

CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS DEL SECTOR SOCIAL DE LA DISCAPACIDAD ARTICULADO EN TORNO AL CERMI AL INFORME DE REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE LA COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (CORA)

Consideraciones generales

Este informe, recibido por el Consejo de Ministros en su sesión del 21-6-2013, expresa su objetivo básico en hacer una *Administración “mucho más eficiente, mucho más cercana, mucho más fiable y mucho más transparente.”* Para ello, el informe aporta un ingente volumen de información, de ideas e instrumentos.

Es lógico que este informe haya abierto un debate social y político, por otra parte recurrente en la historia de España, en el que las personas con discapacidad y sus familias queremos también participar y creemos además, no solo que tenemos derecho a ello, sino que nuestra contribución puede ser valiosa para mejorar la calidad de millones de ciudadanos.

Nuestra relación con las distintas Administraciones Públicas siempre ha sido intensa y, a pesar de las notorias mejoras de las últimas décadas, ha estado sembrada de barreras y obstáculos. El acceso a los servicios públicos que se prestan no alcanza todavía una situación de igualdad plena con el resto de los ciudadanos, por lo que **el proceso de reforma que se abre es una oportunidad para ir haciendo efectivos los derechos de las personas con discapacidad a la igualdad de oportunidades y eliminar toda discriminación directa e indirecta.**

El enfoque no puede ser otro, por un lado, que el de **la transversalidad de la “diversidad”** que aporta la discapacidad, como elemento que debe ser tenido en cuenta en todas las acciones de reforma, lo que, además, las enriquece y les confiere valor humano. En definitiva, **cuando en el documento se habla de eficiencia, proximidad y transparencia creemos que el objetivo**

de la Administración es también y primordialmente mejorar la igualdad y la calidad de vida de los ciudadanos.

Así pues, este informe debería incorporar los siguientes elementos, en lo que nos atañe:

- La reforma de las Administraciones Públicas ha de servir también para asumir con convicción la dimensión social de forma que la actuación de las Administraciones sea un factor de generador de cambio positivo en favor la inclusión, el bienestar y los derechos de los grupos sociales más vulnerables.
- Esta reforma ha de incorporar la atención y la gestión de la diversidad como uno de los principios rectores de la acción pública, que evite las espirales de exclusión en que incurren las distintas Administraciones cuando se relacionan con las personas con discapacidad y sus familias, las cuales ven las estructuras administrativas más como una amenaza que como una oportunidad para su desarrollo personal y social.
- Este nuevo enfoque debe traducirse en una Administración accesible exenta de barreras y obstáculos, abierta e inclusiva con las personas con discapacidad, que no reste posibilidades para el ejercicio de los derechos ciudadanos, ni merme su participación plena en la gestión de los asuntos o en el acceso a los servicios públicos.
- Junto a la accesibilidad universal de los entornos y procesos, la nueva configuración administrativa debe estar al servicio de los objetivos de inclusión y bienestar, a través por ejemplo de la dimensión social de la contratación pública o de la asunción de la responsabilidad social de las Administraciones Públicas.

Para hacer efectivos estos principios efectuamos, a continuación, aportaciones en numerosos capítulos del informe de la CORA.

OBSERVACIONES PARTICULARES

1.- Racionalización de la Administración Institucional y del sector público empresarial y fundacional del Estado.

Todo el esfuerzo de racionalización y eliminación de duplicidades entre organismos no se debe limitar, a nuestro juicio, en un ejercicio de supresión y/o refundición de los mismos, sino que debe ir acompañado de un proyecto ambicioso dirigido a mejorar su eficiencia y proximidad a los ciudadanos. Por ello, proponemos mejorar el diálogo civil, es decir, la participación de la sociedad civil en el entramado institucional.

A pesar del mandato de la LIONDAU (Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad) para que se promueva desde las Administraciones la participación institucional en órganos que se ocupan de temas de interés para las personas con discapacidad (como el empleo, los derechos de los consumidores y otros), lo cierto es que no se ha avanzado vigorosamente al respecto y seguimos en gran medida confinados en los mismos órganos de participación institucional en los que estábamos presentes antes de la LIONDAU.

