporación de valor añadido. Un somero repaso a la evolución de los modelos adoptados por las empresas en las últimas décadas pone de manifiesto la enorme versatilidad de su arquitectura, la gran capacidad de adaptación a circunstancias cambiantes, la complejidad de las relaciones establecidas en su interior y en su entorno, la constante incorporación de metodologías y procesos que en el inicio de su implantación eran juzgados extravagantes y que han terminado siendo un gran valor añadido. Algo así como aquel enunciado de Schumpeter que señalaba que el desarrollo económico está impulsado básicamente por oleadas de innovación a cargo de empresa innovadoras. La RSE es una ponderación de todos esos procesos a la luz de la toma en consideración de que la empresa es un actor social bien contextualizado a través de la sociedad en general y de las partes interesadas en la sostenibilidad de la misma.

VI.4. Una última mirada para no perder la perspectiva general

Puede considerarse la RSE como una consecuencia de los procesos de desregulación que sufren los modelos postindustriales y como una respuesta anómica ante la insuficiencia de los cauces legales e institucionales para garantizar el control de la nueva forma de trabajar de las corporaciones. Puede considerarse que es una conquista arrancada por los stakeholders en una sociedad en la que la presencia de estos en el mercado, en tanto que consumidores y operadores, les otorga posiciones dominantes sobre las empresas. Puede considerarse que la inseguridad de las propias empresas acerca de su sostenibilidad en un contexto cambiante e incierto les conduce a buscar apoyos en todas las partes interesadas en su viabilidad y a pactar la razonabilidad de sus impactos en el ámbito social y medioambiental. En todo caso, nuestro análisis se conduce más que a dilucidar las causas a establecer los contextos del fenómeno y a determinar los perfiles del mismo en el futuro.

Nos parece, en todo caso, que este fenómeno emerge en el contexto de las nuevas formas de producción y organización social. Que es una respuesta aceptable, una nueva forma de pacto social, en el marco de unas economías que presionan fuertemente hacia la desregulación, la suplantación del estado a través de nuevos agentes y a favor de una mercantilización exacerbada de las actividades en el seno de las sociedades occidentales y una sacralización del consumo como referente.

Pero también debemos introducir la consideración de este fenómeno como una manifestación nítida de las nuevas respuestas en lo que se denomina “la sociedad del riesgo”: nuevas respuestas sobre problemas concretos que el sistema de bienestar no atiende a través del estado y que se responden desde “un compromiso concreto más cercano a una ética práctica de la vida cotidiana que a la búsqueda de un final absoluto para la historia vista linealmente”, tal y como Luis E. Alonso describe en su artículo “Los nuevos movimientos sociales en la sociedad del riesgo”. Formas de aproximarse a la realidad social menos radicales, menos absolutas, pero mucho más efectivas en lo que a su impacto real y concreto sobre la acción social se refiere. Reacciones defensivas, locales y dialógicas, que tratan de preservar espacios de seguridad relacionados con las inquietudes y aspiraciones concretas de los grupos que las llevan a cabo como respuesta al incremento de los riesgos tecnológicos, sociales, económicos y políticos de los nuevos problemas que afrontamos. Sistemas interpersonales de reivindicación y defensa de espacios de bienestar y seguridad ya conseguidos, que a su vez proporcionan identidad colectiva a quienes los impulsan y promueven y que crean un concepto diferente de la ciudadanía, tan relativista y minimalista como cualquier otro rasgo cultural del momento que vivimos. En suma, una consecuencia clara del fenómeno de la fragmentación social a la venimos asistiendo en los últimos 20 años en el contexto de lo que se ha llamado el mercado total.

Debemos hacer, finalmente, un esfuerzo de simplificación para ordenar nuestra reflexión sobre el papel que la RSE puede cumplir en relación con nuestra concepción social de la integración de las personas con discapacidad.

La empresa es, básicamente, un modelo de organización social complejo, porque agrupa diversos factores productivos de naturaleza muy heterogénea, y porque interactúa en un contexto social más amplio dotado de reglas y de valores. Como cualquier organización, precisa de la autonomía para el control de su actividad y el ejercicio de la autoridad. Todo ejercicio de autoridad comporta la existencia de una responsabilidad que, en el caso de la empresa, se expresa en múltiples direcciones: ante la propiedad, ante los miembros de la propia organización y ante un conjunto de partes interesadas que a su vez son titulares de derechos y expectativas frente a la empresa. Esas responsabilidades se refieren de muy diversos planos y por referencia a cada una de las partes interesadas a las que hemos hecho referencia: así, tradicionalmente, podíamos identificar una responsabilidad frente a la propiedad en la obtención de los beneficios y la viabilidad y sostenibilidad del proyecto en el tiempo y la gestión eficiente del capital social y del capital físico incorporado. Del mismo modo, existía una responsabilidad frente al capital humano de la empresa en materia de condiciones de trabajo. Igualmente podíamos identificar la responsabilidad de la empresa frente a otras partes interesadas: sus proveedores, sus subcontratistas, las autoridades en el marco de las reglas sociales adoptadas, por citar ejemplos.

Las nuevas realidades han hecho más complejas estas relaciones y más difusas algunas de las responsabilidades. Del mismo modo, se han incorporado al entorno de la empresa nuevos actores sociales que dicen ser parte interesada en su sostenimiento y en el impacto de sus actividades. Finalmente, son numerosas las empresas que realizan sus actividades en nuevos contextos en los que existen otras reglas y valores y contextos en los que no existen reglas o no se respetan.

Los valores dominantes en las sociedades desarrolladas conviven mal con estos nuevos contextos, porque producen contradicciones y porque alejan a los actores sociales del control de la responsabilidad de las empresas.

La RSE pretende ser una respuesta garantista acerca de la reformulación de las obligaciones contraídas por la empresa en todos los contextos en los que interviene. Desde esta perspectiva, la RSE es un esfuerzo de revisión de las prácticas de las empresas para garantizar que las mismas se llevan a cabo con arreglo al pacto social, esto es, en el marco de las normas y los valores dominantes. Pero si ese esfuerzo se despliega bien, la definición de este nuevo marco contiene nuevas potencialidades para la empresa y la sociedad en general.

En ese contexto hay segmentos de la población que padecen más riesgo y en cuya integración el papel de las normas ha sido determinante. Pero a las normas anteaede siempre el debate que permite constatar el grado de consenso social existente sobre los valores que deben informar las reglas que se adoptan. La estrategia de la RSE es ahora mismo en Europa un debate que va a permitir establecer nuevas reglas que se adicionarán a las ya existentes como una pirámide bien fundada y cimentada. Las organizaciones de las personas con discapacidad deben sentirse concernidos por el debate y actuar en el seno del mismo y proponer sus iniciativas.

Pero, al tiempo, son las propias empresas junto con los agentes más activos de su entorno, las que deben iniciarse en las prácticas concretas. Buena parte de esas prácticas deben ir dirigidas a que los principios y postulados defendidos se cumplan realmente. Del mismo modo, a los esfuerzos para una aplicación finalista de las leyes, esto es, proactiva y no sólo formal.

El tejido asociativo dispone de su voz y de la de otros actores sociales para lograr que a través de la RSE las empresas interioricen las prácticas adecuadas y, a través de ellas, se avance en temas que como la integración laboral, la accesibilidad, el diseño universal, no sólo son principios sobre los que es fácil obtener el respeto y el acuerdo de las empresas, sino que deben convertirse en acciones concretas adaptadas a la dinámica de RSE de cada empresa en particular. Nada que se escape a nuestra capacidad de hacer y a nuestro deseo de hacerlo. Tal y como dice Emilio Lledó en su libro *Memoria de la Etica*, “Tal vez sólo la muerte, el destino, la fama y el esfuerzo trazan ciertas fronteras a las que la pasión se somete. Tal vez, también, la mirada de los dioses refleja, con todas sus contradicciones, un lejano horizonte en el que contrasta lo que los hombres hacen.”

OTRA FORMA DE MAXIMIZAR EL BENEFICIO

GEMA GONZÁLEZ NEVADO
Fundación ONCE

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ¿QUÉ FACTORES HAN DETERMINADO QUE SE PRODUZCA UN CAMBIO EN LA FORMA DE ACTUAR DEL CONSUMIDOR Y DEL EMPRESARIO? III. ¿QUÉ ALTERNATIVAS TIENE EL EMPRESARIO PARA PRESENTAR Y GESTIONAR ANTE LA SOCIEDAD SU ACTUACIÓN SOCIALMENTE RESPONSABLE? IV. EL PACTO MUNDIAL. V. ¿ES POSIBLE MEDIR LOS BENEFICIOS QUE SE DERIVAN PARA EL EMPRESARIO POR UNA ACTUACIÓN SOCIALMENTE RESPONSABLE? V. UN EJEMPLO DE EMPRESA SOCIALMENTE RESPONSABLE EN ESPAÑA.

I. INTRODUCCIÓN

El fin principal de la empresa es la maximización del beneficio. Esta afirmación tan rotunda y exenta de todo matiz ha sido transmitida en los manuales de economía como el principio inspirador de la actuación de los empresarios que buscan la obtención de lucro y riqueza personal ajenos a los problemas del entorno en el que desarrollan su actividad.

Esta línea directriz de la actuación del empresario, unido al importante papel que juega la empresa en el momento actual, supondría vivir en una sociedad caracterizada por comportamientos individualistas que buscan el crecimiento del lucro personal de forma ajena a la situación del entorno en el que se desarrolla. Muchos podrían pensar que esta afirmación no está muy distante de la imagen que nos muestra la sociedad actual caracterizada por una distribución desigual de la riqueza, por daños irreparables en el medio ambiente por el uso de formas de producción agresivas, la discriminación del empresario por la no contratación de determinadas personas por su pertenencia a una minoría étnica, por su sexo, por ser discapacitado, etc.

Sin embargo, en los últimos años algo está cambiando en la actuación de la empresa, de la Administración Pública y del ciudadano como consumidor que está haciendo temblar algunos de los pilares de la economía liberal.

Los empresarios han tomado conciencia de la necesidad de incorporar a su idea de maximización del beneficio determinadas consideraciones éticas que si bien en este momento se muestran como una opción todo parece apuntar a que en el futuro la responsabilidad social del empresario se convertirá en una “exigencia” potenciada por el entorno.

La idea del empresario actuando de forma responsable, solidaria y en consonancia con determinados principios éticos confronta con determinadas tesis económicas tradicionales que consideraban que el desarrollo de una actividad empresarial fuera de determinados principios normativos dictados por el Estado que tenían que ver, por ejemplo, con temas de protección del medio ambiente se solventaba, y se solventa, con el pago de un impuesto o una “multa”, es decir, el diseño de determinadas medidas coercitivas eran medidas suficientes para regular y condicionar la actuación ética del empresario. Por ejemplo, el principio “El que contamina paga” significa la protección y vigilancia del Estado de los intereses de los ciudadanos, pero al margen de la actuación del ciudadano. Sin embargo, hay determinadas actuaciones del empresario que no pueden ser una imposición del Estado, por lo que la actuación de la Administración debe ir encaminada al establecimiento de incentivos que fomenten actuaciones de responsabilidad social por parte de la empresa.

Esto no quiere decir que la actuación responsable de las empresas debe sustituir a la normativa y reglamentación social y medioambiental de los distintos países, ni que sea innecesaria la labor del Estado como ente supervisor de la actuación de los distintos agentes económicos. La actuación responsable de la empresa debe ser complementaria, y en ningún caso sustitutiva, de la actuación de los poderes públicos.

El hecho de que una empresa sea socialmente responsable no significa únicamente que ésta cumpla con sus obligaciones jurídicas, sino que la actuación de la entidad empresarial debe ir más allá, destinando fondos a la mejora del capital humano, el entorno y las relaciones con los interlocutores sociales. Una empresa en la que sus actuaciones socialmente responsables van más allá del mero cumplimiento de la legislación vigente, puede ver incrementada su competitividad respecto del resto de las empresas con las que opera en el mercado.

El principal cambio producido en los últimos años respecto a la actuación del ciudadano es que éste ya no se conforma con que el Estado supervise, vigile e incentive determinadas actuaciones del empresario sino que quiere conocer y premiar una actuación responsable del mismo frente a la sociedad en general y frente al consumidor como trabajador y ciudadano.

Hay que mencionar la importancia que ha tenido en el cambio en las formas de actuación del empresario el papel de la sociedad civil articulada en torno a ONG's, que han centrado sus esfuerzos en contactar con las empresas, plantearles las ventajas de una actuación “socialmente responsable”, exponerles ejemplos de buenas prácticas en la materia y acompañar al empresario en todo el proceso de cambio en sus filosofías de empresa.

II. -¿QUÉ FACTORES HAN DETERMINADO QUE SE PRODUZCA UN CAMBIO EN LA FORMA DE ACTUAR DEL CONSUMIDOR Y DEL EMPRESARIO?

Un agente clave de este cambio en la estrategia empresarial es el consumidor. Se asume que el consumidor es cada día más consciente de cómo y bajo qué circunstancias producen las empresas. Se considera también que los gobiernos europeos se están dando cuenta de los beneficios mutuos que supone unir fuerzas y realizar alianzas estratégicas con los agentes económicos privados que actúan en su país, su región o su ciudad. En este último planteamiento se cuestiona el comportamiento tradicional de la división de funciones entre el sector público y el sector privado. El sector privado debía concentrar su atención en producir beneficios y el sector público en realizar tareas de seguridad de los agentes económicos y sociales y, en definitiva garantizar la cohesión y el equilibrio social. Parece ser que esta división del trabajo en la actualidad está cuestionada. Al empresario no se le está exigiendo que pague más impuestos, pero en cambio se le está presionando para que reduzca las externalidades negativas que algunas de sus actuaciones provocan.

El consumidor ha tomado conciencia de su poder de decisión del bien o servicio que demanda y los factores a tener en cuenta para adquirir los mismos. Si bien la concepción tradicional es que el precio y la calidad eran factores determinantes a la hora de decantarse por un producto, actualmente hay otros elementos que pueden influir a la hora de adquirir un bien o servicio.

El siglo XXI nos presenta una sociedad en la que la información fluye de una manera muy rápida, llegando a todos los lugares y a todas las personas casi de una forma instantánea, estamos en la denominada “Sociedad de la Información”. La actuación de una empresa y la forma en la que se desenvuelve e interactúa en el entorno que la rodea es una información puesta a disposición del consumidor y que puede influir en su decisión final sobre si adquirir o no un determinado producto.

El consumidor exige que la actuación de la empresa responda a determinados principios y valores que van desde el respeto al medio ambiente, la solidaridad con determinados colectivos con dificultades de inserción, la sensibilidad hacia determinados problemas que sufre la sociedad actual, etc. Esta exigencia por parte del consumidor se ve recompensada con la decisión de adquirir un determinado bien o producto que es proporcionado por una “empresa solidaria”.

El apoyo a determinadas causas sociales se ha convertido en un factor más a incorporar a los elementos que influye en la decisión de compra del consumidor, estando dispuesto el cliente a cambiar de marca y producto por este motivo. Es más, las actuaciones socialmente responsables de una empresa es un elemento que se incorpora a la imagen de marca de determinados bienes o productos llegando a suponer un elemento diferenciador de los mismos.

El hecho de que una empresa incorpore principios éticos y actuación responsable socialmente en sus formas de producción y en su actuación no influye sólo en que el consumidor se decante por los bienes y servicios que ésta produce, sino que incluso puede hacer que el individuo que adquiere un bien esté dispuesto a pagar un precio mayor si el fabricante es una empresa socialmente responsable.

Según un estudio de la Fundación Empresa y Sociedad, un 90% de los consumidores españoles estaría dispuesto a pagar más por un bien o servicio producido por una empresa que destina parte del margen obtenido por el mismo a un proyecto social.

Sin embargo, éste no es el único beneficio que puede obtener una empresa socialmente responsable, ya que otros elementos positivo derivados de esta diferenciación frente a la competencia son:

- Mejora de las relaciones con el entorno,
- Mejora de la imagen de marca,
- Captación de nuevos clientes,
- Mejora de la imagen corporativa,
- -Mejora de las relaciones con los sindicatos y la administración pública
- Apoyo al lanzamiento de nuevos productos

Si bien estos beneficios externos son lo bastante significativos para ser tenidos en cuenta en la estrategia de una empresa, no es menos importante el impacto que las políticas de responsabilidad social de la empresa tienen en los trabajadores de la misma. No hay que olvidar que el trabajador, su familia y su entorno pueden ser a su vez consumidores y prescriptores del producto, por lo que actuaciones dentro del ámbito de los recursos humanos como mejora del clima laboral, incentivos sociales, etc., derivan en una satisfacción del trabajador y por tanto en una predisposición del mismo no sólo a adquirir determinado producto sino a recomendarlo e influir en la decisión del resto de consumidores que están en su entorno.

La fidelidad y el compromiso de las personas que trabajan en la empresa es un elemento interno que a su vez redundará en la mejora de la productividad, al influir directamente en la motivación del trabajador y en la implicación que supone el hecho de que la entidad para la que desempeña su trabajo comparta y aplique los mismos principios éticos que el trabajador.

La responsabilidad social de la empresa cobra una especial importancia en el ámbito local donde las actuaciones del empresario son conocidas por todos los ciudadanos y donde los problemas que afectan a la zona se presentan de una manera muy cercana para todos los individuos que viven en la misma. Las empresas se convierten en el motor del crecimiento económico de la zona donde se establecen y con ello influyen directamente en las condiciones de vida de la población de la zona. Por ello, la reputación de una empresa en su lugar de ubicación y su imagen, no sólo como empresa, sino como agente que está inmerso en la comunidad local, influye en la competitividad de la empresa.

Si bien en el ámbito local la incorporación de valores éticos en los métodos de gestión y en los planes de actuación de la empresa son conocidos por el consumidor que reside en la zona que en muchos casos desempeña una actividad productiva en la misma, cuando la empresa excede del tamaño de una PYME o cuando sus planes de actuación en el campo de la responsabilidad social son más ambiciosos se deben buscar fórmulas de actuación de mayor impacto social.

Es necesario mencionar la actuación del consumidor como inversor, apareciendo el concepto de “inversión socialmente responsable” para referirnos a fondos que invierten su capital en empresas que cumplen criterios sociales y ecológicos específicos. El inversor utiliza el cumplimiento de estos criterios como indicador de una buena gestión interna y externa.

III. -¿QUÉ ALTERNATIVAS TIENE EL EMPRESARIO PARA PRESENTAR Y GESTIONAR ANTE LA SOCIEDAD SU ACTUACIÓN SOCIALMENTE RESPONSABLE?

Las prácticas de responsabilidad social empresarial son diversas y comprenden desde los programas tradicionales filantrópicos, tales como apoyo a actividades locales de caridad, culturales y educativas hasta un grupo de políticas y prácticas más amplias relacionadas con operaciones básicas de empresa. Hoy, cada vez más, las empresas están desarrollando sus propios códigos de conducta, y las grandes corporaciones están siguiendo los códigos internacionales que guían el comportamiento de las empresas hacia el medio ambiente y la sociedad en general. Estas empresas socialmente responsables tienen un objetivo que va más allá de la producción de bienes o servicios. Su desafío es el de lograr obtener unos resultados financieros positivos, un crecimiento económico sostenible y una mayor equidad social.

Una de las alternativas que se presentan a una empresa para instrumentar aquellas actuaciones que van más allá de las relaciones mercantiles propiamente dichas es la constitución de una Fundación.

Según un reciente estudio llevado a cabo conjuntamente por ESADE y la Fundación Telefónica, se han identificado 120 fundaciones de empresa (excluidas las fundaciones de las cajas de ahorro) 62 de las cuales pertenecen al grupo de las 1.000 primeras empresas en facturación.

Teniendo en cuenta las 1.000 primeras empresas en facturación, se han detectado que 440 empresas realizan actividades de patrocinio deportivo y/o patrocinio cultural y/o mecenazgo social. El 15% de estas empresas las canalizan en parte a través de estas 62 fundaciones. Un dato relevante es que todas las empresas que conforman el IBEX35 realizan estas actividades y el 60% de las empresas que forman parte de dicho índice cuentan con una fundación de empresa.

Respecto de las ventajas de disponer de una fundación de empresa, el estudio de ESADE y la Fundación Telefónica revelan como principal beneficio el separar y ordenar las relaciones de la empresa con la administración y la sociedad en aquellos aspectos donde acaba la relación mercantil, derivándose de esta separación el consolidar una reputación social para la corporación y la marca.

Cuando la responsabilidad social de la empresa tiene que ver con las formas de producción y la gestión de la entidad y no tanto con el destino de un patrimonio determinado a la realización de actividades benéficas, asistenciales, etc., recientemente han aparecido las denominadas etiquetas sociales. Estas suponen un elemento diferenciador unido a la imagen de marca de un producto de una empresa socialmente responsable y que está siendo utilizado por distintos fabricantes (marcas declaradas), sectores industriales, ONG o administraciones.

El problema del que adolecen las etiquetas sociales es que en la mayoría de los casos carecen de una certificación o validación por parte de un tercero independiente sobre las afirmaciones sobre las que se confeccionan e implantan. Para que estas etiquetas o marcas declaradas resultaran realmente creíbles fomentando su implantación sería necesario una validación constante y un control continuado, lo que hace que todavía no sea un sistema utilizado.

Si bien los productos a los que se aplican y los efectos positivos de las mismas son todavía muy reducidos, un aumento significativo de estas etiquetas podrían suponer un problema dado que la diversidad de criterios utilizados en estas etiquetas y la falta de especificaciones de las bases sobre las que se sustenta puede inducir a confusión en el consumidor.

Por otro lado, en los últimos años están apareciendo distintas iniciativas tanto en el ámbito nacional como internacional destinadas a difundir a la sociedad en general listados de empresas socialmente responsables que cumplen determinados principios éticos y que se comprometen a seguir cumpliéndolos en un futuro.

IV. EL PACTO MUNDIAL

En el ámbito internacional, Kofi Annan, Secretario General de Naciones Unidas, propuso un documento en Davos, el 31 de enero de 1999, ante el Foro Económico Mundial. Este documento, puesto en práctica oficialmente en la sede de las Naciones Unidas en Julio de 2000, contiene nueve principios respecto a los derechos humanos, al trabajo y al medio ambiente, y fue llamado el Pacto Mundial. En este documento, Kofi Annan afirma “Optemos por el poder de los mercados con la autoridad de los ideales universales. Optemos por conciliar las fuerzas creativas del espíritu de la empresa privada con las necesidades de los desfavorecidos y de las generaciones futuras”.

El Pacto Mundial se creó para ayudar a las organizaciones a definir sus estrategias y modalidades de acción de forma que todas las personas, y no sólo unos pocos afortunados, puedan beneficiarse de las ventajas de la globalización.

Los nueve principios recogidos en el Pacto Mundial son:

Derechos Humanos

1. -Las empresas deben apoyar y respaldar la protección de los derechos proclamados a nivel nacional; y
2. -Evitar verse involucrados en abusos de los derechos humanos.

Normas laborales

1. -Las empresas deben respetar la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.
2. -La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio
3. -La abolición efectiva del trabajo infantil
4. -La eliminación de la discriminación respecto del empleo y la ocupación

Medio ambiente

1. -Las empresas deben apoyar la aplicación de un criterio de precaución respecto de los problemas ambientales.
2. -Adoptar iniciativas para promover una mayor responsabilidad ambiental.
3. -Alentar el desarrollo y la difusión de tecnologías inocuas para el medio ambiente.

El pacto mundial no es sólo un instrumento de regulación, un código de conducta con fuerza jurídica obligatoria ni un foro para la formulación de normas y prácticas de gestión. Tampoco es un refugio que permita a las empresas suscribirlo sin demostrar un interés y unos resultados reales. Se trata de una iniciativa de carácter voluntario destinada a servir de marco general para fomentar la responsabilidad cívica mediante el liderazgo empresarial comprometido y creativo.

V. -¿ES POSIBLE MEDIR LOS BENEFICIOS QUE SE DERIVAN PARA EL EMPRESARIO POR UNA ACTUACIÓN SOCIALMENTE RESPONSABLE?

En 1999, un estudio publicado en Business and Society Review, mostró que 300 grandes corporaciones descubrieron que las empresas que hacían público su compromiso de honrar a sus códigos de ética, mostraron un desempeño tres veces mayor a aquellas que no lo hicieron, tomando como parámetro el valor agregado en el mercado.

Por solicitud de IBM Corp., David Lewin, profesor de la UCLA estudió a 156 empresas con el fin de determinar la relación entre las donaciones corporativas y la gestión corporativa. El estudio demostró que las firmas más propensas a la filantropía obtenían tasas de retorno de sus inversiones significativamente más altas. Lewin concluyó que “la filantropía corporativa puede, con el tiempo, fortalecer el desempeño de los negocios”.

Frecuentemente, los consumidores son llevados hacia marcas y compañías consideradas por tener una buena reputación en áreas relacionadas con la responsabilidad social. Una empresa considerada socialmente responsable, puede beneficiarse de su reputación ante los consumidores, así como de su reputación entre la comunidad empresarial, incrementando así la habilidad de la empresa para atraer capital y asociados.

En la economía global, la imagen de marca y la reputación están entre las más valoradas fortalezas. Prácticas de marketing responsable, por naturaleza, son altamente visibles para los consumidores y tienen el potencial de fortalecer o fragilizar la opinión del público con respecto a una empresa o a su marca. Una buena reputación por integridad y un fuerte compromiso con los consumidores puede generar lealtad y confianza y proveer espacio de confianza en tiempos de crisis, teniendo un público más tolerante y más propenso a restaurar su confianza cuando la crisis termina. Del mismo modo, prácticas de marketing responsable que son vistas de manera negativa pueden menguar la imagen de marca y la reputación de una empresa, así ésta tenga productos o servicios de muy alta calidad.

Una de las actuaciones internas relacionadas con la responsabilidad social de la empresa son las prácticas responsables de contratación, fomentando políticas de mejora de la calidad en el empleo y sobre todo eliminando cualquier actuación discriminatoria respecto a la contratación de mujeres, jóvenes, parados de larga duración, minorías étnicas, discapacitados y personas pertenecientes a colectivos con dificultades de inserción.