El diálogo civil es, a menudo, un ejercicio meramente formal. Otras veces es una mera excusa para retrasar decisiones cuando se han de abordar temas sensibles y delicados. Por lo tanto, uno de los grandes retos futuros es la creación de más amplios procedimientos de consulta y participación de la sociedad civil en los procedimientos políticos y públicos. Ello contribuirá a garantizar una mayor transparencia, equidad, plazos realistas, obtención de retroalimentación, etc. Las organizaciones ciudadanas deben tener un papel activo en la identificación, información, y mentalización de la realidad social, no solo, en colaboración con las Administraciones Públicas, sino también, con los ciudadanos de su entorno.

Así pues, lo que proponemos es que se dé un mandato al Gobierno de España en una norma de rango adecuado, creemos que legal, y para dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 2 e) y 15.1 de la Ley 51/2003, de Igualdad de Oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, dirigido a la aprobación de un Plan para garantizar la participación institucional de la asociación más representativa, a nivel estatal, de las personas con discapacidad y de sus familias, en los Órganos de la Administración General del Estado, de carácter participativo y consultivo, cuyas funciones estén directamente relacionadas con

materias que tengan incidencia en esferas de interés preferente para dichas personas.

2.- Reforma local.

Desde nuestro punto de vista, la reforma de la Administración Local no puede limitarse, en el informe, a aspectos parciales como, por ejemplo, la devolución de competencias en materia de educación y sanidad. Creemos que debe vincularse de una forma mucho más global a la anunciada reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

El ámbito local (municipios, mancomunidades, diputaciones...) es en el que las personas con discapacidad y sus familias sufren múltiples barreras y obstáculos al pleno ejercicio de los derechos.

Resulta obligado que en este ámbito se formule el debate y resolución de nuestros problemas, pues en él se plantean muchas de nuestras demandas y reivindicaciones de mejora de instituciones y derechos en muchas materias.

Nuestras preocupaciones, al respecto, que querríamos ver reflejadas en este proceso de reforma, son las siguientes:

- Se debe incorporar, en el enunciado de derechos y principios de la Ley de Régimen Local, el derecho a la igualdad de oportunidades y accesibilidad universal de los vecinos con discapacidad. Las entidades locales deben seguir jugando un papel clave en la lucha contra la discriminación de las personas con discapacidad y en la inclusión social de las personas más vulnerables.

- Creemos que la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social deberían seguir siendo competencia de las entidades locales, por varias razones:

- La proximidad de las Entidades Locales a los ciudadanos es un buen criterio de asignación de competencias, pues sus problemas y necesidades específicas, especialmente en el caso de las personas con discapacidad, se atienden con mayor calidad en el ámbito más local posible.

- Este principio, que reconocen todos los expertos, debería ser compatible con el debido rigor en las cuentas públicas, así como los controles de las Entidades superiores que financien estos programas.
- Asimismo, la titularidad de esta competencia es compatible por la posibilidad de que las Entidades Locales con menores recursos puedan mancomunar su gestión o delegarla en las Diputaciones. Es decir, al revés que como se plantea en el Anteproyecto (en el que cabe la delegación de las Comunidades en las Entidades Locales).
- El principio de subsidiariedad, aplicado con éxito en otros ámbitos (Estados en relación a la Unión Europea, Comunidades Autónomas en relación al Estado...).
- No está demostrado que el nuevo modelo sea menos costoso para las Haciendas Públicas. Por el contrario, cuanto más lejos se tomen las decisiones en materia de bienestar y servicios sociales mayor es el riesgo de institucionalización de los usuarios, mientras que los servicios sociales locales muestran una mayor tendencia a gestionar sus intervenciones con objeto de mantener e incluir a los usuarios en sus comunidades y favorecer que se mantengan en sus domicilios.

- **Accesibilidad.** Las Administraciones Locales pueden prestar una contribución esencial a lograr el objetivo de ir eliminando toda discriminación en esta materia. El sector público debe centrarse en prestar unos servicios inclusivos, para todos, ya vivan en las ciudades o en las zonas rurales, ya tengan necesidades más intensas por razón de discapacidad, o no. A las Administraciones Locales les corresponde la aprobación de Ordenanzas de Accesibilidad. El ámbito de dichas Ordenanzas debe afectar a todos los ámbitos en que son competentes (Urbanismo; Medio ambiente urbano; Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad; Servicios sociales; protección civil, prevención y extinción de incendios; Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad; Transporte colectivo urbano; Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local; Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante; Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre; Promoción de la cultura y equipamientos culturales...etc.). Finalmente, se ha de

condicionar la aprobación de todo expediente municipal al cumplimiento de las normas sobre accesibilidad.

- En todas las **actividades de información y publicidad** de las Entidades Locales se deben tener en cuenta las necesidades específicas de los distintos tipos de discapacidad. Se debe garantizar de forma clara e ineludible, a través de la Ley de Régimen Local, la accesibilidad a la información de las personas con cualquier tipo de discapacidad, incluida sensorial o de comunicación o cognitiva, entre otras, a través de cualquier vía o medio (físico, virtual...). No todo el mundo sabe utilizar o puede permitirse una computadora portátil o tener acceso a internet, por lo que los servicios públicos deben estar accesibles en todas las plataformas (computadoras, televisión digital, móviles, y ventanillas únicas).

3.- Medidas de empleo público.

Solicitamos que la Reforma de la Administración también impulse una reforma del acceso de las personas con discapacidad al empleo público.

A ello obliga la Convención de Naciones Unidas sobre derechos de las personas con discapacidad, que establece, en su artículo 27.1 g), la obligación de los Estados en los que se aplica, a "emplear a personas con discapacidad en el sector público". A pesar de la existencia de un cupo de reserva en la oferta pública de empleo, se observa que sigue sin alcanzarse el objetivo de que en la misma se llegue el 2% de personas con discapacidad en el total de sus efectivos. Se han introducido mejoras en los últimos años, que sin duda están produciendo efectos, pero aun resultan insuficientes, por lo que se deben adoptar otras nuevas, tales como la acumulación en convocatorias posteriores de plazas no cubiertas, ampliar el cupo a toda contratación en la Administración a todas las modalidades (empleo temporal, interino, bolsas de empleo...), otorgar apoyos y tiempos adicionales en pruebas para acceso de personas con discapacidad intelectual, medidas para favorecer la preparación de oposiciones, evaluación sobre la eficacia de las medidas dirigidas a la incorporación de personas con discapacidad intelectual, etc.

4.- Conciliación de la vida personal y familiar.

Las medidas para mejorar la eficiencia de los empleados públicos nos parecen imprescindibles, pero, igualmente llamamos la atención sobre la necesidad de mejorar las normas sobre conciliación que, en la actualidad, suponen en ocasiones obstáculos y barreras a la igualdad en el empleo de las personas con discapacidad.

Para que las personas con discapacidad se incorporen al mundo laboral y al empleo público se precisan algunas adaptaciones y ajustes y uno de los más útiles es facilitar la adaptación de la jornada para que pueda acudir a tratamientos habilitadores y rehabilitadores del propio trabajador con discapacidad o de las personas bajo su atención o cuidado, ya que, en caso contrario, se obstaculiza el derecho a la igualdad de oportunidades en el empleo. No supone reducir el número de horas de trabajo, por lo que el principio de máxima eficiencia quedaría salvaguardado, sino distribuir aquellas de una forma diferente en los casos en que fuera necesario. La concreción del ejercicio de este derecho se debería acordar entre el trabajador y la Administración para causar la menor perturbación al servicio.

Otra medida apropiada sería extender al empleado público con discapacidad el derecho a la reducción de su jornada de trabajo, con la disminución de sus retribuciones que corresponda, en condiciones similares al derecho que ya tiene por atención, asistencia o cuidado de personas con discapacidad.

Y, finalmente, creemos que se debe mejorar sustancialmente la regulación de la movilidad vinculada a la adaptación del puesto. Así, cuando la adaptación de las condiciones de un puesto de trabajo no resulte posible, el empleado público con discapacidad ha de tener derecho a ser adscrito a puestos de trabajo adaptados de distinta unidad administrativa, en la misma o en otra localidad. Y, así mismo, cuando acredite la necesidad de acudir a tratamientos de habilitación, rehabilitación médica o psicológica relacionados con su discapacidad, debe tener derecho al cambio de puesto de trabajo, implique o no el cambio de residencia, sin que la empresa pueda denegar la solicitud, salvo que no haya puesto de trabajo vacante.