VI. -UN EJEMPLO DE EMPRESA SOCIALMENTE RESPONSABLE EN ESPAÑA

Como ejemplo práctico de empresa socialmente responsable en España se presenta el caso de MRW. Esta empresa de transporte urgente lleva desde 1993 destinando más del 1% de su facturación a acción social, beneficiando a los sectores más desfavorecidos y a los que mayor labor humanitaria y social desempeñan en nuestra social.

MRW ofrece los siguientes servicios sociales: plan Sub-25 para estudiantes menores de 25 años desplazados de su residencia habitual consistente en un envío gratuito mensual; el Plan Forran (Formación Universal) para estudiantes y profesores en el extranjero consistente en un envío gratuito mensual; el Plan 2000 para personas discapacitadas consistente en un envío gratuito mensual; el Plan Mayor para los mayores que viven en residencias geriátricas, consistentes en envíos gratuitos sin límite; el Plan Amigo para el traslado gratuito de perros guía, de rescate, detectores de estupefacientes y en vías de adopción; el Plan Manos Libres para que los clientes abonados envíen su equipaje desde el hotel hasta su empresa de forma gratuita; el Plan Gran Familia consistente en un envío mensual gratis para familias numerosas; el Plan Ayuda Cultura, con importantes descuentos para las librerías, y el Plan Campañas Solidarias.

Con el Plan Campañas Solidarias de MRW la Compañía pretende que las ONG, Instituciones, Administraciones, empresas, etc. que pongan en marcha una acción solidaria se eviten dificultades de direccionamiento y coste de las donaciones de los ciudadanos. MRW se encarga de transportar a un punto del territorio nacional todo el material recepcionado en sus franquicias.

Es importante mencionar la participación de MRW en 44 campañas humanitarias desde 1995 colaborando con entidades como Acción Contra el Hambre, Aldeas Infantiles, Asociación Ciudadana Anti-Sida de Catalunya, Cruz Roja, Fundación Anti-Sida España, Fundación Deporte Joven, Fundación Esclerosis Múltiple, Médicos Sin Frontera, Médicos Solidarios y Mensajeros de la Paz entre otras.

DOCUMENTOS

**LA TRANSPOSICIÓN AL DERECHO ESPAÑOL DE LA
DIRECTIVA 2000/78/CE, DEL CONSEJO DE 27 DE
NOVIEMBRE DEL 2000, RELATIVA AL
ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO GENERAL PARA
LA IGUALDAD DE TRATO
EN EL EMPLEO Y LA OCUPACIÓN**

Informe propuesta del Comité Español de Representantes
de Minusválidos (CERMI)

SUMARIO: I. CRITERIOS PARA LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA. I.1. La suficiencia y adecuación de las normas de igualdad formal. I.2. La suficiencia y adecuación de las normas de acción positiva para reducir y eliminar la desventaja real de las personas con discapacidad (Igualdad real): La acción positiva y la obligación de garantizar “ajustes razonables” para las personas con discapacidad. I.3. Ámbito material de aplicación. I.4. Defensa de derechos (Artículo 9) y Protección de las víctimas (Artículo 11) I.5. Carga de la prueba (Artículo 10). I.6. Divulgación de la información (Artículo 12). I.7. Diálogo social y con las organizaciones no gubernamentales (Artículo 13 y 14). I.8. Cumplimiento (Artículo 16). I.9. Sanciones (Artículo 17). I.10. Transposición al Derecho nacional (Artículo 18). I.11. Informes (Artículo 19). II. NORMAS AFECTADAS POR LA TRANSPOSICIÓN. II.A. Estatuto de los trabajadores. II.B. Ley de integración social de minusválidos. II.C. Ley de función pública. II.D Ley de ordenación general del sistema educativo y ley orgánica de universidades. II.E. Ley de procedimiento laboral. II.F. Ley de infracciones y sanciones en el orden social. ANEXO: ARTICULACIÓN NORMATIVA.

I. CRITERIOS PARA LA TRANSPOSICION DE LA DIRECTIVA

En el plazo de tres años, o de seis años, según sea la opción que elija el Estado miembro, es decir antes del 2 de diciembre del 2006, en cualquier caso, se debe haber trasladado a nuestro Derecho la Directiva 2000/78/CE. Sería muy positivo que el Gobierno desarrollara esta Directiva antes de dejar transcurrir el plazo de tres años, como así han anunciado los países nórdicos, máxime cuando el año 2003 ha sido declarado Año Europeo de las Personas con Discapacidad.

Los criterios para adaptar a nuestra legislación a la Directiva deberían producir el acercamiento más eficaz de la situación real de las personas con discapacidad en el ámbito del empleo y de las condiciones de trabajo a los objetivos de la norma comunitaria, para lo que sería preciso:

- -Acometer las modificaciones normativas necesarias.
- -Un Plan de Empleo para las personas con discapacidad¹ que sirva de acompañamiento a las normas jurídicas adaptadas a la Directiva.

En el presente informe sólo se desarrollarán las reformas normativas que son necesarias para una transposición, no sólo adecuada desde el punto de vista jurídico, sino lo más ambiciosa posible para ir haciendo realidad el anhelado objetivo de la igualdad de derechos.

Tres son las opciones que puede seguir un Estado miembro: un enfoque “horizontal”, es decir, aprobar una norma jurídica que comprenda todos los tipos de discriminación, o bien otro de carácter “vertical”, que supone afrontar cada tipo de discriminación en normas separadas. Finalmente, una tercera opción puede ser “mixta”, que combine ambos enfoques. Probablemente, ésta sea la opción que más se compadezca con nuestro ordenamiento jurídico, pues disponemos, además de la propia Constitución, de un Estatuto de los Trabajadores y una Ley de Procedimiento Laboral, que bien puede acoger las cláusulas generales prohibitivas de las discriminaciones en el empleo por cualquiera de las causas cubiertas por la presente Directiva, así como por otras Directivas, como la relativa a la igualdad entre hombres y mujeres del año 1976² o la relativa a la igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, aprobada el 29 de junio de 2000³ y, por otra parte, disponemos de una Ley “vertical” de Integración Social de Minusválidos, aprobada en 1982, que podría recoger los aspectos sustanciales relativos a las discriminaciones por esta causa. Además, otras normas de rango legal resultan afectadas por la transposición de esta Directiva (especialmente, la Ley de Función Pública, la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo y la Ley Orgánica de Universidades).

En el marco general de la Directiva que tiene por objeto (Art. 1) “...luchar contra la discriminación por motivos de ...discapacidad...en el ámbito del empleo y la ocupación, con el fin de que en los Estados miembros se aplique el principio de igualdad de trato “, se deben analizar las dos vertientes que se derivan de dicho principio de igualdad, interrogándonos sobre dos cuestiones:

- -¿Son suficientes y adecuadas las normas que vedan o prohíben la desigualdad o discriminación en el trato hacia las personas con discapacidad (Igualdad formal)?
- -¿Son suficientes y adecuadas las normas de acción positiva para reducir y eliminar la desventaja real de las personas con discapacidad (Igualdad real)?

I.1. La suficiencia y/o adecuación de las normas de igualdad formal

Ya se ha visto que nuestra Constitución y la norma laboral básica (Estatuto de los Trabajadores, cuyo Texto Refundido fue aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo) consagran claramente la prohibición de la discriminación. En la primera (Artículo 14), aunque no se cita explícitamente, la jurisprudencia constitucional ha extendido a las discapacidades el ámbito de la norma suprema antidiscriminatoria. En el campo de las relaciones laborales, el artículo 4.2.c) del Estatuto de los Trabajadores (ET) también prohíbe las discriminaciones por razones de “disminuciones físicas, psíquicas y sensoriales, siempre que se hallasen en condiciones de aptitud para desempeñar el trabajo o empleo de que se trate”. Con independencia de lo obsoleto del término “disminuciones”, parece que la norma es suficiente para garantizar, al menos, en el plano formal, el principio de igualdad y la prohibición de las discriminaciones directas, es decir aquellas que se refieren a una persona cuando “sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otra en situación análoga “ (Art. 2.2.a) de la Directiva).

La alusión de nuestra norma laboral al requisito de aptitud para desempeñar el puesto de trabajo resulta coherente con la Directiva, si bien debe ser complementado con la obligación empresarial (Artículo 2.2.b.ii, en relación con el 5 de la Directiva) de “adoptar medidas adecuadas ... para eliminar las desventajas” de las personas con discapacidad, cuestión ésta a la que después nos referiremos más ampliamente. Así, el propio considerando 17 de la Directiva interpreta que la aplicación de la misma está condicionada a la competencia, capacidad y disponibilidad de la persona.

No se cita, no obstante, a las discapacidades entre los supuestos contemplados en el artículo 17 del ET⁴, laguna destacable y que debe ser abordada, no sin ser muy cuidadoso a la hora de salvaguardar las discriminaciones favorables que puedan deberse, por ejemplo, a razones de protección de la seguridad y salud o la derivada de la cuota empleo del 2 por 100 establecida en favor de los trabajadores minusválidos en las empresas de cincuenta o más trabajadores. En este sentido, el artículo 17.2 parece suficiente para salvaguardar la reserva de empleo antes referida.

La inclusión de las cláusulas antidiscriminatorias o de igualdad de trato en un texto legal como el del Estatuto de los Trabajadores ofrece, sin embargo, algunas dificultades en relación a las personas vinculadas por relaciones de trabajo excluidas del ámbito “laboral” regulado por el Estatuto de los Trabajadores o sometidas a una relación laboral de carácter especial. En el primer caso (Art. 1.3 del ET), se trata de los siguientes:

- -Trabajadores por cuenta propia (Disposición Final primera ET).
- -Funcionarios, cuya relación se regule por normas administrativas y estatutarias.
- -Prestaciones personales obligatorias (por ejemplo los “trabajos en beneficio de la comunidad”, a que se ven condenados los penados).
- -La actividad que se limite al mero desempeño del cargo de consejero o miembro de los órganos de administración de Sociedades.
- -Los trabajos familiares.
- -Actividades de personas que intervengan en operaciones mercantiles por cuenta propia.
- -Actividades de personas prestadoras del servicio de transporte al amparo de una autorización administrativa de la que son titulares.

En cuanto a las relaciones laborales de carácter especial (Art. 2.1), son las siguientes:

- -La del personal de alta dirección⁵.
- -La del servicio del hogar familiar⁶.
- -La de los penados en instituciones penitenciarias⁷.
- -La de los deportistas profesionales⁸.
- -La de los artistas en espectáculos públicos⁹.
- -La de las personas que intervengan en operaciones mercantiles por cuenta de uno o varios empresarios¹⁰.

- -La de los trabajadores minusválidos en centros especiales de empleo¹¹.

Pues bien, el primer grupo no se ve afectado por el Estatuto de los Trabajadores, por lo que no les serían de aplicación las cláusulas antidiscriminatorias comentadas. En cuanto al segundo grupo, la de los trabajadores sometidos a alguna de las relaciones laborales de carácter especial enumeradas, sólo les sería de aplicación en caso de remisión expresa, disposición supletoria o análoga recogida en sus normas reglamentarias. Y, en todo caso, los preceptos constitucionales (Art. 14) les serían de aplicación a ambos grupos. Al respecto, debe señalarse:

- -Las relaciones laborales especiales del personal de alta dirección y del servicio del hogar familiar ni se remiten al Estatuto de los Trabajadores ni recogen cláusula alguna antidiscriminatoria. En la relativa al servicio del hogar familiar hay una vaga referencia a la aplicación supletoria de la “normativa laboral común”.

- -En el caso de la relación especial de los deportistas profesionales, artistas en espectáculos públicos, personas que intervengan en operaciones mercantiles por cuenta de uno o varios empresarios y trabajadores minusválidos en centros especiales de empleo, existe en sus disposiciones reguladoras respectivas una remisión expresa a los derechos laborales recogidos en el Estatuto de los Trabajadores, por tanto, el artículo 4.2.c) sería plenamente aplicable.

- -El caso de los penados en instituciones penitenciarias es bien peculiar, sin duda por olvido del legislador. La más reciente regulación de esta relación laboral especial (Real Decreto 782/2001, de 6 de julio) contiene una cláusula antidiscriminatoria que no cubre las personas con discapacidad¹².

No quedan suficientemente garantizados en nuestra legislación, sin embargo y a pesar de diversos pronunciamientos jurisprudenciales favorables, la protección frente a la llamada discriminación indirecta y la protección frente al “acoso” derivado de un motivo de discriminación de los amparados por la Norma europea, en los términos de los artículos 2.21) y 2.3, respectivamente, de la Directiva.

a) Discriminación indirecta.

Entendida como tal cuando una “disposición, criterio o práctica aparentemente neutros pueda ocasionar una desventaja particular” (Art. 2.21) a personas que pertenecen a alguno de los grupos destinatarios de la Directiva. El concepto de discriminación que acertadamente se utiliza es doble y su origen precisamente procede de la definición que se hizo en la Directiva 76/207/CEE, relativa a la igualdad de trato entre hombres y mujeres. Mientras que las discriminaciones directas son más evidentes y, por tanto, su uso menos numerosos, existen numerosas prácticas, aparentemente neutras, que introducen verdaderas discriminaciones en el ámbito del empleo. Tal es el caso del establecimiento de determinados procedimientos de selección, criterios restrictivos en la valoración de los puestos de trabajo o sistemas de rendimiento o promoción profesional. Habrá que analizar, en cada caso, si dichas prácticas introducen factores de discriminación en relación con las personas con discapacidad.

La determinación sobre cuándo o en que circunstancias se ha producido una discriminación indirecta corresponde a los Órganos judiciales o Administrativos nacionales, con arreglo a las normas de cada Estado miembro. Sin embargo, el apartado 15 de la Exposición de Motivos de la Directiva, matiza que estas normas podrán disponer que la discriminación indirecta se aprecie y valore por cualquier medio, incluso a través de instrumentos estadísticos. Se estima que la situación de discriminación se infiere notoriamente por el bajo nivel de empleo de las personas discapacitadas en relación con la población en general.

La Directiva (Art. 2.21 i.) precisa que, sin embargo, dicha discriminación “indirecta” puede estar justificada por una “finalidad legítima” y los medios para lograr dicha finalidad sean “adecuados y legítimos”.

Dicha finalidad legítima, que serviría de amparo precisamente a una disposición, criterio o práctica discriminatoria puede ser la protección de la salud o integridad física del trabajador con discapacidad y la imposibilidad técnica, por ejemplo, de adaptar el puesto de trabajo a sus requerimientos y necesidades. Pero el recurso a esta excepción ha de entenderse en un sentido restrictivo y éste es el sentido, precisamente, de la segunda excepción: “respecto las personas con una discapacidad determinada, el empresario o cualquier persona u organización a las que se aplique lo dispuesto en la presente Directiva, está obligado, en virtud de la legislación nacional, a adoptar medidas adecuadas de conformidad con los principios contemplados en el artículo 5 para eliminar las desventajas que supone esa disposición, ese criterio o esa práctica “.

La excepción del artículo 2.2.b.i) fue introducida a requerimiento del Reino Unido, país que, al parecer, no contempla en su legislación el concepto de discriminación indirecta. En definitiva, el proceso que debe seguir el empleador, cuando se enfrente, por ejemplo, a la decisión de aplicar una decisión discriminatoria respecto una persona con discapacidad es, en primer lugar, intentar adoptar las “medidas adecuadas” para eliminar la causa de la desventaja que justificaría el trato discriminatorio y, sólo, posteriormente, y en el supuesto de imposibilidad (según los criterios que después se analizan) para anular la barrera u obstáculo, sería legítima la práctica discriminatoria.

La Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha analizado con profusión la discriminación por razón de género para realizar determinadas actividades profesionales o por la protección de la condición de la mujer, sobre la base de la interpretación del apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 76/207/CEE. Sentencias que pueden ofrecer criterios sobre futuras interpretaciones de la nueva Directiva aplicada a otros grupos¹³. Las principales conclusiones de esta jurisprudencia es que los Estados miembros tienen cierto margen de apreciación para excluir determinadas actividades profesionales a hombres o mujeres, pero que su aplicación es excepcional y restrictiva: sólo referida a puestos específicos y periódicamente debe ser revisada la legitimidad de la exclusión o discriminación.

En suma, La Directiva 2000/78/CE., al delimitar el concepto de discriminación indirecta, estipula (Artículo 2.2.b.ii, en relación con el artículo 5) la obligación del “empresario o cualquier persona u organización... a adoptar medidas adecuadas... para eliminar las desventajas “ derivadas de disposiciones, criterios o prácticas. “Medidas adecuadas “ o “ajustes razonables “, que han de tomarse por los “empresarios “, “en función de las necesidades en una situación concreta, para permitir a las personas con discapacidades acceder al empleo, tomar parte en el mismo o progresar profesionalmente, o para que se les ofrezca formación, salvo que estas medidas supongan una carga excesiva para el empresario .

b) Acoso.

Se está ante una discriminación por acoso “cuando se produzca un comportamiento no deseado... que tenga como objetivo o consecuencia atentar contra la dignidad de la persona y crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo “(Art. 2.3).

I.2. -La suficiencia y adecuación de las normas acción positiva para reducir y eliminar la desventaja real de las personas con discapacidad. (Igualdad real): La acción positiva y la obligación de garantizar “ajustes razonables” para las personas con discapacidad

El objetivo de las medidas de acción positiva es lograr que los integrantes de los diferentes grupos que forman parte de la sociedad, y que se encuentran infrautilizados como consecuencia de conductas discriminatorias generales, gocen de una igualdad de oportunidades sustancial, no meramente formal¹⁴. Para conseguirlo se tiene en cuenta las características específicas de la conducta discriminatoria lo que justifica que la medida correctora se convierta en discriminatoria y no simplemente en desigualitaria¹⁵. La corrección que se infiere de la acción positiva en el caso concreto del ámbito de esta Directiva supone la eliminación de barreras, impedimentos, obstáculos o cualquier circunstancia que limite o condicione, restringiendo, la igualdad de oportunidades en el acceso de las personas con discapacidad al empleo y la ocupación.

La doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de acción positiva se refiere a la discriminación de género¹⁶ y ha producido dos Sentencias, los casos “Kalanke”¹⁷ y “Marshall”¹⁸, que han perfilado el principio de la acción positiva en relación con la discriminación por razón de sexo, considerando que no es posible garantizar a las mujeres preferencia absoluta e incondicional frente a un hombre, pero también es cierto que las mismas Sentencias, así como una recaída en un caso de la Comisión contra Francia¹⁹, han justificado el trato preferente en función de la situación general de desventaja, mediante medidas para mejorar la capacidad para competir en el mercado de trabajo y desarrollar una capacidad profesional en pie de igualdad.

Pues bien, la Directiva recoge expresamente, en el artículo 7.1, una reserva en favor de la acción positiva al reconocer que “el principio de igualdad de trato no impedirá que un Estado miembro mantenga o adopte medidas específicas destinadas a prevenir o compensar las desventajas ocasionadas por cualquiera de los motivos mencionados en el artículo 1 “ (religión o convicciones, discapacidad, edad, orientación sexual).

El apartado segundo del artículo 7 establece una importante reserva referida a las personas con discapacidad que legitima los programas de fomento de la inserción laboral, por ejemplo, la reserva de empleo en las empresas que muchos Estados miembros recogen en sus legislaciones. En virtud de dicha disposición “el principio de igualdad de trato no constituirá un obstáculo... para las medidas cuya finalidad sea crear o mantener disposiciones o facilidades con objeto de proteger o fomentar la inserción de dichas personas en el mundo laboral”. Reserva que se extiende, asimismo, a las disposiciones relativas a la protección de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo de los trabajadores con discapacidades. Esta última reserva, introducida por Alemania, no debe suponer una excusa para dificultar el acceso de las personas con discapacidad a los puestos de trabajo.

Por tanto, ha de garantizarse que todas las medidas de acción positiva puestas en marcha en los Estados miembros, tipo cuota de reserva de empleo, incentivos a la contratación o ventajas en materia de formación, se conservan y mantienen o, en todo caso, mejoran sus condiciones.

Pero la Directiva, no sólo legitima las medidas de apoyo a la inserción laboral que los Estados miembros establezcan en uso de sus competencias, sino que da un importante paso más al establecer nuevas obligaciones: se trata de los “ajustes razonables para las personas con discapacidad” (Artículo 5), concepto este tomado de la legislación antidiscriminatoria de países del entorno anglosajón, como el caso de los Estados Unidos:

“A fin de garantizar la observancia del principio de igualdad de trato en relación con las personas con discapacidades, se realizarán ajustes razonables. Eso significa que los empresarios tomarán las medidas adecuadas, en función de las necesidades en una situación concreta, para permitir a las personas con discapacidades acceder al empleo, tomar parte en el mismo o progresar profesionalmente, o para que se les ofrezca formación, salvo que esas medidas supongan una carga excesiva para el empresario. La carga no se considerará excesiva cuando sea paliada en grado suficiente mediante medidas existentes en la política del Estado miembro sobre discapacidades”.

Este precepto, que en el curso de la discusión pasó del artículo 2 al artículo 5, con el riesgo que ello comporta de quedar un tanto relegado a obligación de “segundo orden”, abre grandes interrogantes, pero también esperanzas, al movimiento asociativo y a las personas con discapacidad. Se plantean de inmediato tres preguntas: ¿qué se entiende por ajuste razonable?, ¿cuáles son las medidas adecuadas?, ¿en qué circunstancias se considera que la carga es excesiva para los empresarios? El Foro Europeo de la Discapacidad luchó, en la tramitación del Proyecto de Directiva, por un texto mucho más claro, pero no fue posible modificar sustancialmente este texto desde su redacción originaria. Para esbozar una interpretación al respecto, y a la espera de futuros criterios jurisprudenciales, se puede acudir a los “considerando” del Preámbulo de la propia Directiva.

- -Parece entenderse por “ajuste razonable” la “adopción de medidas de adaptación a las necesidades de las personas con discapacidad en el lugar de trabajo” (considerando 16). No se considera “ajuste razonable”, sin embargo, el obligar al empresario a “contratar, ascender, mantener en un puesto de trabajo o facilitar formación” a una persona con discapacidad por el sólo hecho de encontrarse en esta situación de discapacidad (Considerando 17).

- -Las “medidas adecuadas” a las que se refiere la Directiva pueden ser “medidas eficaces y prácticas para acondicionar el lugar de trabajo en función de la discapacidad, por ejemplo, adaptando las instalaciones, equipamientos, pautas de trabajo, asignación de funciones o provisión de medios de formación o de encuadre” (Considerando 20). Señala, en consecuencia, un elenco amplio de medios que afectan tanto a las infraestructuras físicas (edificios, máquinas o equipos de trabajo), como a la organización de la empresa (valoración de puestos, ritmos de trabajo, movilidad funcional vertical- ascensos- u horizontal- dentro del mismo grupo o categoría profesional -, formación, ascensos). Todas estas medidas que se citan con carácter no exhaustivo se materializan, desde un punto de vista práctico y visual, en la eliminación de barreras arquitectónicas y de la comunicación, la adaptación de las máquinas, equipos de trabajo o mobiliario de oficinas, la accesibilidad de los ordenadores o el software adecuado, en el primer grupo, referido a infraestructuras físicas, y la adopción de métodos de trabajo y normas internas en las empresas que sean, no sólo respetuosas con el principio de igualdad, sino que incentiven la eliminación de desventajas o situaciones generales de discriminación hacia las personas con discapacidad. De nuevo ha de insistirse en que, según el criterio jurisprudencial comunitario antes examinado, no sería legítimo establecer preferencias absolutas e incondicionales.

- -Finalmente, la adopción de “ajustes razonables” no es aplicable cuando suponga “una carga excesiva para el empresario”. Para determinar este hecho “deberían tenerse en cuenta, particularmente, los costes financieros y de otro tipo que estas (las medidas) impliquen, el tamaño, los recursos financieros y el volumen de negocios total de la organización o empresa y la disponibilidad de fondos públicos o de otro tipo de ayuda” (Considerando 21). En definitiva, no existe excusa para adoptar medidas correctoras cuando el Estado miembro ayude en grado suficiente al empresario para poner en marcha dichas medidas a través de alguna política. Aquí habría que entender cualquier política establecida o gestionada por cualquier Administración Pública, incluidas autonómicas, locales o institucionales, o, incluso, por Entidades privadas, si se enmarcan dentro de las políticas públicas, en su calidad de gestoras por delegación de dichas políticas (por ejemplo, un régimen de ayudas públicas cuya gestión se encomiende a una Entidad privada) o si la aportación financiera de la Entidad privada se asimila a pública a efectos de, por ejemplo, la gestión de un programa de ayudas del Fondo Social Europeo.

I.3. Ámbito material de aplicación

Se enumera una relación cerrada de ámbitos a los que se aplica la Directiva, ello significa que los no citados expresamente no están cubiertos por la misma:

- -Condiciones de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, o al ejercicio profesional. Incluye las actividades de: selección, condiciones de contratación y promoción en todos los sectores y niveles profesionales.

- -Acceso a la orientación profesional, formación profesional, formación profesional superior y reciclaje, incluida la experiencia laboral práctica.

- -Condiciones de empleo y trabajo, despido y remuneración.

- -Afiliación y participación en organizaciones de trabajadores, empresarios u organizaciones profesionales.

La Directiva parece que se aplica únicamente al ámbito de las relaciones que vinculan a los trabajadores, con independencia de su estatuto jurídico (se incluyen los funcionarios públicos, por ejemplo), con sus empleadores. Tal es la conclusión a la que se llega de la lectura del artículo 1, que indica el objeto de la misma, al mencionar al “ámbito del empleo y la ocupación”, o del artículo 2.b.ii), en relación con el 5, cuando las medidas adecuadas para eliminar las desventajas que la discriminación por razón de discapacidad supone, habrán de ser adoptadas por los “empresarios”, para permitir que las personas con discapacidad puedan “acceder al empleo, tomar parte en el mismo o progresar profesionalmente, o para que se les ofrezca formación...”. Sin embargo, al analizar en detalle el ámbito material de aplicación de la Directiva, observamos que este parece ser más amplio pues comprende también “el acceso a todos los tipos y niveles de orientación profesional, formación profesional, formación profesional superior y reciclaje, incluida la experiencia laboral práctica “ (Art. 3. 1.b) o la afiliación o participación en organizaciones de trabajadores, empresarios o de carácter profesional (Art. 3.1.d). En consecuencia, la Directiva se aplica también a la parte de los sistemas educativos dedicados a la orientación y formación profesional, incluida la de nivel superior, a las prácticas que los alumnos de formación profesional realizan en empresas o entidades de cualquier tipo, y a los sistemas de formación profesional ocupacional o para el empleo dirigidos a trabajadores desempleados así como los de formación continua para trabajadores ocupados. La única duda se plantearía en relación a la “formación profesional superior”. sobre si esta comprende también la educación universitaria, cuestión que debería ser resuelta de forma favorable a dicha interpretación, dado que los estudios universitarios se dirigen a habilitar o capacitar para el ejercicio o desarrollo profesional. En estos campos es de aplicación, incluso, el artículo 5 de la Directiva, relativa a la obligación de realizar ajustes razonables para las personas con discapacidad, pues el artículo 2.2.b.ii) establece muy claramente que, respecto las personas con discapacidad, no solo el “empresario “, sino también “cualquier persona u organización a la que se aplique lo dispuesto en la presente Directiva está obligada, en virtud de la legislación nacional, a adoptar medidas adecuadas de conformidad con los principios contemplados en el artículo 5... “. Es evidente, pues, que esta norma obliga también a cualquier entidad o persona física o jurídica, pública o privada, que imparta orientación o formación profesional.

Sin embargo, están excluidos otros campos, igualmente imprescindibles para atajar la secular discriminación de las personas con discapacidad y a los que éstas tienen derecho a acceder como contribuyentes y ciudadanos, como la salud, el transporte, la vivienda, el sistema de protección social (este campo está expresamente excluido en el apartado 3 de artículo 3), o el acceso a otros bienes o servicios en condiciones de igualdad con los restantes ciudadanos. Desgraciadamente, y a pesar de lo defendido por el Foro Europeo de la Discapacidad, el ámbito de la Directiva no es tan amplio como se quisiera, como lo es, por otra parte, la Directiva relativa a la igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, aprobada el 29 de junio de 2000²⁰.

Existen ciertas dudas sobre la cobertura de los temas fiscales. Aunque en principio la respuesta es negativa, por el carácter cerrado que parece tener la enumeración del artículo 3.1, un análisis más profundo, lleva a considerar que hay determinadas normas fiscales que afectan directamente a las condiciones de empleo y trabajo, incluidas las relativas a despido y remuneración (por ejemplo, la fijación de salarios o indemnizaciones deducibles de la base imponible del Impuesto sobre la Renta, la consideración o no de las indemnizaciones o los gastos de formación como cantidades tributables, las desgravaciones por contratación en el Impuesto de Sociedades, etc.). Por tanto, dichas normas, sí estarían comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva, concretamente en los apartados 1.a), b) y c) del artículo 3.

Por condiciones de empleo y trabajo habrá de entenderse el ámbito extenso de la regulación de las relaciones laborales, ya tenga como fuente la Ley o su desarrollo normativo, como la que procede de la autonomía colectiva de trabajadores y empresarios, cuya expresión son los Convenios o Pactos colectivos, así como la que deriva del ejercicio de las facultades unilaterales directivas del empresario.

El hecho de que la Directiva tenga un ámbito de aplicación circunscrito a las materias antes señaladas no significa que el Estado miembro no pueda extenderlo a otras que considere conveniente, por ejemplo: salud, transporte, vivienda, sistema de protección social, o acceso a otros bienes o servicios en condiciones de igualdad con los restantes ciudadanos. Por otra parte, la Comisión se ha comprometido formalmente ante el Foro Europeo de la Discapacidad a presentar dentro de dos años una propuesta de directiva de no discriminación basada en la discapacidad que vaya más allá del empleo.

I.4. -Defensa de derechos (Artículo 9) y Protección de las víctimas (Artículo 11)

Obliga a los Estados miembros a establecer procedimientos judiciales y administrativos para exigir el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Directiva y que dichos procedimientos puedan ser instados por las personas que se consideren discriminadas o las personas jurídicas, tales como asociaciones u organizaciones, en nombre del demandante o en su apoyo y con su autorización.

No siempre las personas afectadas por la discriminación cuentan con información y medios suficientes para reclamar, bien el cese del trato discriminatorio, bien el adecuado resarcimiento por el daño sufrido como consecuencia del trato discriminatorio. Por ello, es particularmente importante que las organizaciones del movimiento asociativo estén procesalmente legitimadas para formular acciones de cualquier tipo en nombre y con autorización del afectado, así como dotadas presupuestariamente para ello.

Nuestro Derecho recoge un cuadro de protección jurídica del principio de igualdad en el ámbito del empleo que parece suficiente y adecuado y que se concreta en:

- -La tutela jurídica efectiva (Artículo 24.1) frente a las vulneraciones del principio de no discriminación goza de la más alta protección en nuestro país: ante los Tribunales Ordinarios y a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, conforme al artículo 53 de la Constitución.

- -La nulidad de los despidos basados en causa discriminatoria: Nuestras normas laborales ya establecen, por ejemplo, en sede judicial, la nulidad de los despidos que tengan como móvil alguna de las causas previstas en la Constitución y en las Leyes (Art. 108.2 de la Ley de Procedimiento Labora²¹), por tanto, también la discriminación en el empleo por razón de discapacidad.

- -La ilicitud penal: El artículo 314 del Código Penal²² dispone la ilicitud penal de los actos que “produzcan grave discriminación en el empleo... contra alguna persona por razón de... enfermedad o minusvalía”

- -La infracción administrativa: El artículo 8.12 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social²³ establece que las decisiones unilaterales del empresario que contengan “discriminaciones favorables o adversas” por razón de disminuciones físicas, psíquicas o sensoriales, se tipifican como infracciones MUY GRAVES, sancionadas con multas, a propuesta de la Inspección de Trabajo, de 3.005,07 a 90.151.82 euros.

Se obliga a los Estados a incluir en su ordenamiento medidas que protegen a los empleados contra despido o trato adverso del empleador cuando su origen sea una reclamación efectuada en la empresa o acción judicial en el marco de esta Directiva. Generalmente, las medidas de protección de las víctimas de la discriminación adoptan dos mecanismos:

- -La apertura al empresario infractor de un expediente o la extensión de Acta, que culmina en la imposición por la Administración competente de una sanción o multa económica, incoada por órganos específicos que vigilan el cumplimiento de las normas discriminatorias o por órganos que tengan atribuida con carácter general la vigilancia de la legislación laboral y de empleo (Inspección de Trabajo). En todo caso, dichos actos administrativos suelen ser recurribles en la Jurisdicción competente.

- -La apertura de un expediente sancionador por la Administración, siendo el Juez competente el encargado de imponer la sanción desde el principio (modelo anglosajón).

- -La demanda de la víctima de la discriminación ante la Jurisdicción competente (social o civil) para obtener el cese de los actos discriminatorios, la reposición de la víctima en situación anterior (por ejemplo, declarando nulo el despido que tiene como motivo la discriminación) y, en su caso, el resarcimiento del daño causado mediante el reconocimiento de una indemnización económica.

- -La sanción penal de la persona que causa la discriminación, en los casos más graves o lacerantes, mediante el ingreso en prisión de la primera o la imposición de una multa económica o cualquier medida o pena alternativa prevista en el Derecho Penal de cada Estado miembro.

En general, se puede decir que el cuadro de mecanismos existente es suficiente y adecuado. Debería, eso sí, instarse del órgano encargado de vigilar la aplicación de las normas laborales (Inspección de Trabajo y Seguridad Social) que extreme su celo en la persecución de los comportamientos discriminatorios que se puedan producir en las empresas. Al respecto, se puede proponer la realización de un estudio sobre la situación de la discriminación en el empleo por razón de discapacidad, como se ha hecho en relación a las discriminaciones de género, y de una campaña de Inspección específica, como también se está realizando para vigilar el cumplimiento de la obligación en materia de cuota de empleo en favor de personas con discapacidad .

No obstante, se hace preciso realizar algunas adaptaciones en la Ley de Procedimiento Laboral para que, tal como ha previsto la Directiva, los procedimientos puedan ser instados no sólo por las personas que se consideren discriminadas, sino también por las personas jurídicas, tales como asociaciones u organizaciones, en nombre del demandante o en su apoyo y con su autorización.

Finalmente, debe ampliarse al incumplimiento de la adopción de los ajustes razonables o medidas de adaptación el tipo infractor relativo a la discriminación en la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

I.5. Carga de la prueba (Artículo 10)

Siguiendo el principio ya consolidado en la igualdad de trato entre hombres y mujeres, se aplica aquí la importantísima técnica de la “inversión de la carga de la prueba”: corresponde al demandado y no al demandante demostrar que no ha habido vulneración del principio de igualdad de trato. La norma procesal general impone al demandante demostrar o probar que la vulneración del derecho se ha producido. Sin embargo, dada la trascendencia que el legislador le atribuye a las infracciones al derecho a no ser discriminado, deudora, sin duda, del carácter social y democrático de los Estados integrados en la Unión Europea y de las aspiraciones igualitarias de nuestra sociedad, en estos casos se excepciona aquella norma general. Esta “inversión” de la parte a la que corresponde la carga de probar la inexistencia de actividad discriminatoria no se aplica en los procedimientos penales, en los que rige en plenitud la presunción de inocencia del demandado.

Aunque no hay referencias aquí a la obligación de proporcionar ajustes razonables, debemos entender, por coherencia entre este artículo y el que contempla dicha obligación (Artículo 5), que también debe corresponder al empresario probar que no es posible proporcionar dichos ajustes a la persona discapacitada, justificando que el trato a esta no afecta al derecho fundamental a no ser discriminado.

I.6. Divulgación de la información (Artículo 12)

Vela por la difusión de la Directiva en las instituciones de enseñanza y las autoridades públicas competentes. Probablemente estas medidas de tipo educativo sean muy eficaces para prevenir en el futuro conductas discriminatorias o atentatorias a los derechos de igualdad de trato en el mercado de trabajo. No parece que se puedan aislar de otras medidas de sensibilización que se adopten en un contexto más amplio, que no sólo afecten al mercado de trabajo, dirigidas hacia la sociedad en su conjunto. La difusión de la Directiva corresponde a los poderes públicos, pero el papel que pueden tener, también y al respecto, las organizaciones representativas de los grupos sociales afectados por las discriminaciones es extraordinariamente importante. A estos efectos, es conveniente dotar presupuestariamente de forma conveniente este programa. En principio, esta acción no precisa de modificación normativa.

I.7. -Diálogo social y con las organizaciones no gubernamentales (Artículos 13 y 14)

Fomenta el diálogo social entre los interlocutores sociales a través de la negociación colectiva, códigos de conducta, investigación, intercambio de experiencias y buenas prácticas, así como promoción del diálogo con las correspondientes organizaciones no gubernamentales que tengan un interés legítimo. Reseñar aquí que no sólo los interlocutores sociales clásicos (organizaciones empresariales y sindicales) están llamados a este diálogo sobre la aplicación efectiva de la Directiva, sino también las organizaciones representativas de los grupos afectados por la discriminación.

Esta cláusula fue introducida por el Parlamento Europeo y a iniciativa, también, del Foro Europeo de la Discapacidad. Tampoco se precisa aquí de una transposición normativa, sino del compromiso de los poderes públicos y del CERMI.

I.8. Cumplimiento (Artículo 16)

Este precepto va dirigido a que, por un lado, se adopten por los Estados medidas para suprimir disposiciones legales, reglamentarias y administrativas contrarias al principio de igualdad de trato. Por otra parte, también se obliga a adoptar las medidas que sean necesarias para declarar nulas o inválidas, o para que se modifiquen, aquéllas cláusulas de contratos, convenios, estatutos profesionales y de las organizaciones sindicales y empresariales o reglamentos internos de las empresas que sean, asimismo, contrarias al principio de igualdad de trato. La transposición de esta cláusula tiene su sede en el artículo 17 del Estatuto de los Trabajadores, antes referido.

I.9. Sanciones (Artículo 17)

Los Estados miembros establecerán sanciones por el incumplimiento de las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de esta Directiva que serán “efectivas, proporcionadas y disuasorias “ y que podrán incluir la indemnización de la víctima. Dichas medidas están vinculadas a las que antes se comentaron en relación con el artículo sobre defensa de derechos de las víctimas.

I.10. Transposición al Derecho nacional (Artículo 18)

Como es bien sabido, las Directivas comunitarias, no son aplicables directamente, sino que exigen una norma que las trasponga al Derecho interno de cada Estado miembro. Dicha norma debe tener como objetivo, no tanto reproducir mimética o literalmente el texto del articulado de la Directiva, sino garantizar los resultados establecidos en la Directiva.

El medio para efectuar dicha transposición es opcional:

- -Disposiciones legales, reglamentarias y administrativas.
- -Convenio colectivo, a petición conjunta de los interlocutores sociales. En este caso son las Organizaciones Sindicales y Empresariales las que comunican al Gobierno que pretenden regular, a través de Acuerdos o Pactos colectivos, preceptos que amparen los resultados indicados por la Directiva y que, en tal caso, sustituirían a la norma de origen legal.

El plazo de transposición:

- -Tres años (2 de diciembre de 2003).
- -Seis años (2 de diciembre de 2006), en el caso de las discriminaciones de edad y discapacidad, siempre que informen de inmediato a la Comisión.

A causa de la posición del Reino Unido en la discusión efectuada en el seno del Consejo, se estableció una prórroga opcional de tres años en el plazo de transposición de la Directiva, en el caso de las discriminaciones por edad y discapacidad. Los Estados miembros, en este caso, “comunicarán de inmediato a la Comisión “la utilización de la prórroga, e informarán anualmente sobre las medidas que adopten para luchar contra las discriminaciones y sobre los progresos realizados para la aplicación de la Directiva. De ello, la Comisión informará anualmente al Consejo.”

I.11. Informes (Artículo 19)

Dos años después de entrar en vigor la Directiva, y posteriormente cada cinco años, los Estados miembro remitirán toda la información necesaria a la Comisión para que por ésta se elabore un informe sobre la aplicación de la Directiva, el cual se dirige al Parlamento Europeo y el Consejo. Lo más importante es que, precisamente a iniciativa del Parlamento Europeo, las organizaciones no gubernamentales afectadas deben ser tenidas en cuenta en la elaboración de aquel informe, para que expongan su punto de vista.

II. NORMAS AFECTADAS POR LA TRANSPOSICIÓN

Se propone la adopción de una ley de igualdad de trato en el empleo y la ocupación, que modifique diversas normas de rango legal, siguiendo el tratamiento dado en la ley para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. asimismo se deberían modificar alguna normas con rango de real decreto que tambiense citan.

II.A. ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES

- -La modificación del artículo 4.2.c) del Estatuto de los Trabajadores (Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo), por cuanto, como derecho básico en la relación laboral, prohíbe la discriminación por razón de “disminuciones físicas, psíquicas o sensoriales”, pero añade como condición que la persona con discapacidad “se hallase en condiciones de aptitud para desempeñar el trabajo o empleo de que se trate”. Lo que equivale a permitir discriminaciones directas o indirectas basadas en la inaptitud del trabajador minusválido. Pues bien, esto choca con los artículos 2.2.b.ii) y 5 de la Directiva, que obligan a la adopción de medidas adecuadas o ajustes razonables en la empresa, las instalaciones, máquinas, métodos de organización del trabajo... etc., antes de considerar la inaptitud en el trabajo como causa de discriminación.

- -En el mismo Estatuto de los Trabajadores, se debería ampliar a las personas con discapacidad el ámbito personal del artículo 17.

- -Aplicación de las normas antidiscriminatorias a las relaciones laborales de carácter especial.

II.B. LEY DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS MINUSVÁLIDOS

- -La modificación de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, con el fin de definir y delimitar los “ajustes razonables” que han de adoptarse para adecuar las necesidades de las personas con discapacidad a la hora de:

- -Acceder al empleo (procesos de selección y contratación de las personas con discapacidad).

- -Participar en los procesos de formación o promoción profesional en las empresas, con las adaptaciones necesarias cuando sean precisas.

- -Desarrollar unas condiciones de trabajo adaptables a las necesidades de la persona con discapacidad.

- -Determinar las condiciones y requisitos para que las empresas acrediten que la modificación que se les requiere supone una “carga excesiva”, en los términos de la Directiva, lo que las exime de adoptar las medidas o “ajustes razonables”.

- -Un régimen de ayudas públicas a la realización de los “ajustes razonables”. Las ayudas a la adaptación del puesto de trabajo existentes (hasta 300.000 pesetas), previstas en el RD 1451/1983, de 11 de mayo, en lo relativo a la contratación indefinida de minusválidos, o en la OM de 16 de octubre de 1998, cuando la integración laboral se haga a través de centros especiales de empleo, están infrautilizadas por cuanto no existe sensibilidad sobre la materia, especialmente en las empresas ordinarias, y se desconocen por sus potenciales usuarios las ayudas técnicas que ofrece el mercado. La tramitación de estas ayudas no es sencilla y la cuantía es escasa. Debería realizarse una evaluación y seguimiento de este programa de ayudas para efectuar los necesarios cambios normativos para hacer atractiva y eficaz la medida.

- -Establecer una cláusula antidiscriminatoria que cubra las relaciones de trabajo con uno o varios empleadores o terceros, excluidas del ámbito del Estatuto de los Trabajadores (las referidas antes en el artículo 1.3 de dicha Ley), incluido el trabajo autónomo.

II.C. LEY DE FUNCIÓN PÚBLICA

Como se ha visto, al estar excluidos del Estatuto de los Trabajadores los funcionarios, se deben adaptar sus normas específicas. Al mismo tiempo se aprovecha para elevar el cupo de reserva de la oferta de empleo. El motivo es la dificultad para promover la incorporación de personas con discapacidad al empleo público a la vista de los muy pobres resultados estadísticos de los últimos años. Así, pues, se propone la elevación del cupo de reserva de plazas ofertadas para ser cubiertas por minusválidos con el objetivo, como hasta ahora, de alcanzar una tasa de ocupación del 2% en el Estatuto de la Función Pública y la adaptación de las pruebas según el tipo de discapacidad de que se trate (en las CC.AA. de Baleares, Cataluña, Castilla-La Mancha, Navarra, se han tomado medidas en esa línea, tales como la elevación de la reserva al 5% ...).

II.D. -LEY DE ORDENACIÓN GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO Y LEY ORGÁNICA DE UNIVERSIDADES

En relación a la aplicación de “ajustes razonables” en la educación: Además de las pertinentes modificaciones a incorporar en el Estatuto de los Trabajadores y en la Ley de Integración Social de los Minusválidos, los necesarios cambios en la LOGSE, Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, y, en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de Junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, así como en la Ley 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. Se estima oportuno extender el principio de igualdad a todo el ámbito de la educación en todos sus niveles. En el caso de la incorporación de profesores universitarios con discapacidad se propone la elevación del cupo de reserva ofertado, en consonancia con lo antes señalado en relación con la función pública.

II.F. LEY DE PROCEDIMIENTO LABORAL

Las modificaciones precisas en el Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, para que los procedimientos puedan ser instados no sólo por las personas que se consideren discriminadas, sino también por las personas jurídicas, tales como asociaciones u organizaciones, en nombre del reclamante o en su apoyo y con su autorización.

En cuanto a la inversión de la carga de la prueba, nuestro Derecho ya recoge este principio en las normas de procedimiento laboral y referido, obviamente, sólo a la discriminación por razón de sexo. El artículo 96 de la Ley de Procedimiento Laboral consagra la inversión de la carga de la prueba, correspondiendo al demandado la aportación, para defender el presunto trato discriminatorio de “una justificación objetiva y razonada, suficientemente probada, de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad”. Se trataría, en consecuencia, de extender esta norma a las restantes discriminaciones previstas en la Directiva.

II.G. -TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE INFRACCIONES Y SANCIONES EN EL ORDEN SOCIAL

Debe adaptarse el artículo 8.12 de Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto), que recoge el tipo infractor relativo a la discriminación, ampliándose, también, al incumplimiento de la adopción de los ajustes razonables o medidas de adaptación. También debe crearse un nuevo tipo en las infracciones muy graves (Artículo 16) en materia de empleo, que cubra los incumplimientos de las personas físicas o jurídicas respecto los programas de empleo (orientación), formación ocupacional y continua.

MODIFICACIONES DE NORMAS CON RANGO DE REAL DECRETO.

a) -Se propone la modificación de las siguientes normas para recoger cláusulas que se remitan a la aplicación supletoria del Estatuto de los Trabajadores, en lo relativo al artículo 4.2.c) del Estatuto de los Trabajadores:

- -Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, relación laboral especial del personal de alta dirección.
- -Real Decreto 1424/1985, de 1 de agosto, relación laboral especial del servicio del hogar familiar.
- -Real Decreto 782/2001, de 6 de julio, trabajo de penados en instituciones penitenciarias.

¹El CERMI ha elaborado un “Plan de Empleo para las personas con discapacidad en el Siglo XXI”, que ha sido presentado al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales en el mes de noviembre de 2000

²Directiva 76/207/CEE, del Consejo, de 9-12-1976 (DO L 39, de 14-2-1976), en trance de ser modificada (Propuesta COM (2000)334 final)

³Directiva 2000/43/CE; DO L 180 de 19-7-2000.

⁴Art. 17.1 ET: “Se entenderán nulos y sin efectos los preceptos reglamentarios, las cláusulas de los convenios colectivos, los pactos individuales y las decisiones unilaterales del empresario que contengan discriminaciones desfavorables por razón de edad o cuando contengan discriminaciones favorables o adversas en el empleo, así como en materias de retribuciones, jornadas y demás condiciones de trabajo por circunstancias de sexo, origen, estado civil, raza, condición social, ideas religiosas o políticas, adhesión o no a sindicatos y a sus acuerdos, vínculos de parentesco con otros trabajadores en la empresa y lengua dentro del Estado español.”

⁵Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto

⁶Real Decreto 1424/1985, de 1 de agosto.

⁷Real Decreto 782/2001, de 6 de julio.

⁸Real Decreto 1006/1985, de 26 de junio.

⁹Real Decreto 1435/1985, de 1 de agosto.

¹⁰Real Decreto 1438/1985, de 1 de agosto.

¹¹Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio.

¹²Art. 5.1.a) “Los internos trabajadores tendrán los siguientes derechos laborales básicos: a)A no ser discriminados para el empleo o una vez empleados, por razones de nacionalidad, sexo, estado civil, por la edad, dentro de los límites marcados por la legislación laboral penitenciaria, raza, condición social, ideas religiosas o políticas, así como por el idioma.”

¹³Sentencias de 15-5-1986, Johnston, 222/84; Sentencia de 11-1-2000, Kreil, C-285/98

¹⁴Ruano, L: “Acciones positivas y discriminación positiva”, AJA, n° 227 (1995), pgs. 1 a 4.

¹⁵Ruiz Miguel, A.: “Discriminación inversa e igualdad”, en VALCARCEL, A. (Comp.): El concepto de igualdad. Madrid. Ed. Pablo Iglesias, 1994.

¹⁶Un análisis exhaustivo se realiza en Sierra Hernaiz, E, “Acción positiva y empleo de la mujer”, CES, 1999.

¹⁷Sentencia de 17-10-1995, C-450/93.

¹⁸Sentencia 11-11-1997, C-409/95

¹⁹Sentencia 25-10-1986, C-312/86

²⁰Directiva 2000/43/CE; DO L 180 de 19-7-2000.

²¹Real Decreto Legislativo 12/1995, de 7 de abril

²²Aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre.

²³Aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

ARTICULACIÓN NORMATIVA²⁴

LEY PARA PROMOVER LA IGUALDAD DE TRATO EN EL EMPLEO Y LA OCUPACIÓN

AFECTA A LAS SIGUIENTES NORMAS.

ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES, TEXTO REFUNDIDO APROBADO POR REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/1995, DE 24 DE MARZO (BOE DEL 29 DE MARZO).

Modificación de los artículos 2, 4 y 17

Artículo 2. Relaciones laborales de carácter especial.

“2. En todos los supuestos señalados en el apartado anterior, la regulación de dichas relaciones laborales respetará los derechos reconocidos por la Constitución, así como las disposiciones relativas a la igualdad de trato y no discriminación establecidas en los artículos 4.2.c) y 17.1 de la presente Ley”

Artículo 4. Derechos laborales.

“ 2. En la relación de trabajo, los trabajadores tienen derecho:

C) A no ser discriminado directa o indirectamente para el empleo, o una vez empleados, por razones de sexo, estado civil, por la edad dentro de los límites marcados por esta Ley, raza, condición social, religión o convicciones, afiliación o no a un Sindicato, orientación sexual, así como por razón de lengua dentro del Estado Español.

Tampoco podrán ser discriminados por razón de discapacidad, siempre que se hallasen en condiciones de aptitud para desempeñar el trabajo o empleo de que se trate. A tal efecto, el empresario está obligado a adoptar las medidas adecuadas, en función de las necesidades de la persona con discapacidad y los requerimientos del puesto de trabajo, que le permita acceder al empleo, desarrollar su actividad laboral, su promoción y formación profesional, salvo que estas medidas le supongan una carga excesiva.

Artículo 17. 1. No discriminación en las relaciones laborales.- 1. Se entenderán nulos y sin efectos los preceptos reglamentarios, las cláusulas de los convenios colectivos, los pactos individuales y las decisiones unilaterales del empresario que contengan discriminaciones directas o indirectas en el empleo, así como en materia de retribuciones, jornada, despido y demás condiciones de trabajo, desfavorables por razón de edad o discapacidad, y favorables o adversas por circunstancias de sexo, origen, estado civil, raza, condición social, religión o convicciones, orientación sexual, adhesión o no a Sindicatos y a sus acuerdos, vínculos de parentesco con otros trabajadores en la empresa y lengua dentro del Estado español.

2. Se entiende por discriminación directa cuando una persona sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otra en situación análoga.

3. Se considera discriminación indirecta cuando la norma jurídica, la cláusula convencional o contractual o la decisión del empresario, aparentemente neutra, pueda ocasionar una desventaja particular a las personas en las que concurren las circunstancias antes señaladas, salvo que pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios. En el caso de las personas con discapacidad el empresario está obligado a adoptar las medidas adecuadas, en función de las necesidades de la persona con discapacidad y los requerimientos del puesto de trabajo, que le permita acceder al empleo, desarrollar su actividad laboral, su promoción y formación profesional, salvo que estas medidas le supongan una carga excesiva.

4. El acoso constituirá discriminación cuando se produzca sobre las personas en las que concurren las circunstancias señaladas en el presente artículo un comportamiento no deseado que tenga como objetivo o consecuencia atentar contra la dignidad de la persona y crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo.

Artículo 17 bis

1. Las medidas adecuadas para superar la desventaja en la que se encuentran los trabajadores con discapacidad en relación con otras personas, pueden ser, entre otras, las siguientes:

a) -Eliminación de barreras físicas, del transporte y de la comunicación que impidan o dificulten el acceso de las personas con discapacidad a los lugares de trabajo o a los centros de orientación o formación o la movilidad o comunicación dentro de los mismos.

b) -Adaptación de los equipos de trabajo, tales como mobiliario, máquinas u ordenadores a las personas con discapacidad de cualquier tipo.

c) -Instalación de programas informáticos y de comunicación adecuados para su utilización por dichas personas.

d) -Adopción de métodos de trabajo y normas internas en las empresas que sean, no sólo respetuosas con el principio de igualdad, sino que incentiven la eliminación de desventajas o situaciones generales de discriminación hacia las personas con discapacidad. 2. En el caso que los trabajadores con discapacidad o los representantes legales de los trabajadores soliciten la instalación o puesta en práctica de las medidas a que se hace referencia en el apartado anterior, las empresas están obligadas a su adopción o, en caso contrario, a justificar al trabajador y a los representantes legales del personal que las mismas suponen una carga excesiva teniendo en cuenta, particularmente, los costes financieros y de otro tipo que las medidas impliquen, los recursos financieros y el volumen de negocios total de la empresa. En caso de falta de acuerdo entre la empresa y el trabajador, resolverá la Autoridad Laboral competente, previo informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, teniendo en cuenta las circunstancias antes señaladas y la disponibilidad de ayudas públicas o privadas para sufragar total o parcialmente los costes de las medidas de adaptación.

LEY DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS MINUSVÁLIDOS (LEY 13/1982, DE 7 DE ABRIL)

Nueva disposición adicional tercera²⁵. Igualdad de trato en el ámbito del empleo y el trabajo.

1. Se garantiza el principio de igualdad de trato en el empleo y trabajo con respecto a las personas con discapacidad.

2. Se entiende por igualdad de trato la ausencia de toda discriminación directa o indirecta basada en la discapacidad de la persona en los siguientes ámbitos, tanto del sector público como privado, incluidas las Administraciones Públicas:

a) -Condiciones de acceso al empleo, a la actividad por cuenta propia y al ejercicio profesional, incluidos los criterios de selección y las condiciones de contratación y promoción profesional.

b) -El acceso a todos los tipos y niveles de orientación profesional, educación, formación profesional reglada, ocupacional o continua, incluidos los periodos de prácticas, y formación profesional superior, incluidos todos los niveles de educación universitaria.

c) -Las condiciones de trabajo y empleo, incluidas las relativas a retribuciones, jornada y despido, que afecten a personas con discapacidad, incluidas o no en el ámbito del Estatuto de los Trabajadores.

d) -La afiliación o participación en una Organización de Trabajadores o Empresarios, así como en un Colegio Profesional o en cualquier Organización cuyos miembros desempeñen una profesión concreta, incluidas las prestaciones concedidas por dichas Organizaciones.

3. Se entiende por discriminación directa cuando una persona sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otra en situación análoga.

Se considera discriminación indirecta cuando la norma jurídica, la cláusula convencional o contractual, los Estatutos o normas, instrucciones o reglamentos internos o la decisión del empresario o de la persona física o jurídica sujeta a obligaciones derivadas de esta Disposición, aparentemente neutra, pueda ocasionar una desventaja particular a las personas con discapacidad, salvo que pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios. El empresario o la persona física o jurídica sujeta a obligaciones derivadas de esta Disposición, debe adoptar las medidas adecuadas, en función de las necesidades de la persona con discapacidad y los requerimientos del puesto de trabajo, de orientación o formación, que le permita acceder al empleo, desarrollar su actividad laboral por cuenta propia o ajena, su orientación, educación, promoción y formación profesional de cualquier nivel, incluido la educación universitaria, salvo que estas medidas le supongan una carga excesiva.

El acoso constituirá discriminación cuando se produzca sobre las persona con discapacidad un comportamiento no deseado que tenga como objetivo o consecuencia atentar contra la dignidad de la persona y crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo.

4. Las medidas adecuadas para superar la desventaja en la que se encuentran las personas con discapacidad en relación a otras personas pueden ser, entre otras, las siguientes:

a) -Eliminación de barreras físicas, del transporte y de la comunicación que impidan o dificulten el acceso de las personas con discapacidad a los lugares de trabajo o a los centros de orientación, educación o formación o la movilidad o comunicación dentro de los mismos.

b) Adaptación de los equipos de trabajo y educativos, tales como mobiliario, máquinas u ordenadores y dispositivos informáticos a las personas con discapacidad de cualquier tipo.

c) -Instalación de programas informáticos y de comunicación adecuados para su utilización por dichas personas.

d) -Adopción de métodos de trabajo y normas internas en las empresas o de los centros de orientación, educación o formación que sean, no solo respetuosas con el principio de igualdad, sino que incentiven la eliminación de desventajas o situaciones generales de discriminación hacia las personas con discapacidad.

5. En el caso de las empresas en relación con sus trabajadores con discapacidad, en caso de que estos o los representantes legales del personal soliciten la instalación o puesta en práctica de las medidas a que se hace referencia en el apartado anterior, están obligadas a su adopción o, en caso contrario, a justificar al trabajador y a los representantes legales del personal que las mismas suponen una carga excesiva teniendo en cuenta, particularmente, los costes financieros y de otro tipo que las medidas impliquen, los recursos financieros y el volumen de negocio total de la empresa. En caso de falta de acuerdo entre la empresa y el trabajador, resolverá la Autoridad Laboral competente, previo informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, teniendo en cuenta las circunstancias antes señaladas y la disponibilidad de ayudas públicas o privadas para sufragar total o parcialmente los costes de las medidas de adaptación.

En el caso del usuario, beneficiario o alumno de los servicios de orientación, de los programas de formación profesional reglada, ocupacional o continua, o del sistema educativo general e universitario, en relación con las personas físicas o jurídicas que presten dichos servicios, la solicitud de instalación o puesta en práctica de dichas medidas la dirigirá la persona con discapacidad o cualquier organización de personas con discapacidad, con su autorización, a la Dirección del centro afectado, estando éste obligado a su adopción o, en caso contrario, a justificar al solicitante que las mismas suponen una carga excesiva teniendo en cuenta, particularmente, los costes financieros que las medidas impliquen, así como los recursos financieros disponibles. Las discrepancias entre ambas partes, serán resueltas por la Inspección de Servicios u órgano análogo, en el caso de tratarse el titular del centro o programa una Administración Pública, y por el IMSERSO o el órgano competente en materia de servicios sociales, cuando la titularidad recaiga en una persona que se rija por Derecho privado.

6. El Gobierno regulará reglamentariamente un régimen de ayudas públicas dirigido a sufragar total o parcialmente los costes de las medidas para superar las desventajas de las personas con discapacidad en el acceso al empleo, el trabajo y la formación.”

LEY DE FUNCIÓN PÚBLICA (LEY 30/1984, DE 2 DE AGOSTO, MODIFICADA POR LEY 23/1988, DE 28 DE JULIO)

La Disposición Adicional 19 introducida en la Ley 30/1984 por la Ley 23/1988, de Reforma de la Función Pública, queda redactada de la siguiente forma:

1. Las Administraciones Públicas adoptarán las medidas adecuadas para promover el acceso de las personas con discapacidad al empleo público y alcanzar una tasa de ocupación superior al 2 por ciento de los efectivos totales en el mismo. A tal efecto, se reservará un cupo no inferior al 5 por ciento de las plazas ofertadas para que sean cubiertas por aquellos que tengan la condición legal de personas con discapacidad. Si los puestos ocupados por estas no llegan un año a la tasa del 2 por ciento de las plazas convocadas, las plazas no cubiertas se acumularán al cupo del 5 por ciento del ejercicio siguiente con un límite máximo del 10 por ciento. Asimismo, las distintas Administraciones Públicas favorecerán este acceso impulsando aquellas medidas adicionales o complementarias de las anteriores que contribuyan a la consecución efectiva y real del objetivo antes señalado.

2. Los procesos selectivos contendrán las medidas necesarias para remover los obstáculos que impidan o dificulten la plena participación en los mismos de las persona con discapacidad en condiciones de igualdad, pudiendo proceder a la adaptación de las pruebas y a la promoción de políticas activas de formación y preparación de candidatos, organizando grupos homogéneos de personas con distintos tipos de discapacidad con las adaptaciones precisas.

3. Se garantiza el principio de igualdad de trato respecto de las personas con discapacidad incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley.

4. Se entiende por igualdad de trato la ausencia de toda discriminación directa o indirecta basada en la discapacidad de la persona en los siguientes ámbitos:

a) -Condiciones de acceso al empleo público, incluidos los criterios de selección y promoción profesional.

b) -El acceso y participación en todos los tipos y niveles de orientación profesional y formación profesional continua.

c) -Las condiciones de trabajo.

5. Se entiende por discriminación directa cuando una persona con discapacidad sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otra en situación análoga.

Se considera discriminación indirecta cuando la norma jurídica, la cláusula convencional, las instrucciones o reglamentos internos o la decisión de cualquier órgano administrativo o responsable de unidad administrativa, aparentemente neutra, pueda ocasionar una desventaja particular a las personas con discapacidad, salvo que pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios. La Administración Pública debe adoptar las medidas adecuadas, en función de las necesidades de la persona con discapacidad y los requerimientos del puesto de trabajo o de formación, que le permita acceder al empleo, desarrollar su prestación de servicios, así como su promoción y formación profesional. salvo que estas medidas le supongan una carga excesiva.

El acoso constituirá discriminación cuando se produzca sobre las persona con discapacidad un comportamiento no deseado que tenga como objetivo o consecuencia atentar contra la dignidad de la persona y crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo.

6. Las medidas adecuadas para superar la desventaja en la que se encuentran las personas con discapacidad en relación a otras personas pueden ser, entre otras, las siguientes:

a) -Eliminación de barreras físicas, del transporte y de la comunicación que impidan o dificulten el acceso de las personas con discapacidad a los lugares de trabajo o a los centros de formación o la movilidad o la comunicación dentro de los mismos.

b) -Adaptación de los equipos de trabajo, tales como mobiliario, máquinas, ordenadores o dispositivos informáticos a las personas con discapacidad de cualquier tipo.

c) -Instalación de programas informáticos y de comunicación adecuados para su utilización por dichas personas.

d) -Adopción de métodos de trabajo y normas internas que sean, no sólo respetuosas con el principio de igualdad, sino que incentiven la eliminación de desventajas o situaciones generales de discriminación hacia las personas con discapacidad.

7. En el caso de que la persona con discapacidad incluida en el ámbito de esta Ley o los representantes legales del personal soliciten la instalación o puesta en práctica de las medidas a que se hace referencia en el apartado anterior, la Administración competente está obligada a su adopción o, en caso contrario, a justificar a la persona con discapacidad y a los representantes legales del personal que las mismas suponen una carga excesiva teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestarias. En caso de falta de acuerdo entre el trabajador y la empresa, resolverá el Órgano directivo superior al que resolvió denegar la medida, previo informe de la Inspección de Servicios.

9. Se dotarán la correspondientes partidas presupuestarias para hacer frente a las medidas de adaptación dirigidas a eliminar barreras y superar las desventajas de estas personas con discapacidad en el ámbito de la función pública.”

LEY DE ORDENACIÓN GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO (LEY ORGÁNICA 1/1990, DE 3 DE OCTUBRE) Y LEY ORGÁNICA 5/2002, DE 19 DE JUNIO, DE LAS CUALIFICACIONES Y DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Se establece una nueva Disposición Adicional Vigésima:

“DISPOSICION ADICIONAL VIGÉSIMA. 1. Se garantizará que los procedimientos de acceso y permanencia de los alumnos no establezcan, mediante normas o prácticas, discriminaciones por razón de discapacidad.

2. Los procedimientos para la admisión de alumnos contendrán las medidas necesarias para remover los obstáculos que impidan o dificulten la plena participación en los mismos de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad, pudiendo proceder a la adaptación de las pruebas o a organizar grupos homogéneos de personas con distintos tipos de discapacidad con las adaptaciones precisas.

3. Se adoptarán las medidas adecuadas para promover el acceso de las personas con discapacidad al empleo, docente o no docente, y alcanzar una tasa de ocupación superior al 2 por ciento de los efectivos totales en el mismo. A tal efecto, se reservará un cupo no inferior al 5 por ciento de las plazas ofertadas para que sean cubiertas por aquellos que tengan la condición legal de personas con discapacidad. Si los puestos ocupados por estas no llegan un año a la tasa del 2 por ciento de las plazas convocadas, las plazas no cubiertas se acumularán al cupo del 5 por ciento del ejercicio siguiente con un límite máximo del 10 por ciento. Asimismo, se favorecerá este acceso impulsando aquellas medidas adicionales o complementarias de las anteriores que contribuyan a la consecución efectiva y real del objetivo antes señalados. Los procesos selectivos contendrán las medidas necesarias para remover los obstáculos que impidan o dificulten la plena participación en los mismos de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad, pudiendo proceder a la adaptación de las pruebas y a la promoción de políticas activas de formación y preparación de candidatos, organizando grupos homogéneos de personas con distintos tipos de discapacidad con las adaptaciones precisas.

4. Los Centros, tanto públicos como privados, están obligados a implantar progresivamente ajustes razonables con el fin de garantizar el principio de igualdad de trato en relación con las personas con discapacidad. A tal efecto, se adoptarán medidas precisas para permitir que las personas con discapacidad participen plenamente en las distintas actividades de los mismos, implantando el concepto de diseño para todos o accesibilidad universal para las dependencias, instalaciones y espacios (incluidos los virtuales) de nueva creación o nueva planta, así como poniendo en práctica programas progresivos, con calendarios de ejecución, de promoción de la accesibilidad y de eliminación de barreras físicas, la adaptación del mobiliario y de los equipos de prácticas o investigación, el acceso universal a las nuevas tecnologías y demás herramientas propias de la sociedad de la información y el conocimiento, la supresión de barreras de la comunicación visual o auditiva, con especial atención, en este último caso, al reconocimiento y promoción en el ámbito educativo de la Lengua de Signos Española, o cualquier otra acción que sea, no sólo respetuosa con el principio de igualdad, sino que favorezca la desaparición de las desventajas o situaciones generales de discriminación que persisten todavía hacia las personas con discapacidad.”

La misma propuesta anterior se repetiría para la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

LEY DE UNIVERSIDADES: MODIFICACION DE LA LEY 6/2001, DE 21 DE DICIEMBRE, DE UNIVERSIDADES

Nueva Disposición Adicional:

1. Se garantizará que los procedimientos de acceso y permanencia de los alumnos no establezcan, mediante normas o prácticas, discriminaciones por razón de discapacidad.

2. Los procedimientos para la admisión de alumnos contendrán las medidas necesarias para remover los obstáculos que impidan o dificulten la plena participación en los mismos de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad, pudiendo proceder a la adaptación de las pruebas o a organizar grupos homogéneos de personas con distintos tipos de discapacidad con las adaptaciones precisas.

3. Se adoptarán las medidas adecuadas para promover el acceso de las personas con discapacidad al empleo, docente o no docente, en centros universitarios públicos y alcanzar una tasa de ocupación superior al 2 por ciento de los efectivos totales en el mismo. A tal efecto, se reservará un cupo no inferior al 5 por ciento de las plazas ofertadas para que sean cubiertas por aquellos que tengan la condición legal de personas con discapacidad. Si los puestos ocupados por estas no llegan un año a la tasa del 2 por ciento de las plazas convocadas, las plazas no cubiertas se acumularán al cupo del 5 por ciento del ejercicio siguiente con un límite máximo del 10 por ciento. Asimismo, se favorecerá este acceso impulsando aquellas medidas adicionales o complementarias de las anteriores que contribuyan a la consecución efectiva y real del objetivo antes señalados. Los procesos selectivos contendrán las medidas necesarias para remover los obstáculos que impidan o dificulten la plena participación en los mismos de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad, pudiendo proceder a la adaptación de las pruebas y a la promoción de políticas activas de formación y preparación de candidatos, organizando grupos homogéneos de personas con distintos tipos de discapacidad con las adaptaciones precisas.

Se garantizará el cumplimiento por los centros universitarios privados del artículo 38.1 de la Ley 13/1982, de Integración Social de Minusválidos, que establece la obligación que tienen las empresas que ocupen a un número de 50 o más trabajadores de contar con un 2 por ciento, al menos, de trabajadores minusválidos, o de adoptar las medidas alternativas a dicha obligación establecidas reglamentariamente en el Real Decreto 27/2000, de 14 de enero.

4. Los Centros Universitarios, tanto públicos como privados, están obligados a implantar progresivamente medidas adecuadas con el fin de garantizar el principio de igualdad de trato en relación con las personas con discapacidad. A tal efecto, se adoptarán medidas para permitir que las personas con discapacidad referidas en el apartado 1 de esta Disposición participen plenamente en las distintas actividades de la Universidad, implantando el concepto de diseño para todos o accesibilidad universal para las dependencias, instalaciones y espacios (incluidos los virtuales) de nueva creación o nueva planta, así como poniendo en práctica programas progresivos, con calendarios de ejecución, de promoción de la accesibilidad y de eliminación de barreras físicas, la adaptación del mobiliario y de los equipos de prácticas o investigación, el acceso universal a las nuevas tecnologías y demás herramientas propias de la sociedad de la información y el conocimiento, la supresión de barreras de la comunicación visual o auditiva, con especial atención, en este último caso, al reconocimiento y promoción en el ámbito universitario de la Lengua de Signos Española o cualquier otra acción que sea, no sólo respetuosa con el principio de igualdad, sino que favorezca la desaparición de las desventajas o situaciones generales de discriminación que persisten todavía hacia las personas con discapacidad.

5. Los estudiantes que tengan reconocido un grado de minusvalía del 33% o superior, tendrán derecho a la exención en el pago de los precios públicos académicos en todas las Universidades pública para cursar las enseñanzas conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial, incluida la matrícula en las enseñanzas del tercer ciclo o doctorado”.

LEY DE PROCEDIMIENTO LABORAL (REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/1995, DE 7 DE ABRIL)

Se incluye un nuevo apartado en el artículo 17:

3. Las organizaciones que asocian a personas susceptibles de verse afectadas por actos de discriminación por razones de sexo, discapacidad, estado civil, edad, raza, condición social, religión o convicciones, afiliación o no a un Sindicato, orientación sexual, así como por razón de lengua dentro del Estado Español, podrán, asimismo, ejercitar acciones, con autorización expresa de la persona discriminada, en defensa de derechos e intereses legítimos relativos a los principios de igualdad de trato y no discriminación recogidos en la normativa laboral”.

Se modifica el artículo 96, quedando redactado de la siguiente forma:

“En aquellos procesos en que de las alegaciones de la parte actora se deduzca la existencia de indicios de discriminación por razones de sexo, discapacidad, edad, raza o etnia, religión o convicciones y orientación sexual, corresponderá al demandado la aportación de la justificación objetiva y razonable, suficientemente probada, de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad”.

TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE INFRACCIONES Y SANCIONES EN EL ORDEN SOCIAL (REAL DECRETO LEGISLATIVO 5/2000, DE 4 DE AGOSTO)

Se modifica el artículo 8.12, quedando de la siguiente forma:

12. Las decisiones unilaterales del empresario que impliquen discriminaciones desfavorables, por razón de edad o discapacidad, y favorables o adversas por circunstancias de sexo, origen, estado civil, raza, condición social, religión o convicciones, orientación sexual, adhesión o no a Sindicatos y a sus acuerdos, vínculos de parentesco con otros trabajadores en la empresa y lengua dentro del Estado español. Asimismo, la falta o insuficiencia en la adopción de las medidas adecuadas para superar las desventajas derivadas de discriminaciones que afecten a las personas con discapacidad.

Se incluye un nuevo tipo infractor en el artículo 16 (Infracciones muy graves en materia de empleo).

5. Las decisiones que impliquen discriminaciones en los programas de orientación o formación profesional ocupacional o continua por razón de sexo, discapacidad, estado civil, por la edad dentro de los límites marcados por la Ley, raza, condición social, religión o convicciones, afiliación o no a un Sindicato, orientación sexual, así como por razón de lengua dentro del Estado Español. Asimismo, la falta o insuficiencia en la adopción de las medidas adecuadas para superar las desventajas derivadas de discriminaciones que afecten a las personas con discapacidad.

MODIFICACION DEL REAL DECRETO 1382/1985, DE 1 DE AGOSTO, RELACIÓN LABORAL ESPECIAL DEL PERSONAL DE ALTA DIRECCIÓN

Se introduce una nueva Disposición adicional segunda:

“Será aplicable a esta relación laboral especial los derechos y deberes básicos previstos en los artículos 4 y 5 del Estatuto de los Trabajadores”

**MODIFICACION DEL REAL DECRETO 1424/1985, DE 1 DE AGOSTO,
RELACIÓN LABORAL ESPECIAL DEL SERVICIO DEL HOGAR FAMILIAR**

Se añade un renglón final en la Disposición adicional única:

“Será aplicable a esta relación laboral especial los derechos y deberes básicos previstos en los artículos 4 y 5 del Estatuto de los Trabajadores”

**MODIFICACION DEL REAL DECRETO 782/2001, DE 6 DE JULIO, TRABAJO
DE PENADOS EN INSTITUCIONES PENITENCIARIAS**

Se modifica el artículo 5.1.a) del mismo:

a) -A no ser discriminado para el empleo o una vez empleado, por razones de nacionalidad, sexo, discapacidad, orientación sexual, estado civil, por la edad, dentro de los límites marcados por la legislación laboral penitenciaria, raza, condición social, ideas religiosas o políticas, así como por el idioma”

²⁴Insertadas en letra negrita las modificaciones.

²⁵ A integrarse en el articulado de una previsible nueva LISMI

ENVEJECIMIENTO Y DISCAPACIDAD: MEJORA DE SU PROTECCIÓN SOCIAL¹

Propuesta del CERMI Estatal ante la Comisión no permanente del
Congreso de los diputados
para la revisión del Pacto de Toledo

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. TRATAMIENTO DE LA DISCAPACIDAD EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL. III. DEPENDENCIA. IV. CONCLUSIÓN Y PROPUESTAS.

I. INTRODUCCIÓN

En primer lugar, hay que expresar el agradecimiento del CERMI Estatal a la Presidencia y miembros de esta Comisión del Pacto de Toledo por su invitación a comparecer ante ella, para exponer la posición del sector de la discapacidad ante una cuestión tan importante para el conjunto de los ciudadanos y, especialmente, para aquellos para los que la protección social, y en concreto la Seguridad Social, es una cuestión esencial para su desenvolvimiento vital, por sus circunstancias derivadas de la situación de discapacidad.

La Seguridad Social es un instrumento de cohesión social clave para todos los ciudadanos en los estados modernos. Protege, como se ha dicho tantas veces, desde el nacimiento hasta que se fallece, por tanto no sólo en la vejez, sino también cubriendo las contingencias derivadas del accidente, la invalidez, la muerte y supervivencia, el desempleo, la maternidad, las cargas familiares, la enfermedad, la dependencia, etc.

Y parece conveniente poner esto de relieve: que la Seguridad Social, de la que se destaca especialmente la protección de la vejez, puesto que sin duda es una prestación muy importante en los sistemas, cumple también otras funciones esenciales protegiendo diferentes contingencias que se refieren a la vida activa, como cobertura previa a la de la vejez.

Este aseguramiento o cobertura durante la vida activa se centra, en cuanto a las pensiones, además de la muerte y supervivencia, en la protección de las situaciones de incapacidad, que afecta a algo más de un millón de personas, el 10,2% del conjunto de la población pensionista del sistema, con una incidencia en el presupuesto de pensiones de la Seguridad Social del 11,8% según los datos de 2001.

Y si es clave proteger a los ciudadanos en su vida activa, para que una situación no prevista de incapacidad no le prive de sus ingresos económicos, es menester aquí exponer también la necesidad de que la Seguridad Social, y en concreto el sistema de pensiones, se haga cargo de la situación de las personas con discapacidad, de modo que se facilite, mientras sea posible, la incorporación voluntaria a la vida activa, con plenitud de derechos a la cobertura de la Seguridad Social, sin que se perjudique esa cobertura por su situación de discapacitado.

Se comprenderá pues que el CERMI Estatal deba expresar el interés del grupo de las personas con discapacidad por el futuro del sistema de pensiones, tanto en el orden económico como en su desenvolvimiento protector.

Es de preocupar el efecto demográfico a medio y largo plazo; las posibilidades de incorporación al mercado de trabajo de las personas potencialmente activas; los efectos de la nueva estructura del mercado de trabajo en la Seguridad Social, tanto desde la vertiente de la financiación como desde la protección, pues se adivina una mayor dificultad para completar carreras completas del seguro en el futuro que pueden afectar a la cobertura de los trabajadores; y, en definitiva, nos preocupan los equilibrios económicos-actuariales que den estabilidad a nuestro sistema público de pensiones.

El CERMI Estatal es partidario, por tanto, de estudiar cuantas medidas sean oportunas para consolidar y mejorar la protección que otorga la Seguridad Social, así como su estabilidad financiera. Y en este sentido son de gran importancia los pactos políticos y sociales sobre el sistema de Seguridad Social y su desenvolvimiento.

De este modo se dota de una mayor garantía a ese futuro y, en consecuencia, a la cobertura social del sistema de Seguridad Social. De ahí la importancia que otorgamos al Pacto de Toledo logrado en 1995, que marcó un hito en nuestra reciente historia de la protección social y de ahí el deseo y la colaboración para que ese Pacto se siga proyectando en años venideros, a través del trabajo de esta Comisión, a la que el grupo al que representa el CERMI, las personas con discapacidad, concede una especial relevancia e importancia, por lo que nuevamente es de agradecer la invitación para estar presente en estas reflexiones y de este modo poder expresar las preocupaciones y propuestas sobre los problemas que las personas con discapacidad tienen en relación con el sistema de Seguridad Social y, en concreto, con el sistema de pensiones.

Por ello, sin perjuicio de ese interés general aludido, las posiciones del CERMI se van a centrar, esencialmente, en estos problemas concretos de las personas con discapacidad en el ámbito del sistema de pensiones de la Seguridad Social.

La Constitución se preocupa de la protección de las personas con discapacidad, estableciendo, en su artículo 49, que «Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos»: Es importante señalar esta finalidad constitucional de integración y garantía para que las personas con discapacidad puedan ejercer todos los derechos como el resto de los ciudadanos. Y entre ellos, como derecho constitucional reconocido, figura «... el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión y oficio y a la promoción a través del trabajo...» en el artículo 35. E igualmente, la Constitución declara la universalidad de la cobertura de la Seguridad Social, en su artículo 41.

Sin duda, en España se ha recorrido un camino importante, a través de la Ley de Integración Social de Minusválidos (la LISMI), la Ley de Prestaciones no Contributivas y los programas de empleo para personas con discapacidad, pero todavía es una realidad, que hay que señalar, que las normas de Seguridad Social no facilitan la compatibilidad entre trabajo y cobertura a las personas con discapacidad que desean incorporarse o permanecer en la vida activa, como medio más adecuado para una plena realización personal.

Compatibilizar el trabajo y la conservación de los derechos y su perfección por la correspondiente cotización no resulta fácil en nuestra Seguridad Social. Dificultades que coexisten con la permanencia de lagunas que no consideran la realidad de que los discapacitados que trabajan tienen, generalmente, previsiones de vida activa más cortas que otras personas, al igual que otros grupos con trabajos penosos o insalubres. Y esto sin citar las situaciones de dependencia que se producen, en algunos casos, incluso durante su vida laboral, de forma más agudizada y más temprana que en otros ciudadanos.

Por eso se entiende que, en una reflexión sobre el futuro del sistema de pensiones, deben considerarse las posibilidades de superar estas situaciones que dificultan la incorporación y desenvolvimiento normal de la vida laboral de los discapacitados.

Pero antes de entrar en esos problemas, parece conveniente, para acotar la dimensión del problema, señalar brevemente la importancia que supone el grupo de personas con discapacidad.

De acuerdo con los datos del primer avance de resultados de la encuesta sobre Discapacidad, Deficiencias y Estado de Salud que el Instituto Nacional de Estadística (INE) ha hecho públicos en enero de 2001, realizada en colaboración con el IMSERSO y la Fundación ONCE, más de 3.528.000 personas padecen en España alguna discapacidad.

Entre las discapacidades más frecuentes destaca la dificultad para desplazarse fuera del hogar, seguida, en cuanto a frecuencia, por la discapacidad para realizar tareas del hogar y, en general, las discapacidades relacionadas con la motricidad. Igualmente, la encuesta indica que entre las discapacidades detectadas el grupo más numeroso corresponde a las deficiencias osteoarticulares, seguido de las deficiencias de la visión y de la audición.

De esta cifra, la citada encuesta revela que el total de personas con dificultades para realizar por sí mismas algunas de las actividades de la vida diaria consideradas, es de algo más de 2.215.000, de las cuales sufren una discapacidad severa o total, es decir, tienen necesidad de ayuda personal 1.450.000, de las que los dos tercios tienen 65 o más años y el otro tercio menor de esa edad.

Así pues, una parte considerable de ellas, más de 400.000, están comprendidas en edades en las que es posible su inserción laboral, su acceso al trabajo. Se trata de una cifra significativa que da idea de la amplitud del problema pero que, sin embargo, debe analizarse desde la consideración de que la población afectada por una discapacidad que está en condiciones de trabajar, representa alrededor del 5% del conjunto de la población en edad laboral, porcentaje que varía según la edad.

No obstante esta posibilidad de realización personal a través de la incorporación al trabajo, a la que aspira la mayoría de las personas con discapacidad en edad laboral, tropieza, en ocasiones, con «barreras» que la dificultan gravemente.

II. -TRATAMIENTO DE LA DISCAPACIDAD EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Por ello, configurada así la magnitud del asunto, se han de analizar a continuación, aunque sea someramente, los principales problemas que las personas con discapacidad encuentran en la Seguridad Social. Porque si la Seguridad Social, y en concreto su sistema de pensiones, es esencial para la garantía del bienestar de los discapacitados, tampoco podemos dejar de considerar que, en su configuración actual, aún mantiene serios obstáculos que distorsionan lo que, a juicio del CERMI, debería constituir su acción protectora en relación con la discapacidad, para asegurar una efectiva igualdad de trato a un grupo con características específicas, dando cumplimiento al mandato de «amparo» contenido en el artículo 49 de la Constitución.

Y el primero de estos obstáculos coincide, precisamente, con la que señalaba como máxima aspiración de la mayor parte de las personas con discapacidad, como es la incorporación al trabajo para lograr la plena integración social.

Pues bien, esa incorporación al trabajo que, a nuestro juicio debería ser fomentada por los poderes públicos en cumplimiento también de los mandatos constitucionales, y que, de hecho, lo es a través de algunas medidas como la reducción o bonificación de cotizaciones sociales, se ve dificultada, a su vez, por el mantenimiento de algunos otros esquemas que no contemplan estas situaciones.

De este modo, la persona afectada por una discapacidad se encuentra con que, después de haber estado trabajando y cotizando, como cualquier otra, sus dificultades para alcanzar una pensión van a ser muy superiores a las del resto. En efecto, si llegado un momento determinado, queda incapacitada para el trabajo que venía desarrollando o para todo trabajo, se le va a exigir, no sólo probar esa incapacidad y, por supuesto, cumplir los requisitos establecidos en cuanto a afiliación y cotización sino, además, probar que la incapacidad proviene de una causa posterior al inicio de la actividad o, en su caso, de un agravamiento de las lesiones que padecía antes de iniciarla.

A nadie se le ocultan las dificultades que esta prueba lleva consigo. Y ello por dos razones fundamentales: porque, en muchos casos, es sumamente difícil deslindar la incidencia que unas causas puedan, o no, tener sobre otras, hasta configurar conjuntamente una situación de incapacidad para el trabajo que debería ser atendida a partir de uno de los principios establecidos ya en la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, como es la «consideración conjunta de las contingencias»; y, también, en otros supuestos, porque determinar el agravamiento de una dolencia que previamente, en el momento de la afiliación y el alta, no fue convenientemente evaluada, resulta en ocasiones poco menos que imposible.

Todo ello lleva muchas veces a la persona discapacitada a verdaderos callejones sin salida, a situaciones en las que el ejercicio de la actividad se torna francamente imposible pero en las que, a la vez, se vuelve también imposible el acceder a las prestaciones que la Seguridad Social prevé para estos supuestos, porque desde el sistema de protección se alega que se trata de una situación preexistente, anterior al alta en Seguridad Social.

Sin embargo, la solución parece relativamente sencilla. Por una parte sería necesario que la legislación vigente recogiera, de forma clara y precisa, este tipo de supuestos, para darles soluciones también claras y precisas que no lleven consigo largos procedimientos administrativos o judiciales para lograr probar lo que seguramente es evidente, es decir, la incapacidad para el trabajo.

Y estas disposiciones deberían, a su vez, responder y dar solución a la situación de las personas con discapacidad, simplemente situándolas en igualdad de condiciones que el resto, es decir, prescindiendo de la necesidad de probar la concurrencia de nuevas lesiones no preexistentes al inicio del trabajo o el agravamiento de estas últimas, para centrarse, exclusivamente y como ocurre con el resto de los ciudadanos, en el reconocimiento, o no, de la situación de incapacidad laboral en que se encuentre la persona en el momento de producirse el hecho causante de la prestación.

Con ello no se haría más que situar a las personas con discapacidad en un plano de igualdad con el resto, en lugar de agravar su ya de por sí difícil situación con exigencias añadidas que, a nuestro juicio, pueden tener incluso un carácter discriminatorio.

Esta propuesta normativa del CERMI ha encontrado eco en el Legislador muy recientemente (Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, BOE 13 de julio de 2002). En efecto, tras las negociaciones mantenidas por el CERMI Estatal con el Gobierno de la Nación y con los distintos Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados y del Senado -especialmente significativo fue el apoyo del Grupo Parlamentario Catalán-CiU y del Grupo Parlamentario Popular-, la distorsión denunciada queda resuelta por la Ley por la que se establece un sistema de jubilación gradual y flexible, cuya Disposición Adicional Segunda recoge: «Se añade un párrafo segundo, en el apartado 1 del artículo 136 de la Ley General de la Seguridad Social (...), en los siguientes términos: «Las reducciones anatómicas o funcionales existentes en la fecha de la afiliación del interesado en la Seguridad Social no impedirán la calificación de la situación de incapacidad permanente cuando se trate de personas minusválidas y con posterioridad a la afiliación tales reducciones se hayan agravado provocando por sí mismas o por concurrencia con nuevas lesiones o patologías, una disminución o anulación de la capacidad laboral que tenía el interesado en el momento de su afiliación.».

Pero sería posible y deseable dar aún un paso más en este sentido. Porque si esa equiparación plena a efectos de las prestaciones de incapacidad es, desde luego, condición necesaria para evitar discriminaciones, sin embargo, no es suficiente por sí sola para alcanzar esa igualdad a que me refería. Por el contrario ésta requeriría, además, de medidas de carácter positivo que contribuyeran a paliar los efectos, de cara al trabajo y la Seguridad Social, de las discapacidades.

Y, en este sentido, debería recogerse, en una futura reforma de nuestro sistema, la posibilidad de acceder a la jubilación de forma anticipada para las personas afectadas por una discapacidad o, al menos, por ciertas formas de discapacidad, cuya vida laboral va a ser, necesariamente, más corta a causa de las afecciones que padecen.

No se trata, en absoluto, de una medida extemporánea, puesto que las normas actuales de Seguridad Social recogen ya esta posibilidad para determinados grupos que, por la especial dureza o circunstancias de su trabajo, ven reducida significativamente su edad de jubilación, como ocurre, por poner algunos ejemplos, en los casos de la minería, la pesca o del personal de vuelo de líneas aéreas.

Pues bien, si estos grupos tienen acceso a tales prerrogativas, sin duda justificadas, no se entiende bien que las personas con discapacidad que, no por elección propia, sino absolutamente determinadas por sus características físicas, psíquicas o sensoriales, realizan también su trabajo en condiciones especiales de dureza, con un mayor desgaste y con una vida activa más reducida, no puedan hoy tener acceso a esta posibilidad. Máxime en el actual contexto de flexibilización de la edad de jubilación, en el que, como fruto del «Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Seguridad social», suscrito en mayo del año 2001, se prevé la extensión del acceso a la jubilación anticipada a los 61 años con carácter general, siempre que se cumplan los requisitos de cotización exigibles y el cese en el trabajo no sea por causa imputable al trabajador.

No parece, por tanto, existir ningún problema para la adopción de una medida de este tipo, que permitiera a las personas con discapacidad su acceso anticipado a la jubilación, con arreglo a sus expectativas de vida laboral, y cuyo coste sería, sin duda, muy reducido por concernir a un número también reducido de beneficiarios.

Nuevamente, esta aspiración del sector social de la discapacidad representado por el CERMI Estatal ha quedado satisfecha, si no en toda la extensión pretendida, sí en un importante grado. La misma Ley a la que ya se ha hecho referencia (la conocida como de jubilación gradual y flexible) introduce, respondiendo a la petición del CERMI Estatal, en su Disposición Adicional Primera la siguiente medida: «Se añade un segundo párrafo (...) en los siguientes términos: « De igual modo, la edad mínima a que se refiere el párrafo a) del apartado anterior podrá ser reducida en el caso de personas minusválidas en un grado de minusvalía igual o superior al 65 por ciento en los términos contenidos en el correspondiente Real Decreto acordado a propuesta del ministro de Trabajo y Asuntos Sociales.». La petición primitiva del CERMI Estatal se dirigía a todo tipo de trabajadores con discapacidad (con una minusvalía igual o superior al 33%), viéndose rebajada por el Legislador -sin duda por temor a sus eventuales efectos en el presupuesto público a los más gravemente afectados, esto es, a los calificados con una minusvalía igual o superior al 65%.

Así pues, las medidas propuestas, aclaración de la legislación, equiparación plena de los requisitos para acceder a pensiones de incapacidad permanente y aplicación de coeficientes reductores de la edad de jubilación, contribuirían sin duda a facilitar, desde la perspectiva de la Seguridad Social, la plena integración de las personas con discapacidad.

Pero no podemos olvidar, tampoco, que hay también un importante número de personas discapacitadas que, por la naturaleza o gravedad de sus afecciones, nunca van a poder realizar una actividad profesional o no van a poder realizarla en condiciones de plenitud.

También ellos y sus familias deberían ser objeto de protección por la Seguridad Social, en términos más amplios de lo que hoy lo son a través de las pensiones no contributivas y de las asignaciones familiares por hijo a cargo. Para ello sería necesario, en primer lugar, habilitar la posibilidad de que estas personas pudieran acceder a prestaciones de carácter contributivo, mediante el abono, por ellas mismas o sus familias, de las cotizaciones correspondientes, aun cuando en estos supuestos tales cotizaciones no estuvieran ligadas a la realización efectiva de una actividad profesional o laboral.

Una vez más, tampoco esta fórmula es extraña a nuestro sistema, como lo demuestra la tradicional existencia en el mismo de la figura del «convenio especial» que permite, a quien previamente hubiera cotizado, continuar haciéndolo, si lo desea, en el momento en que deja de realizar cualquier actividad que dé lugar a su inclusión en el sistema.

Pero es que, además, la propia Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad social, de 15 de julio de 1997, previó también la posibilidad, aún no desarrollada, de que pudieran incluirse en el campo de aplicación del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos quienes trabajen al cuidado de su propio hogar, aun cuando no realicen ninguna actividad remunerada. No parece, por tanto, tampoco en este supuesto, existir obstáculo conceptual alguno para que las personas con un grado de discapacidad que les impida su acceso al trabajo, puedan incluirse en el ámbito de protección de la Seguridad Social en su nivel contributivo y acceder, previas las oportunas cotizaciones, a sus prestaciones.

Otro aspecto que sería necesario perfeccionar es la protección actualmente establecida para el nivel no contributivo del sistema de Seguridad Social. Y esto de tres maneras. Por una parte mejorando las asignaciones por hijo a cargo, que, aún hoy, son inferiores en su cuantía anual a las pensiones no contributivas, a pesar del ya de por sí bajo importe de éstas últimas.

Por otra, buscando la fórmula para dar cobertura, en este espacio de las prestaciones no contributivas, a ese amplio grupo de discapacitados que, por presentar un grado de minusvalía comprendido entre el 33 y el 65 por ciento, se ven excluidos de las prestaciones que sólo se reconocen a partir de ese nivel 65 por ciento y que también deberían tener acceso a alguna forma de protección cuando no pudieran lograr un empleo remunerado.

Y, en tercer lugar, previendo fórmulas de compatibilidad entre el percibo de las prestaciones no contributivas y la realización de alguna actividad remunerada, hasta un cierto límite de ingresos que podría situarse, por ejemplo, en el nivel del salario mínimo interprofesional, de manera que la actual reducción de la pensión o la pérdida de la asignación por hijo a cargo que hoy se producen, no desanimaran a estas personas a la hora de poder aceptar un trabajo, aun cuando éste sea de baja remuneración.

Pero las distorsiones del sistema de Seguridad Social no tienen efecto sólo en quien sufre una discapacidad ya antes de iniciar una actividad profesional, o en quien ni siquiera está en condiciones de realizarla, sino que también debe ser objeto de cuestión y de mejora el tratamiento que en él se da a las pensiones de incapacidad y, singularmente, a su compatibilidad con el trabajo, cuestión que afecta también muy de cerca al grupo de personas con discapacidad, en aquellos casos en que ésta no es originaria o previa a ese inicio de la actividad profesional, sino sobrevenida con posterioridad a ésta y que, por consiguiente, habrá permitido ya el acceso a una pensión contributiva por incapacidad permanente en el grado correspondiente.

Pues bien, en estos casos, nuestra confusa legislación que incluso en estos momentos mantiene aún pendiente de vigencia, hasta que se produzca su desarrollo reglamentario, la nueva redacción dada al artículo 137 de la Ley General de Seguridad Social por el artículo 8. Uno de la Ley 241/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, plantea problemas importantes para la integración de quienes ya son pensionistas, mediante su reincorporación al trabajo de acuerdo con su derecho fundamental, recogido para todos los ciudadanos, como ya antes apuntaba, en el artículo 35.1 de la Constitución.

Esta confusión ha dado pie, en la práctica, a actuaciones administrativas e incluso jurisprudenciales, cambiantes a lo largo del tiempo, sobre la posibilidad de compatibilizar el percibo de la pensión por incapacidad permanente absoluta o gran invalidez, con el ejercicio de una actividad lucrativa, así como sobre la validez de las cotizaciones realizadas por esa nueva actividad para obtener nuevas prestaciones.

Por ello, estas normas deben también clarificarse definitivamente, a través de normas con el rango adecuado y con participación del grupo de las personas con discapacidad, en el sentido, en primer término, de dejar perfectamente sentada la previsión de que cualquier situación de incapacidad debe ser plenamente compatible con la posibilidad de realizar todas las actividades, lucrativas o no, que el propio estado de la persona permita, como principio fundamental para garantizar, también a las personas con discapacidad, su derecho esencial al trabajo y a la integración social.

A partir de este principio podría, a su vez, siguiendo criterios de igualdad, regularse la posibilidad de reducir la pensión que se venía percibiendo, en la medida en que ello fuera razonable y que posiblemente fuera hasta situarla en los porcentajes previstos para las pensiones de incapacidad permanente total que, por definición, es ya compatible con el ejercicio de una actividad diferente a la que era habitual en el momento de producirse la incapacidad. E, igualmente, tendría que preverse que las cotizaciones efectuadas en el nuevo trabajo sirvieran, en todos los casos, para mejorar las prestaciones que se venían percibiendo.

Todo ello con objeto de lograr una efectiva equiparación de derechos de las personas con discapacidad con el resto de los ciudadanos, eliminando las trabas que hoy dificultan, desde la Seguridad Social, su integración laboral y social, lo que sería posible lograr en gran medida mediante el conjunto de medidas a las que se ha venido haciendo referencia hasta este momento.

III. DEPENDENCIA

Pero, sin perjuicio de las propuestas efectuadas hasta este punto y que son absolutamente necesarias para acomodar nuestro actual sistema de Seguridad Social, la realidad actual impone hoy avanzar algo más en el campo de la protección social, para dar cobertura a una necesidad que no es nueva, pero que por el acelerado proceso de envejecimiento de la población y los cambios en las estructuras familiares está agudizándose en los últimos tiempos y lo hará aún más en el futuro: la protección por dependencia.

Esta necesidad social no es nueva, porque muchas personas con discapacidad la han experimentado siempre, pero sin duda, su generalización y extensión como consecuencia del crecimiento de la esperanza de vida, y las cada vez mayores dificultades para su cobertura a través de los cuidados informales en el seno de la familia, tradicional en los países mediterráneos, han hecho que sea hoy, al fin, una cuestión que se sitúa cada vez más en primer plano de la actualidad y que desde distintos frentes políticos, sociales y económicos se inicie el debate sobre su cobertura.

Así, diversos países europeos como Alemania, Austria, Luxemburgo, Francia o Portugal han regulado ya distintas fórmulas de cobertura de las situaciones de dependencia, en el seno de los sistemas públicos de protección, como una prestación diferenciada.

Y en España no podemos quedar al margen de esta tendencia, cuando nuestras necesidades son similares a las de otros países europeos, y cuando, por el contrario, los medios que dedicamos a darle cobertura son sensiblemente inferiores a ellos en todos los órdenes, como se deduce de la simple apreciación de los datos de gasto social en porcentaje del PIB, publicados por EUROSTAT, que reflejan, en 1998, una diferencia global con la media europea de 6,1 puntos del PIB. Diferencia que, si consideramos sólo las funciones vejez, invalidez y supervivencia, se sitúa en 3 puntos y que en otras funciones relacionadas con la dependencia, como son la función familia o la de exclusión social, suponen también déficits de 1,8 ó 0,3 puntos del PIB con esa media europea.

Por ello, la prestación de dependencia debe implantarse cuanto antes y debe, a nuestro juicio, implantarse en el seno del sistema público de protección social y no, como parecía entreverse hasta ahora, desde la iniciativa privada. Afortunadamente el reciente «Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de la Seguridad Social» parece haber rectificado esa tendencia y sentado las bases para que, en el contexto del Pacto de Toledo, se analice el tema de la dependencia por una Comisión de Trabajo, con concurrencia de las Administraciones Central, Autonómica y Local. Una Comisión en la que deben también ser oídos los grupos de personas con discapacidad para no correr el riesgo de que, una vez más, la voz de este sector social no sea escuchada y para evitar que esa posible y futura protección de la dependencia sea regulada, únicamente, desde la perspectiva del envejecimiento, dejando en el olvido que una buena parte de las situaciones de dependencia, y en muchos casos de especial gravedad, proviene y ha provenido siempre de la discapacidad.

En todo caso, se ha de volver a insistir en que, a nuestro juicio, la implantación de esta protección de la dependencia debería ser una prioridad en el futuro inmediato y también en que esa protección debería incardinarse en el sistema público de protección y, más concretamente, en el sistema de Seguridad Social, sin perjuicio de la posibilidad de la provisión privada de los servicios y de la protección complementaria que, como en el resto del sistema de Seguridad Social, tendría también carácter privado.

El modelo así diseñado podría seguir, por tanto, en cuanto a las prestaciones y financiación de este nuevo ámbito de protección, el esquema básico ya vigente en nuestro actual sistema para el resto de las pensiones, es decir, un nivel no contributivo financiado por impuestos, un nivel contributivo financiado por cotizaciones y un nivel complementario y libre. Articulándose en torno a prestaciones económicas o de servicios, a opción del interesado y graduadas en función de las necesidades concretas por cubrir, siguiendo la pauta marcada por el sistema alemán que está teniendo una gran aceptación en ese país.

IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Los principales aspectos de la posición del CERMI Estatal que han de quedar patentes y que compendian el sentir del sector de la discapacidad en esta materia son:

- -En primer lugar, el pleno apoyo del CERMI Estatal al Pacto de Toledo y a su finalidad de garantizar el futuro del sistema de Seguridad Social que constituye un activo de nuestra sociedad sumamente apreciado por las personas afectadas por una discapacidad. Y, por consiguiente, el pleno apoyo del CERMI también a esta Ponencia y a sus trabajos dirigidos a ese objetivo.
- -En segundo lugar, el planteamiento de una serie de cuestiones que atañen muy de cerca de los discapacitados y que habría que corregir para lograr que, desde el sistema de Seguridad Social, se fomente realmente el principio de igualdad, eliminando obstáculos para conseguir lo que es la máxima aspiración del grupo social de la discapacidad, su plena integración laboral y social.
- -Y entre estas medidas, serían de destacar las siguientes:
 - -La clarificación y precisión de las normas relativas al tratamiento de las personas con discapacidad en la Seguridad Social, en cuanto a su afiliación y alta y el acceso a sus prestaciones, tanto en el supuesto de lesiones preexistentes al inicio del trabajo, como en el caso de concurrencia posterior de nuevas dolencias o agravamiento de las anteriores.

- Acceso a las prestaciones, especialmente de incapacidad permanente, en función, exclusivamente, del estado de la persona en el momento de causarla, sin atender a su situación anterior.

- Aplicación de coeficientes reductores en la edad de jubilación para personas afectadas por discapacidades que vean reducida su vida activa.

Respecto de los tres puntos anteriores, repárese en lo ya dicho anteriormente sobre avances legislativos experimentados en estos asuntos merced a la intervención del CERMI Estatal.

- -Mejora de las prestaciones no contributivas por minusvalía.
- -Regulación de la posibilidad de acceso a las prestaciones contributivas de la Seguridad Social, a través de la cotización, para quienes, por causa de su discapacidad, no pueden acceder a un trabajo remunerado.
- -Establecimiento de alguna fórmula de protección económica para los supuestos de discapacidad que por no alcanzar el 65 por ciento previsto para las prestaciones no contributivas no son hoy objeto de protección.
- -Compatibilidad, al menos parcial, del cobro de las pensiones no contributivas con la realización de trabajos remunerados.
- -Aclarar definitivamente la plena compatibilidad de la condición de pensionista por incapacidad en cualquiera de sus grados, con el trabajo.
- -Y, por último, regulación a corto plazo y en el contexto del sistema de Seguridad social de una nueva prestación que dé cobertura a las situaciones de dependencia.

Y todo ello a partir de la consideración de que, en cualquier caso, antes de proceder a la regulación de estas materias, el grupo de discapacitados debería ser oído para tomar en consideración sus apreciaciones, como hoy se hace en esta Comisión, a la que una vez más hay que agradecer su invitación.

ANEXO ESTADÍSTICO

Personas con discapacidades y tasas de prevalencia de discapacidad por grupos de edad y sexo en edad laboral España, 1999.

	<i>Personas con discapacidades</i>			<i>Tasa por 1.000 habitantes</i>		
	<i>Varones</i>	<i>Mujeres</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Varones</i>	<i>Mujeres</i>	<i>TOTAL</i>
16 a 19 años	28.058	16.232	44.290	24,46	14,76	19,71
20 a 24 años	36.385	22.663	59.048	22,37	14,54	18,54
25 a 29 años	48.578	29.697	78.275	28,82	18,29	23,65
30 a 34 años	64.514	43.117	107.631	39,54	27,09	33,39
35 a 39 años	60.029	55.142	115.171	39,55	36,58	38,07
40 a 44 años	61.162	53.918	115.080	45,13	39,63	42,37
45 a 49 años	66.311	68.764	135.075	54,68	56,23	55,46
50 a 54 años	74.872	95.962	170.834	65,24	81,41	73,43
55 a 59 años	96.639	114.323	210.962	99,75	112,74	106,39
60 a 64 años	141.830	159.512	301.342	152,20	155,01	153,67

FUENTE: INE Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud, 1999. Avance de Resultados.
Datos Básicos

¹ Se reproduce a continuación el grueso de la intervención del Presidente del CERMI Estatal, D. Alberto Arbide, en su comparecencia ante la Comisión no Permanente del Congreso de los Diputados para la revisión del Pacto de Toledo, producida el 3 de octubre de 2001. El texto ha sido expresamente adaptado y actualizado para su publicación en la presente obra por el Director del CERMI Estatal, D. Luis Cayo Pérez Bueno.

LA DISCRIMINACIÓN POR MOTIVOS DE DISCAPACIDAD

Análisis de las respuestas recibidas al Cuestionario sobre Discriminación por motivos de discapacidad promovido por el CERMI Estatal.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. **I.1. Representatividad de la muestra. I.2. Tipos de preguntas y estrategias de análisis.** II. PERFIL DE LA MUESTRA. III. LAS DISCRIMINACIONES PERCIBIDAS. **III.1. a) Percepción general de la discriminación.** *III.1.1 Discriminación directa e indirecta. III.1.2. El concepto de “discriminación por razón de discapacidad”. III.1.3. Género y discriminación por discapacidad. III.1.4. Institucionalización y discriminación.* **III.2. Percepción de la discriminación en ámbitos específicos.** *III.2.1. Empleo. III.2.2. Educación. III.2.3. Utilización de bienes y servicios a disposición del público. III.2.3.1. Acceso a medios de transporte. III.2.3.2. Atención sanitaria. III.2.3.3. Contratación de seguros y de productos financieros. III.2.3.4. Derechos de admisión. III.2.3.5. Administración de Justicia. III.2.3.5. Acceso a los servicios de Sociedad de la Información.* *III.2.4 La discriminación por el Diseño. III.2.5. Relación con las Administraciones Públicas. III.2.5. La percepción de la discriminación en diversos ámbitos.* IV. LA LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN. V. PERCEPCIÓN SOCIAL DE LA DISCRIMINACIÓN POR DISCAPACIDAD. VI. A MODO DE CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

A principios de 2002, el Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI) difundió entre las asociaciones del sector un cuestionario para recoger información sobre las situaciones de discriminación que sufren las personas con discapacidad en diversos ámbitos (educación, empleo, acceso a bienes y servicios a disposición del público, transporte, seguros, relaciones con las administraciones públicas, etc.). El cuestionario estuvo también disponible para su cumplimentación on-line en la web del CERMI, durante el período comprendido entre primeros de enero y mediados de febrero de 2002.

I.1. Representatividad de la muestra

La colaboración de las organizaciones del sector de la discapacidad, que han animado a sus asociados a responder el cuestionario, y la difusión a través de Internet, se ha traducido en la recepción de un número elevado de cuestionarios (más de 2.000), que proporciona un tamaño de muestra suficiente para garantizar la representatividad y validez de los resultados.

Sin embargo, es necesario puntualizar que la muestra no es ni pretende ser, en sentido estadístico estricto, representativa de la población con discapacidad, pues el método seguido para la difusión de los cuestionarios y la recolección de las respuestas no sigue ninguna de las dos estrategias (aleatoriedad o estratificación) que permiten garantizar esa representatividad. De hecho, determinados tipos de discapacidad (en concreto, ds discapacidades sensoriales) están sobrerrepresentadas en la muestra, debido al papel especialmente activo que han desempeñado determinadas organizaciones en la difusión del cuestionario.

Al tratarse de un cuestionario autoadministrado (contestado por las propias personas con discapacidad o sus familiares sin la intervención de un encuestador), algunos de los cuestionarios recibidos presentaban falta de respuesta y errores de cumplimentación en algunas preguntas, lo que ha obligado a descartar, tras el oportuno proceso de depuración, aquellos cuestionarios en los que la falta de respuesta o los errores de cumplimentación eran reiterados. En total, se han procesado 1.980 cuestionarios válidos, que contienen una valiosa información sobre las discriminaciones reales que afectan a las personas con discapacidad en España.

I.2. Tipos de preguntas y estrategias de análisis

El cuestionario elaborado por los servicios técnicos del CERMI constaba de preguntas cerradas (en las que el encuestado debía marcar, según los casos, una o varias opciones de entre las que se le ofrecían) y de preguntas abiertas, en las que se solicitaba al encuestado su opinión sobre determinados aspectos de la discriminación, sin otra limitación que el espacio disponible para contestar.

El análisis de las preguntas cerradas permite establecer los perfiles cuantitativos de la discriminación experimentada por las personas con discapacidad en diferentes ámbitos, y el estado general de opinión acerca de las causas de esa discriminación. Las diferentes variables estudiadas se han desagregado teniendo en cuenta el tipo de discapacidad de la persona a la que se refiere cada cuestionario, en tres grandes grupos (correspondientes a las discapacidades físicas, las discapacidades sensoriales y un grupo denominado “otras discapacidades” entre las que se incluyen la deficiencia mental, la enfermedad mental, la parálisis cerebral, las plurideficiencias y el autismo). A fin de facilitar el control de la calidad de las respuestas, se desagrega también en las tablas un cuarto grupo de cuestionarios, constituido por aquéllos en los que no se dispone de información sobre el tipo de discapacidad.

La inclusión en el cuestionario de espacios de respuesta abierta tiene como fin dar la oportunidad a los encuestados de que maticen y amplíen la información que ofrecen, y permitirles aclarar el sentido, alcance e interpretación que para ellos merece cada una de las preguntas. Muchas de las personas encuestadas han hecho uso de estos espacios de respuesta abierta, incorporando un gran número de observaciones, precisiones y comentarios sobre todo en algunas de las cuestiones, que parecen haber suscitado un interés especial.

El análisis de la información recogida en las preguntas abiertas no puede regirse por los mismos parámetros estadísticos que el resto de información que ofrece el cuestionario, ya que no son datos estructurados ni sistematizados. Por ello, se ha realizado un análisis de corte cualitativo, en el que se destacan algunas ideas, opiniones y actitudes que nos orienten sobre los resultados.

II. PERFIL DE LA MUESTRA

Los cuestionarios han sido cumplimentados por personas con discapacidad o por familiares directos o allegados, y se refieren a la percepción personal de las posibles situaciones de discriminación experimentadas.

Casi la mitad de los cuestionarios se refieren a personas con discapacidades sensoriales. Siguen en importancia cuantitativa los referidos a personas con discapacidad física, que suponen alrededor de la cuarta parte del total. Otros tipos de discapacidades (discapacidad intelectual, parálisis cerebral, enfermedad mental, pluridiscapacidad, autismo) están menos representadas en la muestra.

Distribución según el tipo de discapacidad de la persona o personas a las que se refiere el cuestionario

<i>Discapacidad de la persona o personas a las que se refiere el cuestionario</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje sin falta de respuesta (n= 1.746)</i>
Sensorial	977	49,3%	53,0%
Física	494	24,9%	26,8%
Intelectual	83	4,2%	4,5%
P. Cerebral	71	3,6%	3,9%
E. Mental	66	3,3%	3,6%
Otras	37	1,9%	2,0%
Pluridiscapacidad	15	0,8%	0,8%
Autismo	3	0,2%	0,2%
Cita varias	98	4,9%	5,3%
No responde	136	6,9%	
TOTAL	1.980	100,0%	100,0%

El 41,6 por ciento de los cuestionarios se refieren a varones y el 33,4 por ciento a mujeres. En el resto de los casos no se ha facilitado información sobre el género de la persona a la que se refieren los datos o se ha proporcionado información ambigua.

Si los porcentajes se calculan sin tener en cuenta la falta de respuesta y los errores de cumplimentación, la proporción que suponen los cuestionarios referidos a varones asciende al 55,5 por cien, mientras que los referidos a mujeres son el 44,5 por cien del total.

Cuando se controla el tipo de discapacidad, se observa que esta tendencia a la mayor presencia de cuestionarios referidos a varones es mayor en el caso de las discapacidades físicas que en las sensoriales y en las discapacidades de otro tipo, y que únicamente es mayor el porcentaje de mujeres en el grupo de cuestionarios en los que no se conoce el tipo de discapacidad.

Distribución según el género de la persona a la que se refiere el cuestionario

Datos globales

<i>Género de la persona a la que se refiere el cuestionario</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje sin falta ni errores de respuesta (n= 1.484)</i>
Varón	823	41,6%	55,5%
Mujer	661	33,4%	44,5%

Cita ambos	8	0,4%	
No responde	488	24,6%	
TOTAL	1.980	100,0%	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

Género de la persona a la que se refiere el cuestionario	Número				Porcentaje sin falta ni errores de respuesta (n= 1.484)			
	Física	Sensorial	Otra	No responde	Física (369)	Sensorial (726)	Otra (301)	No responde (88)
Varón	218	412	160	33	59,1%	56,7%	53,2%	37,5%
Mujer	151	314	141	55	40,9%	43,3%	46,8%	62,5%
Cita ambos	1	2	4	1				
No responde	124	249	68	47				
TOTAL	494	977	373	136	100%	100%	100%	100%

Algo más del 9 por ciento de los cuestionarios se refieren a personas severamente afectadas, y algo más del 3 por ciento a personas que están internadas en instituciones. En unos pocos casos (el 0,6 por ciento del total) concurren ambas situaciones.

La proporción de personas severamente afectadas es prácticamente similar en los tres grandes grupos de discapacidad considerados (física, sensorial y otras), descendiendo notoriamente en el grupo de cuestionarios en los que no se conoce el tipo de discapacidad. La proporción de personas internadas en instituciones es mayor en el grupo de “otras discapacidades” (que incluye la deficiencia mental, la parálisis cerebral, la enfermedad mental y las plurideficiencias), y desciende en los grupos de discapacidades físicas y sensoriales.

Situaciones especiales que afectan a la persona a la que se refiere el cuestionario

Situaciones especiales que afectan a la persona a la que se refiere el cuestionario	Número	Porcentaje (n= 1.980)
Severamente afectados	182	9,2%
Institucionalizados	64	3,2%
Ambas condiciones	12	0,6%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

Situaciones especiales	Número				Porcentaje (n= 1.980)			
	Física	Sensorial	Otra	No responde	Física (369)	Sensorial (726)	Otra (301)	No responde (88)
Severamente afectados	54	89	36	3	10,9%	9,1%	9,7%	2,2%
Institucionalizados	17	24	21	2	3,4%	2,5%	5,6%	1,5%
Ambas condiciones	4	2	6		0,8%	0,2%	1,6%	0,0%

La presencia en la muestra de esta encuesta de personas con grandes discapacidades y de personas institucionalizadas permite disponer de información sobre las singularidades y las situaciones de discriminación severa que sufren algunos grupos específicos de personas con discapacidad.

III. LAS DISCRIMINACIONES PERCIBIDAS

III.1. a) Percepción general de la discriminación

La discriminación por motivo de la discapacidad ha sido experimentada, en diversos grados, por la mayor parte de las personas encuestadas. Ante la pregunta de si ha sufrido (la persona que responde al cuestionario o un familiar de persona con discapacidad a su cargo) en alguna ocasión discriminación por motivo de su discapacidad, algo menos del 5 por ciento de quienes responden declaran que han sufrido ese tipo de discriminación de una forma reiterada y constante (“Sí, siempre”); el 12 por ciento que la han experimentado “a menudo” y algo más del 47 por ciento se han sentido discriminados “alguna vez”. Una amplia minoría (el 36 por ciento de los encuestados) no se han sentido discriminados nunca.

Los resultados son bastante similares para los tres grandes grupos de discapacidad considerados, aunque se observa una percepción subjetiva de la discriminación algo menor que la media en el caso de las personas con discapacidades físicas (donde el 38 por ciento no se han sentido nunca discriminadas), y algo mayor en el caso de las personas con otras discapacidades (donde el porcentaje de quienes no se han sentido nunca discriminados desciende hasta el 32 por ciento). Entre las personas con discapacidad sensorial es donde mayor es el porcentaje de quienes se sienten discriminados de una forma constante (5,6 por ciento), sin duda debido a que en este grupo se encuentran las personas sordas, especialmente afectadas por las dificultades de comunicación y la falta de servicios adecuados.

A pesar de tratarse de un cuestionario autoadministrado, es de destacar que en esta pregunta la falta de respuesta y los errores de cumplimentación han sido escasos, afectando a menos del dos por ciento de los registros.

Percepción subjetiva de discriminación

¿Ha sufrido (usted o un familiar o persona con discapacidad a su cargo) en alguna ocasión discriminación por motivo de su discapacidad?

Datos globales

<i>Respuesta</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje sin falta ni errores de respuesta (n= 1.943)</i>
Sí, siempre	90	4,5%	4,6%
A menudo	234	11,8%	12,0%

Percepción subjetiva de discriminación (Continuación)

<i>Respuesta</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje sin falta ni errores de respuesta (n= 1.943)</i>
Alguna vez	920	46,5%	47,3%
Nunca	699	35,3%	36,0%
Cita varias	4	0,2%	
No responde	33	1,7%	
TOTAL	1.980	100,0%	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

Respuesta	Número				Porcentaje sin falta ni errores de respuesta (n= 1.943)			
	Física	Sensorial	Otra	No responde	Física (488)	Sensorial (963)	Otra (364)	No responde (128)
Sí, siempre	18	54	12	6	3,7%	5,6%	3,3%	4,7%
A menudo	61	107	57	9	12,5%	11,1%	15,7%	7,0%
Alguna vez	223	466	178	53	45,7%	48,4%	48,9%	41,4%
Nunca	186	336	117	60	38,1%	34,9%	32,1%	46,9%
Cita varias	1	1	1	1				
No responde	5	13	8	7				
TOTAL	494	977	373	136	100%	100%	100%	100%

III.1.1 Discriminación directa e indirecta

En su mayor parte (58,6 por ciento de las respuestas válidas), las personas que se han sentido discriminadas por motivo de su discapacidad perciben que la discriminación está relacionada directamente con su condición de persona con discapacidad. Aunque menor, también es apreciable la proporción de personas (34,4 por ciento) que perciben que esa discriminación ha sido provocada de manera indirecta, debido a la inadecuación de las condiciones del entorno, a las limitaciones en el diseño de los bienes, productos y servicios o a la forma en que están organizados y regulados los procesos y recursos sociales (educación, trabajo, salud, vivienda transporte, ocio, etc.).

La experiencia de discriminación directa es más generalizada en el caso del grupo de “otras discapacidades” (donde se incluyen las personas con discapacidades intelectuales y enfermedad mental) que en los grupos de discapacidades físicas y sensoriales.

Discriminaciones directas e indirectas

Si la respuesta a la pregunta anterior es afirmativa, por favor especifique si dicha discriminación:

- Ha sido provocada directamente por su condición de persona discapacidad
- Ha sido provocada de manera indirecta.

Datos globales

Respuesta	Número	Porcentaje	Porcentaje sin falta de respuesta (n= 1.131)
Directa	663	53,1%	58,6%
Indirecta	389	31,2%	34,4%
Directa e indirecta	79	6,3%	7,0%
No responde	117	9,4%	
TOTAL	1.248	100,0%	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

Número				Porcentaje sin falta de respuesta (n= 1.131)			
Física	Sensorial	Otra	No responde	Física (274)	Sensorial (578)	Otra (212)	No responde (67)

Directa	164	327	138	34	59,9%	56,6%	65,1%	50,7%
Indirecta	95	208	58	28	34,7%	36,0%	27,4%	41,8%
Directa e indirecta	15	43	16	5	5,5%	7,4%	7,5%	7,5%
No responde	29	50	36	2				
TOTAL	303	628	248	69	100%	100%	100%	100%

III.1.2. El concepto de “discriminación por razón de discapacidad”

La primera de las preguntas abiertas del cuestionario persigue captar información sobre cómo se conceptualiza la discriminación por razón de discapacidad: ¿Qué entiende por comportamiento o conducta discriminatoria por razón de discapacidad?

Sea por que se trata de la primera de las preguntas abiertas incluidas en el cuestionario, sea por que se refiere a un tema trascendente de debate o discusión, o por cualquier otra causa, lo cierto es que ha hecho correr verdaderos ríos de tinta. Es sin duda la ‘pregunta estrella’ entre las de respuesta abierta.

En principio hemos de precisar que la discriminación por discapacidad definitivamente no es una cuestión que siempre vaya unida a actividades determinadas, tales como contratar un seguro, acudir al médico o cruzar la calle; sin duda, existe un cierto tipo de discriminación unida al rechazo, el desprecio o la indiferencia, que es a la que mayoritariamente se refieren los encuestados. Así, comentarios del tipo “Rechazo verbal, ridiculizarte, ignorarte, despreciarte, insultarte”, “Cuando la gente te mira como a un bicho raro, pasan por delante de ti y te niegan el saludo, cuando se burlan de ti a escondidas...” son ofrecidos de manera reiterada.

Queda patente además, que este tipo de discriminación “socialafectiva” ha sido sentida directamente por casi todos los encuestados en algún momento de su vida, ya que la mayoría de las respuestas se enuncian en primera persona (o refiriéndose directamente al hijo, hermano, etc, con discapacidad en su caso) aunque la pregunta está enunciada de forma genérica e impersonal: “tratarme con prepotencia...”, “que te consideren inferior” , “malas contestaciones”...

Las personas con discapacidad reclaman un trato en general más respetuoso; ello no se traduce siempre en demandar más atención o más recursos; en ocasiones las demandas pasan por todo lo contrario: más normalidad y menos ‘solidaridad mal entendida’: “El no ser tratado siempre como las demás personas que no tienen discapacidad”, “Tomar a mi hija por tonta, cuando en realidad es muy lista” “... piensan que no comprendes lo que te dicen, por eso hablan con tu acompañante y no contigo”. “Diferencia de trato por considerarte diferente, a veces negativa (rechazo, obstáculos..) y a veces positiva (mucho sobreprotección)”.

Aunque se trata de una pregunta sobre la discriminación en general, el contexto en el que se denuncian muchas de las situaciones discriminantes es principalmente el de la búsqueda de empleo (no tanto en el propio puesto de trabajo), el transporte y las actividades de recreo y esparcimiento: “Fue a buscar un trabajo y le dijeron que no porque era ciega”, “Difícil acceso a medios de transporte, en alguna ocasión con malas formas”, “... o que te nieguen la entrada a la discoteca por el simple hecho de no andar bien”.

III.1.3 Género y discriminación por discapacidad

La mayoría de las mujeres que han contestado el cuestionario (el 62,8 por ciento) no sienten que el hecho de ser mujer haya determinado o agravado los comportamientos discriminatorios motivados por su discapacidad. Sin embargo, un 6,6 por ciento sí creen que su género ha agravado “siempre” la discriminación, un 7,7 por ciento consideran que la ha agravado “a menudo”, y un 22,9 por ciento han percibido ocasionalmente una relación entre su género y la discriminación. Las mujeres con discapacidades sensoriales son las que en mayor medida perciben que su género ha sido siempre un determinante o agravante de la discriminación, mientras que las mujeres del grupo de otras discapacidades son las que menos relación establecen entre género y discriminación.

Discriminación por razón de género

Si el que ha sufrido la discriminación es mujer, indique si el hecho de ser mujer con discapacidad ha determinado o agravado el comportamiento discriminatorio

Datos globales

Respuestas	Número		Porcentaje	
	Número	Porcentaje	sin falta de respuesta	(n= 559)
Sí, siempre	37	5,6%	6,6%	
A menudo	43	6,5%	7,7%	
Alguna vez	128	19,4%	22,9%	
Nunca	351	53,1%	62,8%	
No responde	102	15,4%		
TOTAL	661	100,0%	100,0%	

Distribución por grandes tipos de discapacidad

Respuestas	Número				Porcentaje sin falta de respuesta			
	Física	Sensorial	Otra	No responde	Física	Sensorial	Otra	No responde
					(135)	(275)	(116)	(33)
Sí, siempre	6	25	5	1	4,4%	9,1%	4,3%	3,0%
A menudo	12	25	5	1	8,9%	9,1%	4,3%	3,0%
Alguna vez	37	56	28	7	27,4%	20,4%	24,1%	21,2%
Nunca	80	169	78	24	59,3%	61,5%	67,2%	72,7%
No responde	16	39	25	22				
TOTAL	151	314	141	55	100%	100%	100%	100%

III.1.4. Institucionalización y discriminación

También se ha preguntado si se considera que la institucionalización (entendida como el internamiento en una institución) propicia la discriminación. Sólo una minoría de las personas encuestadas (un 8 por ciento) han contestado afirmativamente a esta pregunta. La percepción de una posible relación entre institucionalización y discriminación es mayor en el grupo de “otras discapacidades”, y disminuye sensiblemente en el caso de las personas con discapacidades físicas.

Cuando se tienen en cuenta únicamente las respuestas referidas a personas institucionalizadas, la percepción de una relación entre internamiento y discriminación se eleva un poco, sobre todo entre las personas con discapacidades físicas y entre las incluidas en el grupo de “otras discapacidades”.

Relación entre internamiento y discriminación

En caso de tratarse de persona con discapacidad institucionalizada (internada en institución), ¿considera que esta situación es propicia para sufrir un mayor número de actos discriminatorios y en mayor grado e intensidad?

Todos los cuestionarios

Datos globales

<i>Respuestas</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje (n= 1.980)</i>
Sí	158	8,0%
No	1.822	92,0%
TOTAL	1.980	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

	<i>Número</i>				<i>Porcentaje (n= 1.980)</i>			
	<i>Física</i>	<i>Sensorial</i>	<i>Otra</i>	<i>No responde</i>	<i>Física</i>	<i>Sensorial</i>	<i>Otra</i>	<i>No responde</i>
Sí	24	84	42	8	4,9%	8,6%	11,3%	5,9%
No	470	893	331	128	95,1%	91,4%	88,7%	94,1%
TOTAL	494	977	373	136	100%	100%	100%	100%

Cuestionarios referidos a personas internadas

Datos globales

<i>Respuestas</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje (n= 64)</i>
Sí	7	10,9%
No	57	89,1%
TOTAL	64	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

<i>Respuestas</i>	<i>Número</i>				<i>Porcentaje (n= 64)</i>			
	<i>Física</i>	<i>Sensorial</i>	<i>Otra</i>	<i>No responde</i>	<i>Física</i>	<i>Sensorial</i>	<i>Otra</i>	<i>No responde</i>
Sí	2	2	3		11,8%	8,3%	14,3%	
No	15	22	18	2	88,2%	91,7%	85,7%	100,0%
TOTAL	17	24	21	2	100%	100%	100%	100%

Las respuestas a la pregunta abierta en la que se pide que se razone la respuesta afirmativa o negativa a esta cuestión permiten comprender las razones por las cuales se piensa mayoritariamente que la institucionalización no tiene por qué suponer un mayor riesgo de discriminación. Se asume que el internamiento en una institución puede ser adecuado en algunos casos (“Hay determinados grados de afectación en los que la institucionalización es positiva”, “No creo que [una persona institucionalizada] sea una persona discriminada, es para su bienestar y comodidad, para que este mejor atendida”) y se considera que la preparación de los profesionales de la institución es una garantía de no discriminación (“La gente que trabaja ahí tiene unos estudios y conoce más o menos este mundo”, “Entiendo que un centro que atiende estas peculiaridades permite proporcionar una mejor atención”).

En el extremo contrario, entre quienes consideran que el internamiento propicia la discriminación, algunas de las respuestas a esta pregunta abierta son suficientemente expresivas de su opinión negativa sobre los efectos de la institucionalización: “Con el ingreso en un centro sólo se empeora”, “Toda institucionalización tiene efectos negativos. En general el ambiente familiar es más amable”, “Es una situación muy propicia para que familia y amigos se olviden de esa persona. Creo que es la mayor discriminación que se puede hacer”.

Hay también respuestas más ponderadas, que resaltan la diferencia entre la vida en una institución y la vida en un ambiente normalizado, sin cargar las tintas en los aspectos negativos de la institucionalización ni ocultar sus problemas: “No considero que esta situación sea propicia para sufrir un mayor número de actos discriminatorios, aunque sí me siento «desarraigada» de muchos aspectos, que la vida ofrece a cualquier persona sin discapacidad”, “Una institución es un pequeño paraíso artificial. La vida es más dura y a veces más cruel, pero sin duda, es más vida”.

III.2. b) Percepción de la discriminación en ámbitos específicos

III.2.1 Empleo

Uno de los ámbitos en los que mayor es la percepción subjetiva de la existencia de discriminación por motivo de discapacidad es el referido a la búsqueda y obtención de empleo. Un 13,2 por ciento de las personas encuestadas han sufrido de una forma reiterada (“siempre” o “a menudo”) ese tipo de discriminación, y un 32,4 por ciento la han experimentado ocasionalmente (“alguna vez”). La experiencia reiterada de discriminación en la búsqueda, selección y contratación laborales es particularmente acusada en el grupo de “otras discapacidades”, mientras que entre las personas con discapacidad física se da una mayor percepción de discriminación ocasional.

Discriminación en la búsqueda de empleo

¿Ha sufrido usted o algún familiar con discapacidad a su cargo discriminación a consecuencia de su discapacidad en la búsqueda, selección y contratación laborales?

Datos globales

<i>Respuestas</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje sin falta ni errores de respuesta (n= 1.722)</i>
-------------------	---------------	-------------------	--

Sí, siempre	199	10,1%	11,6%
A menudo	27	1,4%	1,6%
Alguna vez	558	28,2%	32,4%
Nunca	938	47,4%	54,5%
Cita varias	5	0,3%	
No responde	253	12,8%	
TOTAL	1.980	100,0%	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

Respuestas	Número				Porcentaje sin falta ni errores de respuesta (n= 1.722)			
	Física	Sensorial	Otra	No responde	Física (451)	Sensorial (875)	Otra (298)	No responde (98)
Sí, siempre	47	89	57	6	10,4%	10,2%	19,1%	6,1%
A menudo	9	16	1	1	2,0%	1,8%	0,3%	1,0%
Alguna vez	177	280	79	22	39,2%	32,0%	26,5%	22,4%
Nunca	218	490	161	69	48,3%	56,0%	54,0%	70,4%
Cita varias		4	1					
No responde	43	98	74	38				
TOTAL	494	977	373	136	100%	100%	100%	100%

La experiencia de discriminación en el ámbito laboral también se da, aunque en menor medida, en relación con el mantenimiento del puesto de trabajo. Un 27 por ciento de las personas encuestadas declara haber sufrido este tipo de discriminación, tanto a consecuencia de una discapacidad propia como debido a las dificultades para conciliar su desempeño laboral con el cuidado de alguna persona con discapacidad a su cargo. La experiencia de este tipo de discriminación está más extendida entre las personas con discapacidad física que entre las personas con discapacidades sensoriales o de otro tipo.

Discriminación en el mantenimiento del puesto de trabajo

¿Ha sufrido usted o algún familiar con discapacidad a su cargo discriminación a consecuencia de su discapacidad en el mantenimiento del puesto de trabajo?

Datos globales

Respuestas	Número	Porcentaje (n= 1.980)
Sí, a consecuencia de una discapacidad propia.	469	23,7%
Sí, a consecuencia de la discapacidad de un familiar a cargo	63	3,2%
Sí, por ambas causas	2	0,1%
No	1.446	73,0%
TOTAL	1.980	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

Respuestas	Número				Porcentaje (n= 1.980)			
	Física	Sensorial	Otra	No responde	Física (494)	Sensorial (977)	Otra (373)	No responde (136)
Sí (discapacidad)	147	243	64	15	29,8%	24,9%	17,2%	11,0%

propia)								
Sí (familiar a cargo)	10	20	20	13	2,0%	2,0%	5,4%	9,6%
Sí (ambas)		2				0,2%		
No	337	712	289	108	68,2%	72,9%	77,5%	79,4%
TOTAL	494	977	373	136	100%	100%	100%	100%

Cerca del 30 por ciento de las personas con discapacidad encuestadas declaran haber sufrido discriminación a consecuencia de su discapacidad en el lugar de trabajo. Aunque en su mayor parte esta discriminación se ha debido a la falta de adaptación del lugar de trabajo (10,3 por ciento), también se ha debido a un trato discriminatorio directo del empleador (5,5 por ciento) o de los compañeros de trabajo (4,8%), o a una combinación de las circunstancias anteriormente citadas (5,9 por ciento).

La percepción de discriminación en el lugar de trabajo es mayor entre las personas con discapacidad física o sensorial que entre las incluidas en el grupo de otras discapacidades. En el caso de las personas con discapacidad física, la percepción de un trato discriminatorio por parte del empleador alcanza valores significativamente mayores que la media.

En la pregunta abierta en la que se pide que se especifiquen otras conductas discriminatorias en el lugar de trabajo las situaciones de discriminación que más se mencionan son las referidas al tipo de tareas (reparto y dificultades de desempeño), el trato con los compañeros y los clientes y las desigualdades salariales: “se hacen adaptaciones para grandes dificultades, pero se olvidan otras igual de importantes”, “no tener acceso a los mismos lugares que los demás”, “no darme el suficiente tiempo para expresarme hablando”, “rechazo con los clientes”, “te dan las peores tareas”, “exigen mucho y no pagan bien”.

Discriminación en el lugar de trabajo

¿Ha sufrido usted o algún familiar con discapacidad a su cargo discriminación a consecuencia de su discapacidad dentro del lugar de trabajo?

Datos globales

<i>Respuestas</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje (n= 1.980)</i>
Trato discriminatorio por el empleador	109	5,5%
Trato discriminatorio por los compañeros	96	4,8%
Falta de adaptación del lugar de trabajo	203	10,3%
Otras discriminaciones en el lugar de trabajo	65	3,3%
Varias de las anteriores	116	5,9%
No	1.391	70,3%
TOTAL	1.980	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

<i>Respuestas</i>	<i>Número</i>				<i>Porcentaje (n= 1.980)</i>			
	<i>Física</i>	<i>Sensorial</i>	<i>Otra</i>	<i>No responde</i>	<i>Física (494)</i>	<i>Sensorial (977)</i>	<i>Otra (373)</i>	<i>No responde (136)</i>
Trato discriminatorio empleador	40	50	11	8	8,1%	5,1%	2,9%	5,9%
Trato discriminatorio compañeros	16	61	16	3	3,2%	6,2%	4,3%	2,2%
Falta adaptación lugar	55	106	34	8	11,1%	10,8%	9,1%	5,9%

de trabajo								
Otras discriminaciones en el lugar de trabajo	30	13	3	3,8%	3,1%	3,5%	2,2%	
Varias de las anteriores	54	30	1	6,3%	5,5%	8,0%	0,7%	
No	333	676	269	113	67,4%	69,2%	72,1%	83,1%
TOTAL	494	977	373	136	100%	100%	100%	100%

III.2.2. Educación

Cerca del 37 por ciento de las personas con discapacidad han experimentado dificultades a la hora de integrarse en un sistema de educación ordinaria. Esas dificultades han sido más generalizadas en el caso de las personas con discapacidades intelectuales, enfermedad mental, plurideficiencia y discapacidades sensoriales que entre las personas con discapacidades físicas. Por niveles educativos, las principales dificultades se concentran, de acuerdo con la percepción de las personas que han respondido al cuestionario, en la Enseñanza Básica y en las Enseñanzas Medias, y son menores en la educación preescolar y en las enseñanzas superiores y cursos de especialización.

Dificultades de integración en el sistema de educación ordinaria

¿Ha sufrido usted o algún familiar con discapacidad a su cargo dificultades a la hora de integrarse en un sistema de educación ordinaria?

Datos globales

Respuestas	Número	Porcentaje (n= 1.980)
Sí	731	36,9%
No	1.249	63,1%
TOTAL	1.980	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

Respuestas	Número				Porcentaje (n= 1.980)			
	Física	Sensorial	Otra	No responde	Física (494)	Sensorial (977)	Otra (373)	No responde (136)
Sí	152	373	158	48	30,8%	38,2%	42,4%	35,3%
No	342	604	215	88	69,2%	61,8%	57,6%	64,7%
TOTAL	494	977	373	136	100%	100%	100%	100%

Niveles educativos en los que se han producido las dificultades de integración

Indique en qué niveles educativos ha tenido dificultades de integración

Datos globales

Niveles con respuesta afirmativa	Número	Porcentaje (n= 1.980)
En Educación Preescolar	176	8,9%

En Enseñanza Básica	379	19,1%
En Enseñanza Media	258	13,0%
En Enseñanza Superior	140	7,1%
En Cursos especializados	156	7,9%

Niveles educativos en los que se han producido las dificultades de integración
(Continuación)

Distribución por grandes -tipos de discapacidad

Niveles con respuesta afirmativa	Número				Porcentaje (n= 1.980)			
	Física	Sensorial	Otra	No responde	Física (494)	Sensorial (977)	Otra (373)	No responde (136)
Preescolar	30	82	46	18	6,1%	8,4%	12,3%	13,2%
E. Básica	79	184	90	26	16,0%	18,8%	24,1%	19,1%
E. Media	53	153	37	15	10,7%	15,7%	9,9%	11,0%
E. Superior	19	88	25	8	3,8%	9,0%	6,7%	5,9%
Cursos esp.	38	78	34	6	7,7%	8,0%	9,1%	4,4%

Otro factor de discriminación en el ámbito educativo es el hecho de haberse visto obligado a seguir un régimen educativo especial, sin la posibilidad de acceder a la enseñanza ordinaria, algo que declaran haber experimentado el 17,1 por ciento de las personas que han respondido al cuestionario. Esta compulsión ha sido especialmente sentida por el grupo de “otras discapacidades”, dentro del que se encuentran las personas con deficiencia mental.

Obligación de seguir un régimen educativo especial

¿Se ha visto obligado el alumno a seguir un régimen educativo especial, sin posibilidad de acceso a la enseñanza ordinaria?

Datos globales

Respuestas	Número	Porcentaje (n= 1.980)
Sí	339	17,1%
No	1.641	82,9%
TOTAL	1.980	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

Respuestas	Número				Porcentaje (n= 1.980)			
	Física	Sensorial	Otra	No responde	Física (494)	Sensorial (977)	Otra (373)	No responde (136)
Sí	50	143	112	34	10,1%	14,6%	30,0%	25,0%
No	444	834	261	102	89,9%	85,4%	70,0%	75,0%
TOTAL	494	977	373	136	100%	100%	100%	100%

Discriminación en el acceso a cursos de formación en la empresa

¿Ha sufrido discriminación por motivos de su discapacidad a la hora de acceder a cursos de formación promovidos por la propia empresa, con la consiguiente dificultad para obtener promociones y ascensos?

Datos globales

<i>Respuestas</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje (n= 1.980)</i>
Sí	211	10,7%
No	1.769	89,3%
TOTAL	1.980	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

<i>Respuestas</i>	<i>Número</i>				<i>Porcentaje (n= 1.980)</i>			
	Física	Sensorial	Otra	No responde	Física (494)	Sensorial (977)	Otra (373)	No responde (136)
Sí	38	113	46	14	7,7%	11,6%	12,3%	10,3%
No	456	864	327	122	92,3%	88,4%	87,7%	89,7%
TOTAL	494	977	373	136	100%	100%	100%	100%

También se detectan problemas de discriminación por motivo de discapacidad en el acceso a los cursos de formación dentro de la empresa, con la consiguiente dificultad para obtener promociones y ascensos. Estos problemas, que afectan al 10,7 por cien de las personas encuestadas, se dan en mayor medida entre las personas con enfermedad mental, discapacidad intelectual y discapacidades sensoriales, y están menos presentes entre las personas con discapacidades físicas.

III.2.3. Utilización de bienes y servicios a disposición del público

Las personas con discapacidad tienen derecho a una vida tan normal como los demás, accediendo a los mismos lugares, ámbitos y servicios que el resto de las personas. Las personas con discapacidad no constituyen un grupo separado de población, sino que son miembros de la comunidad. Desean vivir, estudiar, trabajar y divertirse en los mismos lugares y de la misma forma en que lo hacen las otras personas de su misma edad, o de la forma más parecida posible. Tienen los mismos derechos y obligaciones que las demás personas y deben recibir el mismo trato. Su diferencia debe ser aceptada y valorada, y sus necesidades han de ser tenidas en cuenta, dándoles la misma importancia que se da a las necesidades de los demás miembros de la sociedad. Como todas las demás personas, tienen derecho a encontrar su propio camino en la vida, un camino que haga posible su desarrollo y comunicación personales, el logro de la máxima autonomía y su integración en la sociedad, en un contexto caracterizado por la libre elección y la solidaridad.

Sin embargo, existen barreras físicas (arquitectónicas, urbanísticas, de transporte...), barreras de comunicación, barreras de actitud, barreras legales, organizativas y de otro que están impidiendo el ejercicio de ese derecho. El conocimiento de la experiencia de las personas con discapacidad en relación con las situaciones de discriminación que se producen como consecuencia de esas barreras es un requisito imprescindible para avanzar en su eliminación.

III.2.3.1 Acceso a medios de transporte

La posibilidad de utilizar los medios de transporte a disposición del público es especialmente importante para llevar una vida normalizada y poder participar plenamente en la sociedad. Un 35,6 por cien de las personas a las que se refieren los cuestionarios han experimentado discriminación en el acceso a los medios de transporte públicos, y no sólo a consecuencia de barreras físicas (inadecuación de infraestructuras y flotas), sino también debido a problemas de actitud y a barreras de comunicación. Las personas con discapacidades físicas y sensoriales son las que más afectadas se han visto por este tipo de discriminación.

Las respuestas a la pregunta abierta en la que se pide la especificación de las discriminaciones sufridas en el acceso a los medios de transporte muestra que éste es quizá uno de los ámbitos en los que más se percibe la discriminación por discapacidad. Además, lejos de lo que sería previsible, independientemente de su discapacidad, la mayoría de los encuestados apuntan hacia los mismos problemas: escasez de transportes e instalaciones adaptados (las palabras más repetidas son 'bordillo' y 'acera') y barreras de comunicación que impiden el uso normalizado del transporte: "no todos los medios públicos están adaptados", "no aprecio el número del autobús", "en mi pueblo el único autobús que existe no está adaptado", "la mayoría de las veces la rampa del autobús no funciona", "¿De qué sirven los autobuses de piso bajo si las paradas no son accesibles?".

Discriminación en el acceso a medios de transporte

¿Ha experimentado usted o algún familiar con discapacidad a su cargo una discriminación a consecuencia de su discapacidad a la hora de utilizar los medios de transporte públicos?

Datos globales

Respuestas	Número	Porcentaje (n= 1.980)
Sí	704	35,6%
No	1.276	64,4%
TOTAL	1.980	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

Respuestas	Número				Porcentaje (n= 1.980)			
	Física	Sensorial	Otra	No responde	Física (494)	Sensorial (977)	Otra (373)	No responde (136)
Sí	183	358	118	45	37,0%	36,6%	31,6%	33,1%
No	311	619	255	91	63,0%	63,4%	68,4%	66,9%
TOTAL	494	977	373	136	100%	100%	100%	100%

Razones de la discriminación en el acceso a medios de transporte

¿Cuáles son en su opinión los motivos de la discriminación en la utilización de medios de transporte públicos?

Datos globales

Respuestas	Número	Porcentaje	Porcentaje sin falta de respuesta (n= 1.137)
Barreras Físicas	478	24,1%	42,0%
Barreras Psicológicas	176	8,9%	15,5%
Barreras Legales	51	2,6%	4,5%
Barreras de Comunicación y de otro tipo	104	5,3%	9,1%
Varias de las anteriores	328	16,6%	28,8%
No responde	843	42,6%	
TOTAL	1.980	100,0%	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

Respuestas	Número				Porcentaje sin falta de respuesta (n= 1.137)			
	Física	Sensorial	Otra	No responde	Física (297)	Sensorial (556)	Otra (209)	No responde (75)

B. Físicas	161	199	80	38	54,2%	35,8%	38,3%	50,7%
B. Psicológicas	25	86	52	13	8,4%	15,5%	24,9%	17,3%
B. Legales	15	21	13	2	5,1%	3,8%	6,2%	2,7%
B. Comunicación y otras	8	81	11	4	2,7%	14,6%	5,3%	5,3%
Varias	88	169	53	18	29,6%	30,4%	25,4%	24,0%
No responde	197	421	164	61				
TOTAL	494	977	373	136	100%	100%	100%	100%

También aparecen conductas y comportamientos discriminatorios, que no tienen nada que ver con las condiciones del entorno físico o de los vehículos de transporte y que, por eso mismo, son mucho más hirientes: “Algún conductor me ha metido prisa para bajar o subir del autobús sin tener en cuenta mi discapacidad”, “Malos modos por parte de los conductores de transporte urbano por utilizar la plataforma”, “Incluso en autobuses adaptados se ignora mi condición, se niegan a bajar la rampa”.

La utilización de los aparcamientos públicos es otro ámbito ligado al transporte, que afecta sobre todo a las personas con discapacidad que disponen de vehículo propio o se desplazan en el de algún familiar. El 23,6 por cien de las personas encuestadas ha experimentado alguna vez discriminación en relación con la utilización de aparcamientos públicos. Este tipo de dificultades se da, sobre todo, entre quienes tienen discapacidad física.

Discriminación en la utilización de aparcamientos públicos

¿Ha experimentado discriminación a la hora de utilizar los aparcamientos públicos?

Datos globales

<i>Respuestas</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje sin falta ni errores de respuesta (n= 1.366)</i>
Sí, siempre	114	5,8%	8,3%
Alguna vez	209	10,6%	15,3%
Nunca	1.043	52,7%	76,4%
Cita varias	2	0,1%	
No responde	612	30,9%	
TOTAL	1.980	100,0%	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

<i>Respuestas</i>	<i>Número</i>				<i>Porcentaje sin falta ni errores de respuesta (n= 1.366)</i>			
	<i>Física</i>	<i>Sensorial</i>	<i>Otra</i>	<i>No responde</i>	<i>Física</i>	<i>Sensorial</i>	<i>Otra</i>	<i>No responde</i>
					<i>(401)</i>	<i>(607)</i>	<i>(255)</i>	<i>(103)</i>
Sí, siempre	47	29	24	14	11,7%	4,8%	9,4%	13,6%
Alguna vez	99	50	36	24	24,7%	8,2%	14,1%	23,3%
Nunca	255	528	195	65	63,6%	86,8%	76,2%	63,1%
Cita varias		1	1					
No responde	93	369	117	33				
TOTAL	494	977	373	136	100%	100%	100%	100%

Una persona de las encuestadas refiere, con un humor un tanto ácido, lo que le ocurrió una vez en un aparcamiento reservado para personas con discapacidad: “Se llevaron mi coche para descargar un camión de fruta, estando autorizado para aparcar. Un frutero imbécil y un guardia incompetente son una mala combinación”.

III.2.3.2. Atención sanitaria

Aunque cuantitativamente es uno de los ámbitos en los que menos extensión registra la discriminación (experimentada por un 14,3 por cien de las personas encuestadas), la discriminación en la atención sanitaria es particularmente grave, como muestran los comentarios relativos a la calidad de la atención en los servicios sanitarios que las personas encuestadas han realizado al constar a la pregunta abierta en la que se pedía que especificaran las discriminaciones sufridas en este ámbito. Existen multitud de quejas relativas al trato poco respetuoso recibido por parte de los profesionales de la sanidad, así como por su escaso conocimiento de la realidad de las discapacidades: “el oftalmólogo no la miró por que no conocía las letras”, “actitud prepotente, no te escuchan”, “me achacan todo a mi discapacidad”, “el personal sanitario necesita un mayor conocimiento en este ámbito”. Además existen muchos problemas de comunicación y adaptación de la información: “no están las cosas legibles”, “falta de intérprete en urgencias de los hospitales»

Discriminación en la atención sanitaria

¿Ha experimentado usted o algún familiar con discapacidad a su cargo una discriminación a consecuencia de su discapacidad en materia de atención sanitaria?

Datos globales

<i>Respuestas</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje (n= 1.980)</i>
Sí	283	14,3%
No	1.697	85,7%
TOTAL	1.980	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

<i>Respuestas</i>	<i>Número</i>				<i>Porcentaje (n= 1.980)</i>			
	<i>Física</i>	<i>Sensorial</i>	<i>Otra</i>	<i>No responde</i>	<i>Física (494)</i>	<i>Sensorial (977)</i>	<i>Otra (373)</i>	<i>No responde (136)</i>
Sí	73	130	60	20	14,8%	13,3%	16,1%	14,7%
No	421	847	313	116	85,2%	86,7%	83,9%	85,3%
TOTAL	494	977	373	136	100%	100%	100%	100%

Razones de la discriminación en la atención sanitaria

¿Cuáles son en su opinión los motivos de la discriminación en la atención sanitaria?

Datos globales

<i>Respuestas</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje sin falta de respuesta (n= 623)</i>
Barreras Físicas	185	9,3%	29,7%

Barreras Psicológicas	133	6,7%	21,3%
Barreras Legales	53	2,7%	8,5%
Barreras de Comunicación y de otro tipo	103	5,2%	16,5%
Varias de las anteriores	149	7,5%	23,9%
No responde	1.357	68,5%	
TOTAL	1.980	100,0%	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

Respuestas	Número				Porcentaje sin falta de respuesta (n= 623)			
	Física	Sensorial	Otra	No responde	Física (179)	Sensorial (275)	Otra (124)	No responde (45)
B. Físicas	73	68	29	15	40,8%	24,7%	23,4%	33,3%
B. Psicológicas	21	56	42	14	11,7%	20,4%	33,9%	31,1%
B. Legales	23	17	10	3	12,8%	6,2%	8,1%	6,7%
B. Comunicación y otras	18	74	7	4	10,1%	26,9%	5,6%	8,9%
Varias	44	60	36	9	24,6%	21,8%	29,0%	20,0%
No responde	315	702	249	91				
TOTAL	494	977	373	136	100%	100%	100%	100%

III.2.3.3 Contratación de seguros y de productos financieros

La cuestión relativa a la discriminación en la contratación de seguros ha producido entre los encuestados comentarios de características especialmente contundentes. Las compañías de seguros utilizan la situación de discapacidad para encarecer o simplemente evitar la formalización de pólizas de seguro: “te cobran más”, “imponen más cláusulas de las que recoge un seguro normal”, “te piden muchos informes médicos para hacerte cualquier seguro”.

Un 17,8 por cien de las personas a las que se refieren los cuestionarios analizados han experimentado discriminación a consecuencia de su discapacidad en materia de contratación de seguros y productos financieros de todo tipo. La situación afecta en mayor medida a las personas con discapacidades físicas, y tiene mucho que ver, en opinión de los encuestados, con las deficiencias existentes en la regulación legal de los seguros y productos financieros, que no protegen la igualdad de trato a las personas con discapacidad.

Discriminación en la contratación de seguros y productos financieros de todo tipo

¿Ha experimentado usted o algún familiar con discapacidad a su cargo una discriminación a consecuencia de su discapacidad en materia de contratación de seguros y productos financieros de todo tipo?

Datos globales

Respuestas	Número	Porcentaje (n= 1.980)
------------	--------	-----------------------

Sí	352	17,8%
No	1.628	82,2%
TOTAL	1.980	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

<i>Respuestas</i>	<i>Número</i>				<i>Porcentaje (n= 1.980)</i>			
	<i>Física</i>	<i>Sensorial</i>	<i>Otra</i>	<i>No responde</i>	<i>Física</i>	<i>Sensorial</i>	<i>Otra</i>	<i>No responde</i>
					<i>(494)</i>	<i>(977)</i>	<i>(373)</i>	<i>(136)</i>
Sí	113	161	55	23	22,9%	16,5%	14,7%	16,9%
No	381	816	318	113	77,1%	83,5%	85,3%	83,1%
TOTAL	494	977	373	136	100%	100%	100%	100%

Razones de la discriminación en la contratación de seguros y productos financieros de todo tipo

¿Cuáles son en su opinión los motivos de la discriminación en la contratación de seguros y productos financieros de todo tipo?

Datos globales

Respuestas	Número	Porcentaje	Porcentaje sin falta de respuesta (n= 530)
Barreras Físicas	120	6,1%	22,6%
Barreras Psicológicas	81	4,1%	15,3%
Barreras Legales	145	7,3%	27,4%
Barreras de Comunicación y de otro tipo	80	4,0%	15,1%
Varias de las anteriores	104	5,3%	19,6%
No responde	1.450	73,2%	
TOTAL	1.980	100,0%	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

Respuestas	Número				Porcentaje sin falta de respuesta (n= 530)			
	Física	Sensorial	Otra	No responde	Física (171)	Sensorial (224)	Otra (104)	No responde (31)
B. Físicas	51	39	23	7	29,8%	17,4%	22,1%	22,6%
B. Psicológicas	18	37	21	5	10,5%	16,5%	20,2%	16,1%
B. Legales	52	57	23	13	30,4%	25,4%	22,1%	41,9%
B. Comunicación y otras	15	50	12	3	8,8%	22,3%	11,5%	9,7%
Varias	35	41	25	3	20,5%	18,3%	24,0%	9,7%
No responde	323	753	269	105				
TOTAL	494	977	373	136	100%	100%	100%	100%

III.2.3.4. Derecho de admisión

Del mismo modo, la discapacidad se convierte en ocasiones en un criterio para restringir el derecho de admisión a determinados espacios: “No es agradable su presencia”, “Negativa a entrar en restaurantes, mercados, etc. acompañado de perro guía”, “En una discoteca se me sugirió que no entrara poniendo como excusa que el local carecía de asientos”. Aunque la incidencia cuantitativa de este tipo de discriminación no es grande (ha afectado al 13,2 por ciento de las personas encuestadas), supone para quienes la sufren una afrenta especialmente dolorosa, que atenta a su derecho a participar en igualdad de condiciones en la vida de la comunidad. El grupo más afectado por este tipo de discriminación es el de “otras discapacidades”, en el que se incluyen, entre otras, las personas con deficiencia mental, enfermedad mental y parálisis cerebral.

Discriminación en el derecho de admisión a establecimientos abiertos al público

¿Ha experimentado usted o algún familiar con discapacidad a su cargo una discriminación a consecuencia de su discapacidad en materia de derecho de admisión a establecimientos abiertos al público?

Datos globales

Respuestas	Número	Porcentaje (n= 1.980)
Sí	262	13,2%
No	1.718	86,8%
TOTAL	1.980	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

Respuestas	Número				Porcentaje (n= 1.980)			
	Física	Sensorial	Otra	No responde	Física (494)	Sensorial (977)	Otra (373)	No responde (136)
Sí	72	99	69	22	14,6%	10,1%	18,5%	16,2%
No	422	878	304	114	85,4%	89,9%	81,5%	83,8%
TOTAL	494	977	373	136	100%	100%	100%	100%

Razones de la discriminación en el derecho de admisión a establecimientos abiertos al público

¿Cuáles son en su opinión los motivos de la discriminación en el derecho de admisión a establecimientos abiertos al público?

Datos globales

Respuestas	Número	Porcentaje	Porcentaje sin falta de respuesta (n= 448)
Barreras Físicas	166	8,4%	37,1%
Barreras Psicológicas	104	5,3%	23,2%
Barreras Legales	32	1,6%	7,1%
Respuestas	Número	Porcentaje	Porcentaje sin falta de respuesta (n= 448)
Barreras de Comunicación y de otro tipo	43	2,2%	9,6%
Varias de las anteriores	103	5,2%	23,0%
No responde	1.532	77,4%	
TOTAL	1.980	100,0%	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

Respuestas	Número				Porcentaje sin falta de respuesta (n= 448)			
	Física	Sensorial	Otra	No	Física	Sensorial	Otra	No

				responde (137)	(173)	(102)	responde (36)	
B. Físicas	69	45	31	21	50,4%	26,0%	30,4%	58,3%
B. Psicológicas	21	41	36	6	15,3%	23,7%	35,3%	16,7%
B. Legales	13	10	6	3	9,5%	5,8%	5,9%	8,3%
B. Comunicación	7	30	5	1	5,1%	17,3%	4,9%	2,8%
Varias	27	47	24	5	19,7%	27,2%	23,5%	13,9%
No responde	357	804	271	100				
TOTAL	494	977	373	136	100%	100%	100%	100%

III.2.3.5. Administración de Justicia

Un cierto número de ciudadanos con discapacidad (el 8,5 por cien del total de los encuestados) se han sentido discriminados en relación con la Administración de Justicia como consecuencia de su discapacidad.

En los distintos tipos de discapacidades, el porcentaje de personas que han experimentado este tipo de discriminación es bastante similar. Las personas con discapacidades físicas se quejan, sobre todo, de la falta de accesibilidad de los juzgados, mientras que para las personas sordas el problema fundamental es la falta de servicios de interpretación de Lengua de Signos.

Discriminación en relación con la Administración de Justicia

¿Ha experimentado usted o algún familiar con discapacidad a su cargo una discriminación a consecuencia de su discapacidad respecto a la Administración de Justicia?

Datos globales

Respuestas	Número	Porcentaje (n= 1.980)
Sí	168	8,5%
No	1.812	91,5%
TOTAL	1.980	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

Respuestas	Número				Porcentaje (n= 1.980)			
	Física	Sensorial	Otra	No responde	Física	Sensorial	Otra	No responde
					(494)	(977)	(373)	(136)
Sí	46	81	32	9	9,3%	8,3%	8,6%	6,6%
No	448	896	341	127	90,7%	91,7%	91,4%	93,4%
TOTAL	494	977	373	136	100%	100%	100%	100%

Razones de la discriminación en relación con la Administración de Justicia

¿Cuáles son en su opinión los motivos de la discriminación respecto a la Administración de Justicia?

Datos globales

Respuestas	Número	Porcentaje	Porcentaje sin falta de respuesta (n= 340)
Barreras Físicas	113	5,7%	33,2%

Barreras Psicológicas	62	3,1%	18,2%
Barreras Legales	55	2,8%	16,2%
Barreras de Comunicación y de otro tipo	44	2,2%	12,9%
Varias de las anteriores	66	3,3%	19,4%
No responde	1.640	82,8%	
TOTAL	1.980	100,0%	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

Respuestas	Número				Porcentaje sin falta de respuesta (n= 340)			
	Física	Sensorial	Otra	No responde	Física (137)	Sensorial (173)	Otra (102)	No responde (36)
B. Físicas	57	27	21	8	54,8%	19,4%	27,6%	38,1%
B. Psicológicas	10	26	22	4	9,6%	18,7%	28,9%	19,0%
B. Legales	15	23	13	4	14,4%	16,5%	17,1%	19,0%
B. Comunicación y otras	5	34	3	2	4,8%	24,5%	3,9%	9,5%
Varias	17	29	17	3	16,3%	20,9%	22,4%	14,3%
No responde	390	838	297	115				
TOTAL	494	977	373	136	100%	100%	100%	100%

III.2.3.6. Acceso a los servicios de la Sociedad de la Información

Las dificultades de acceso a los bienes y servicios a disposición del público se hacen patentes también en el acceso a las nuevas tecnologías. Los recursos informáticos, en particular Internet, pueden constituirse en un instrumento eficaz para la lucha contra la discriminación, sin embargo, un 24 por ciento de las personas encuestadas (en su gran mayoría, personas con discapacidades sensoriales) se han sentido discriminadas a la hora de acceder a esos recursos. Las aportaciones realizadas en el cuestionario apuntan sobre todo hacia la necesidad de adaptación de los equipos informáticos, así como de los contenidos de Internet: “no son accesibles, las adaptaciones de software son muy caras”, “páginas web poco accesibles”, “los equipos informáticos no están adaptados”. Además, es destacable que muchos de los encuestados reconocen que no utilizan o no disponen de acceso a Internet: “no dispongo de Internet”, “no me siento discriminada, no tengo ordenador”.

Discriminación en el acceso a Internet, correo electrónico y otros servicios de la Sociedad de la Información

¿Se considera discriminado a la hora de acceder a Internet, el correo electrónico y los demás servicios incluidos en las nuevas tecnologías de la información y comunicación?

Datos globales

Respuestas	Número	Porcentaje	Porcentaje sin falta ni errores de respuesta (n= 1.511)
Sí, siempre	168	8,5%	11,1%

Alguna vez	194	9,8%	12,8%
Nunca	1.149	58,0%	76,0%
Cita varias	3	0,2%	
No responde	466	23,5%	
TOTAL	1.980	100,0%	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

Respuestas	Número				Porcentaje sin falta ni errores de respuesta (n= 1.511)			
	Física	Sensorial	Otra	No responde	Física (394)	Sensorial (771)	Otra (254)	No responde (92)
Sí, siempre	8	137	19	4	2,0%	17,8%	7,5%	4,3%
Alguna vez	21	143	27	3	5,3%	18,5%	10,6%	3,3%
Nunca	365	491	208	85	92,6%	63,7%	81,9%	92,4%
Cita varias		2	1					
No responde	100	204	118	44				
TOTAL	494	977	373	136	100%	100%	100%	100%

III.2.4. La discriminación por el Diseño

La exigencia de diseño para todos no se limita únicamente a las condiciones de bienes e instalaciones sino que abarca también la fabricación de productos y la prestación de servicios de carácter general, ya se ofrezcan a todos los ciudadanos por la vía del mercado ya entren dentro del ámbito de actuación de los poderes públicos. La persona con discapacidad, como cualquier otro ciudadano, ha de estar en condiciones para poder elegir libremente los productos y servicios que están a disposición del público, para lo cual éstos han de estar concebidos desde el criterio de diseño universal.

Sin embargo, los principios de diseño para todos se aplican poco y mal en nuestra sociedad. Como consecuencia, una parte importante de las personas con discapacidad que han respondido al cuestionario consideran que el actual sistema de diseño está concebido de forma que las personas con discapacidad sufren de forma sistemática discriminación, tanto en lo que se refiere a productos, bienes y servicios de primera necesidad (26,2 por ciento), como en lo relativo a productos, servicios y bienes de uso cotidiano (36,8 por ciento) o a los que se necesitan para realizar cualquier actividad profesional (32,4 por ciento). Las personas con discapacidades sensoriales son las que más afectadas se ven por las deficiencias en el diseño.

Discriminación por el diseño

¿Considera que el actual sistema de diseño está concebido de forma que las personas con discapacidad sufren de forma sistemática discriminación?

Datos globales

Niveles con respuesta afirmativa	Número	Porcentaje (n= 1.980)
En los productos, servicios y bienes de primera necesidad	519	26,2%
En los productos, servicios y		

bienes de uso cotidiano	728	36,8%
En los productos, servicios y bienes para realizar cualquier actividad profesional	641	32,4%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

Niveles con respuesta afirmativa	Número				Porcentaje (n= 1.980)			
	Física	Sensorial	Otra	No responde	Física (494)	Sensorial (977)	Otra (373)	No responde (136)
P. S. y B. de primera necesidad	116	313	69	21	23,5%	32,0%	18,5%	15,4%
P. S. y B. de uso cotidiano	172	441	83	32	34,8%	45,1%	22,3%	23,5%

Distribución por grandes tipos de discapacidad (Continuación)

P. S. y B. para actividad profesional	165	322	125	29	33,4%	33,0%	33,5%	21,3%
---------------------------------------	-----	-----	-----	----	-------	-------	-------	-------

Las personas que han respondido el cuestionario han hecho un gran número de aportaciones y comentarios relativos a esta cuestión. La mayoría de ellos apuntan hacia los problemas de adaptación derivados de un diseño no pensado para personas con discapacidad, entre los que destacan sobre todo las barreras arquitectónicas y de comunicación: “las aceras están demasiado altas”, “la latas, el abrefácil de algunos productos”, “Instrucciones con letra pequeña”.

III.2.5. Relación con las Administraciones Públicas

La Administración Pública es hoy en día el elemento fundamental en lo que se refiere a la provisión de bienes y servicios básicos para los ciudadanos. Son, por ello, muchos los comentarios que se han vertido en los cuestionarios en torno a este asunto, sobre todo en lo referente al acceso a la información que proviene de las Administraciones Públicas, en relación con la cual un 31.3 por ciento de esas personas se ha sentido discriminada en alguna ocasión. En general, se constatan dificultades para acceder a la información tanto por la escasez de ésta como por problemas derivados de la falta de adaptaciones: “La información siempre la dan escrita en tinta...”, “por ponerlo en los tableros y no alcanzar a leer la información teniendo que decírselo a otros usuarios”, “falta información”, “poca información”.

Discriminación en el acceso a la información de las Administraciones Públicas

¿Ha experimentado usted o algún familiar con discapacidad a su cargo una discriminación a consecuencia de su discapacidad en el acceso a la información dimanante de las Administraciones Públicas?

Datos globales

Respuestas	Número	Porcentaje	Porcentaje sin falta ni errores de respuesta (n= 1.740)
Sí, siempre	216	10,9%	12,4%
Alguna vez	329	16,6%	18,9%
Nunca	1.195	60,4%	68,7%
Cita varias	2	0,1%	

No responde	238	12,0%	
TOTAL	1.980	100,0%	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

Respuestas	Número				Porcentaje sin falta ni errores de respuesta (n= 1.740)			
	Física	Sensorial	Otra	No responde	Física (431)	Sensorial (898)	Otra (301)	No responde (110)
Sí, siempre	25	163	23	5	5,8%	18,2%	7,6%	4,5%
Alguna vez	63	206	42	18	14,6%	22,9%	14,0%	16,4%
Nunca	343	529	236	87	79,6%	58,9%	78,4%	79,1%
Cita varias			2					
No responde	63	79	70	26				
TOTAL	494	977	373	136	100%	100%	100%	100%

Un 23,7 por ciento de las personas que han respondido al cuestionario se han sentido en alguna ocasión discriminadas en sus relaciones con la Administración. Toman especial relevancia en este ámbito las relaciones humanas, es decir, el contacto con el personal que gestiona los servicios. Los problemas que se mencionan no son muy diferentes a los que podríamos encontrar en un cuestionario dirigido a la población general, es decir, no son estrictamente atribuibles a la discapacidad, con la excepción de los problemas de comunicación que afectan a las personas con discapacidades sensoriales: “El funcionario de turno que pasa de los problemas que podemos tener en un momento determinado...”, “son muy complicadas y le dan demasiadas vueltas a todo”, “apenas hay diálogo”.

Las cuestiones relativas a la coordinación de recursos así como a la existencia de servicios más especializados también han centrado el interés de los encuestados: “no consigo que me atienda el mismo especialista y no hay unidades concretas para mi lesión medular”, “problemas para conseguir un implante coclear para mi hijo”, “no dan fisioterapia de mantenimiento”.

Discriminación en las relaciones con las Administraciones Públicas

¿Ha experimentado usted o algún familiar con discapacidad a su cargo una discriminación a consecuencia de su discapacidad en sus relaciones con las Administraciones Públicas?

Datos globales

Respuestas	Número	Porcentaje	Porcentaje sin falta de respuesta (n= 1.725)
Sí, siempre	126	6,4%	7,3%
Alguna vez	282	14,2%	16,3%
Nunca	1.317	66,5%	76,3%
No responde	255	12,9%	
TOTAL	1.980	100,0%	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

Respuestas	Número				Porcentaje sin falta de respuesta (n= 1.725)			
	Física	Sensorial	Otra	No responde	Física (419)	Sensorial (889)	Otra (311)	No responde (106)

Sí, siempre	17	91	16	2	4,1%	10,2%	5,1%	1,9%
Alguna vez	68	150	46	18	16,2%	16,9%	14,8%	17,0%
Nunca	334	648	249	86	79,7%	72,9%	80,1%	81,1%
No responde	75	88	62	30				
TOTAL	494	977	373	136	100%	100%	100%	100%

III.2.6. La percepción de la discriminación en diversos ámbitos

El gráfico que se ofrece a continuación refleja la extensión cuantitativa de las situaciones de discriminación por motivo de discapacidad percibidas en los diversos ámbitos explorados en el cuestionario. Aparte de la percepción general (que engloba los diferentes aspectos de la discriminación), los ámbitos en los que más personas han experimentado la discriminación por razón de discapacidad son la búsqueda de empleo, la integración en la educación ordinaria, el acceso a los medios de transporte, el diseño de bienes, productos y servicios y el acceso a la información de las Administraciones Públicas.

IV. LA LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

Las personas con discapacidad son cada vez más conscientes de que su derecho a la igualdad y a la no discriminación es algo por lo que deben luchar y no una concesión graciable y gratuita de la sociedad en la que viven. Es significativo que más de la décima parte de los encuestados dicen haber emprendido alguna vez alguna acción legal o paralegal para combatir la discriminación sufrida por ellos mismos o por una persona con discapacidad a su cargo, y que en un 44,7 por cien de los casos, esas acciones han tenido resultados favorables.

Acciones emprendidas contra la discriminación

¿Ha emprendido alguna acción legal o paralegal para combatir la discriminación sufrida por usted o por una persona con discapacidad a su cargo?

Datos globales

Respuestas	Número	Porcentaje (n= 1.980)
Sí	208	10,5%
No	1.772	89,5%
TOTAL	1.980	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

Respuestas	Número				Porcentaje (n= 1.980)			
	Física	Sensorial	Otra	No responde	Física	Sensorial	Otra	No responde
					(494)	(977)	(373)	(136)
Sí	31	56	31	13	6,3%	5,7%	8,3%	9,6%
No	463	921	342	123	93,7%	94,3%	91,7%	90,4%
TOTAL	494	977	373	136	100%	100%	100%	100%

Resultado de las acciones emprendidas contra la discriminación

Si ha emprendido acciones, ¿ha obtenido unos resultados favorables?

Datos globales

<i>Respuestas</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje (n= 208)</i>
Sí	93	44,7%
No	115	55,3%
TOTAL	208	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

<i>Respuestas</i>	<i>Número</i>				<i>Porcentaje (n= 208)</i>			
	<i>Física</i>	<i>Sensorial</i>	<i>Otra</i>	<i>No responde</i>	<i>Física (61)</i>	<i>Sensorial (98)</i>	<i>Otra (35)</i>	<i>No responde (14)</i>
Sí	19	42	24	8	31,1%	42,9%	68,6%	57,1%
No	42	56	11	6	68,9%	57,1%	31,4%	42,9%
TOTAL	61	98	35	14	100%	100%	100%	100%

Los motivos por los que algunas personas, a pesar de sentirse discriminadas, no han emprendido acciones contra la discriminación son variados, destacando entre ellos el desconocimiento de los mecanismos legales que pueden ser utilizados. Otros motivos con menor incidencia cuantitativa son la inexistencia de mecanismos, el temor a una respuesta negativa y la falta de medios técnicos y económicos para emprender las acciones de lucha contra la discriminación.

Motivos por los que no se han emprendido acciones contra la discriminación

Si no ha emprendido acciones, indique los motivos

Datos globales

<i>Motivos</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje sin falta de respuesta (n= 726)</i>
Inexistencia de mecanismos apropiados	126	6,4%	17,4%
Desconocimiento de los mecanismos	277	14,0%	38,2%
Temor a respuesta negativa, desánimo	113	5,7%	15,6%
Falta de medios técnicos o económicos	102	5,2%	14,0%
Varias de las anteriores	108	5,5%	14,9%
No responde	1.046	52,8%	
TOTAL	1.772	89,5%	100%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

<i>Motivos</i>	<i>Número</i>				<i>Porcentaje sin falta de respuesta (n= 726)</i>			
	<i>Física</i>	<i>Sensorial</i>	<i>Otra</i>	<i>No responde</i>	<i>Física (169)</i>	<i>Sensorial (381)</i>	<i>Otra (139)</i>	<i>No responde (37)</i>

Inexistencia de mecanismos apropiados	28	70	20	8	14,4%	16,5%	13,6%	19,0%
Desconocimiento de los mecanismos	68	150	46	13	34,9%	35,4%	31,3%	31,0%
Temor a respuesta negativa, desánimo	28	44	35	6	14,4%	10,4%	23,8%	14,3%
Falta de medios técnicos o económicos	28	53	17	4	14,4%	12,5%	11,6%	9,5%
Varias	17	64	21	6	8,7%	15,1%	14,3%	14,3%
No responde	264	498	199	85				
TOTAL	433	879	338	122	100%	100%	100%	100%

La lucha contra la discriminación por motivos de discapacidad se traduce, además, en diferentes actuaciones por parte las personas con discapacidad (recurso a las asociaciones, denuncia en prensa, etc.). El primero de los dispositivos sobre el que centraremos nuestra atención es el que se refiere al amparo prestado por las organizaciones de referencia. Un 17,4 por cien de las personas encuestadas declara haber acudido ante alguna organización representativa de las personas con discapacidad para informar de la discriminación sufrida y, en su caso, para pedir amparo. Los comentarios expuestos en este punto coinciden en la mayoría de los casos en el resultado satisfactorio que les ha supuesto acercarse a una organización representativa: “me apoyan mucho en todo”, “el resultado ha sido satisfactorio”. Las organizaciones representativas de las personas con discapacidad son quienes conocen más directamente las situaciones de discriminación que todavía se sufren y saben cuáles son las actuaciones idóneas para resolverlas.

Recurso a las organizaciones representativas

¿Ha acudido ante alguna organización representativa de las personas con discapacidad para informar de la discriminación sufrida y, en su caso, para pedir amparo?

Datos globales

<i>Respuestas</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje (n= 1.980)</i>
Sí	345	17,4%
No	1.635	82,6%
TOTAL	1.980	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

<i>Respuestas</i>	<i>Número</i>				<i>Porcentaje (n= 1.980)</i>			
	<i>Física</i>	<i>Sensorial</i>	<i>Otra</i>	<i>No responde</i>	<i>Física (494)</i>	<i>Sensorial (977)</i>	<i>Otra (373)</i>	<i>No responde (136)</i>
Sí	89	156	83	17	18,0%	16,0%	22,3%	12,5%
No	405	821	290	119	82,0%	84,0%	77,7%	87,5%
TOTAL	494	977	373	136	100%	100%	100%	100%

El hecho de que las personas con discapacidad acudan a sus organizaciones representativas para informar de las discriminaciones que sufren es también positivo para las organizaciones. El movimiento asociativo de discapacitados puede así contar con un amplio repertorio de las situaciones personales y sociales en las que las personas con discapacidad sufren discriminación (transporte, educación, nuevas tecnologías de la información y la comunicación, productos financieros, seguridad social, salud, etc), a partir del cual proponer medidas legislativas, establecer programas de acción dotados presupuestariamente, y llevar a cabo medidas de vigilancia y control para que sean adoptados y puestos en práctica por las administraciones, los agentes económicos, los operadores, etc.

Son pocas, sin embargo, las personas que reconocen haber dado el paso de denunciar situaciones de discriminación ante los medios de comunicación (el 6,9 por ciento de los encuestados). En cambio, los resultados que arrojan este tipo de iniciativas sí se reconocen como satisfactorios en algunos casos: “Acudir a una emisora fue positivo”, “Prensa, resultado satisfactorio”. En otros, las respuestas traducen un cierto desencanto: “No siempre ha sido positivo, al principio sí se lo toman más en serio, pero luego se les olvida”.

Denuncia en medios de comunicación

¿Ha acudido a la prensa o cualquier otro medio de comunicación para denunciar la discriminación sufrida?

Datos globales

<i>Respuestas</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje (n= 1.980)</i>
Sí	136	6,9%
No	1.844	93,1%
TOTAL	1.980	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

<i>Respuestas</i>	<i>Número</i>				<i>Porcentaje (n= 1.980)</i>			
	<i>Física</i>	<i>Sensorial</i>	<i>Otra</i>	<i>No responde</i>	<i>Física (494)</i>	<i>Sensorial (977)</i>	<i>Otra (373)</i>	<i>No responde (136)</i>
Sí	41	63	25	7	8,3%	6,4%	6,7%	5,1%
No	453	914	348	129	91,7%	93,6%	93,3%	94,9%
TOTAL	494	977	373	136	100%	100%	100%	100%

Existencia de dispositivos eficaces de lucha contra la discriminación

¿Considera que en nuestra legislación y en nuestra práctica administrativa hay dispositivos eficaces para luchar contra la discriminación de las personas con discapacidad?

Datos globales

<i>Respuestas</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje (n= 1.980)</i>
Sí	714	36,1%

Existencia de dispositivos eficaces de lucha contra la discriminación (Continuación)

No	1.266	63,9%
TOTAL	1.980	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

Respuestas	Número			Porcentaje (n= 1.980)				
	Física	Sensorial	Otra	No responde	Física (494)	Sensorial (977)	Otra (373)	No responde (136)
Sí	187	375	117	35	37,9%	38,4%	31,4%	25,7%
No	307	602	256	101	62,1%	61,6%	68,6%	74,3%
TOTAL	494	977	373	136	100%	100%	100%	100%

Un 36,1 por cien de las personas que han respondido al cuestionario consideran que existen, en nuestra legislación y en nuestra práctica administrativa, dispositivos eficaces para luchar contra la discriminación de las personas con discapacidad. Según los encuestados, los dispositivos de lucha contra la discriminación existentes en España merecen una valoración diferente según pensemos en su simple existencia o en su eficacia. Así, se reconoce que existen mecanismos útiles en nuestra legislación para la lucha contra la discriminación, pero hay dudas sobre su aplicación y eficacia: “En nuestra legislación y administración puede que haya dispositivos, pero en la vida cotidiana no se notan los resultados”, “Se regulan las leyes pero no se sigue su estricta aplicación”, “Las hay, aunque no existe la intención de ejercitarlas”.

V. -PERCEPCIÓN SOCIAL DE LA DISCRIMINACIÓN POR DISCAPACIDAD

Sólo el 20 por ciento de las personas que han respondido al cuestionario consideran que la discriminación contra las personas con discapacidad es suficientemente percibida por la opinión pública española.

Percepción pública de la discriminación por motivo de discapacidad

¿Cree que la discriminación contra las personas con discapacidad es suficientemente percibida por la opinión pública?

Datos globales

Respuestas	Número	Porcentaje (n= 1.980)
Sí	395	19,9%
Percepción pública de la discriminación por motivo de discapacidad (Continuación)		
No	1.585	80,1%
TOTAL	1.980	100,0%

Distribución por grandes tipos de discapacidad

Respuestas	Número			Porcentaje (n= 1.980)				
	Física	Sensorial	Otra	No responde	Física	Sensorial	Otra	No responde

					(494)	(977)	(373)	(136)
Sí	104	204	65	22	21,1%	20,9%	17,4%	16,2%
No	390	773	308	114	78,9%	79,1%	82,6%	83,8%
TOTAL	494	977	373	136	100%	100%	100%	100%

Ante la percepción social de la discriminación por discapacidad y cómo es entendida ésta por la opinión pública, es interesante destacar que se han recogido comentarios de corte optimista, que valoran la mejora en este ámbito a pesar de que los resultados estadísticos aseguran que no es suficiente la percepción de la discriminación por discapacidad: “La sociedad cada vez está más mentalizada”, “Cada vez la sociedad se preocupa más de los discapacitados pero todavía queda mucho por pelear”, “Cada vez se oye y se ve en prensa y TV acciones a favor de las personas con discapacidad”.

Destaca también la aparición de comentarios que aluden al estigma social de la discapacidad y cómo las noticias en este ámbito son tratadas de forma sensacionalista y poco rigurosa. Así, se denuncia cómo no se presta atención a otras noticias de corte más constructivo acerca de las personas con discapacidad y en general la falta de información al respecto: “Sólo es noticia lo que hacen los enfermos mentales, pero no lo que les hacen a ellos”, “La opinión pública percibe lo que sucede a su alrededor en base a la información (prensa, radio TV). Al ser ésta muy pobre no se enteran, la ignoran”, “...en la televisión sólo salen casos extremos”, “... la opinión pública desconoce el trato discriminatorio de las personas discapacitadas”.

Sin duda, la cuestión que más preocupa en el ámbito de la difusión y conocimiento de las situaciones de discriminación por discapacidad es la que viene dada por la falta de sensibilización y solidaridad de la sociedad en general. Es este un comentario mayoritario, prácticamente unánime: “La sociedad no está suficientemente sensibilizada para ni siquiera percibir que discrimina”, “Cada uno va a su aire”, “no les preocupa mientras a ellos no les afecte”.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

La discriminación por motivo de discapacidad es un fenómeno presente en nuestra sociedad, que experimentan cotidianamente muchas personas con discapacidad. Aunque se están haciendo progresos importantes en el reconocimiento de los derechos y de la igualdad de las personas con discapacidad, todavía son muchos los casos en los que las personas con discapacidad encuentran obstáculos importantes para llevar una vida plena y participar, en pie de igualdad, en las actividades que desarrollan los demás ciudadanos. Algunos de esos obstáculos se dan en ámbitos tan cruciales como el acceso a la educación y al empleo, que determinan las posibilidades de desarrollo personal y de integración y participación social en nuestras sociedades.

Los datos obtenidos con este cuestionario muestran que existe un tipo de discriminación basada en el rechazo, el miedo y el desconocimiento, que está presente prácticamente en todas las actividades de la vida diaria de las personas con discapacidad. Ésta es una discriminación particularmente dolorosa, que humilla a las personas con discapacidad e impide que los avances que se van registrando en materia de adecuación del entorno y supresión de barreras físicas, de comunicación y mentales se traduzca en una mejora real de los niveles de acceso y en una igualdad efectiva de derechos de las personas con discapacidad. Se utiliza la condición de discapacidad como argumento para proveer o negar casi cualquier tipo de servicio, sea aquélla una condición objetiva o no.

Además, los datos recogidos confirman la persistencia de muchas dificultades ligadas a la accesibilidad a determinados espacios, así como de las barreras de comunicación y lenguaje, que está presentes en muchas de las situaciones sentidas como discriminatorias. Confirman también que el diseño de los bienes, productos y servicios a disposición del público no tiene en cuenta, en muchos casos, las necesidades de las personas con discapacidad, y que ni siquiera los servicios de la Sociedad de la Información, de concepción y diseño reciente y que tanto podrían contribuir a la reducción de los niveles de discriminación, son accesibles para todas las personas con discapacidad. Y confirman que incluso en su relación con ámbitos como la Administración de Justicia, la atención sanitaria y la acción administrativa, en los que cabría esperar una actitud más consciente a favor de la igualdad y la no discriminación, las personas con discapacidad se sienten, en demasiadas ocasiones, discriminadas.

La información recopilada muestra también que es posible luchar contra la discriminación por motivo de discapacidad, y que una buena forma de hacerlo es a través de las organizaciones representativas del sector de la discapacidad, utilizando la fuerza que da la unidad y la razón que da la justicia. Muestra que es posible lograr éxitos en esta lucha utilizando las vías legales existentes, porque el problema no es tanto la falta de mecanismos para combatir la discriminación como el desconocimiento de su existencia, y que es muy importante actuar no sólo para cambiar el entorno construido, las normas legales que regulan la convivencia y las características de los productos y servicios, sino también las mentes de los ciudadanos, para que se extienda la conciencia de que una sociedad que no discrimine a las personas con discapacidad será, en definitiva, una sociedad en la que todas las personas podrán vivir mejor.