5.- Gestión de servicios y medios comunes (contratación pública).

En la Unión Europea los ingresos públicos representan el 45% del PIB y su capacidad de compra el 20% del PIB. Consecuentemente unas Administraciones Públicas con una política de compras de bienes o servicios (contratación pública) más social y ecológica, pueden contribuir de manera muy importante al desarrollo sostenible. Pedimos, por consiguiente, que, junto a las medidas que se incluyen en el informe de la CORA, la contratación pública respete las normas sobre compra de bienes y servicios que cumplan los requisitos de accesibilidad, contratación laboral de personas con discapacidad y otros grupos en situación de exclusión social y reserva de contratos para centros especiales de empleo, todo ello de conformidad con la Ley de Contratos en el Sector Público.

Se deben realizar modificaciones, así mismo, en Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, para que los órganos de contratación administrativa exijan la acreditación del cumplimiento de la norma que obliga a las empresas de 50 o más trabajadores tener contratados un 2 por 100 de trabajadores con discapacidad o alguna de las medidas alternativas previstas en el artículo 38.1 de la Ley 13/1982. Actualmente, el texto no es imperativo, pues solo permite a los órganos de contratación ponderar el cumplimiento del 2% por las empresas obligadas.

Al igual que se exige que se acredite el cumplimiento de normas de garantía de calidad y de gestión medioambiental creemos que también se debe exigir el cumplimiento de esta obligación de naturaleza laboral. Esta medida resulta plenamente lógica ya que se entiende que la Administración no debe tener contrato alguno con quien infringe la regulación legal vigente y aplicable. Y reiteramos que con esta medida en absoluto se está creando obligación legal alguna, sino solo recordando la misma y exigiendo que se acredite el cumplimiento de una obligación legal imperativa y exigible desde hace años en nuestro país.

6.- Reforma de la Ley General de Subvenciones.

Dentro de la anunciada reforma de la Ley General de Subvenciones, se debería tomar en consideraciones las siguientes propuestas.

Parece importante excluir del acceso a las subvenciones o ayudas de cualquier tipo a las personas físicas o jurídicas incumplidoras de las normas que favorezcan a las personas con discapacidad o que

realicen actos discriminatorios o contrarios a la dignidad de las personas. Por una parte, la realización de actos discriminatorios puede ser constitutiva de delito, de acuerdo con los artículos 510 a 512 del Código Penal, dada su gravedad y la alarma social que originan dichas actividades. En ámbitos como el laboral, la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social tipifica y califica como muy graves o graves las conductas empresariales, respectivamente, discriminatorias o que vulneren las normas que favorecen a las personas con discapacidad. Sería una burla a las leyes que sujetos, personas físicas o jurídicas, que han sido condenados en el orden penal o sancionados en vía administrativa por tan graves conductas, obtengan beneficios o subvenciones como “premio” a su comportamiento, censurado, sin embargo, por las normas penales o de otros órdenes. En otros ámbitos, como el de la Ley Reguladora del Derecho de Asociación, se ha excluido de cualquier subvención o ayuda a aquéllas que promuevan el odio o la violencia, con base en la sanción penal de dichas conductas.

De igual modo, se considera que no deben obtener la condición de beneficiario o de entidad colaboradora aquellas personas físicas o jurídicas que viniendo obligadas por la legislación social vigente no cumplan la reserva de empleo en favor de trabajadores con discapacidad, ya que desde los poderes públicos no se puede favorecer a quienes incumplen obligaciones generales dirigidas a favorecer a grupos vulnerables.

Por otra parte, la obtención de cualquier subvención pública debería estar condicionada a que la empresa acreditara el cumplimiento de la obligación de reservar un 2% de los puestos de trabajo a personas con discapacidad en los términos establecidos en la LISMI. Para ello se debería incluir esta obligación en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

7.- Ley de unidad de mercado.

Debemos felicitar que esta iniciativa legislativa se haya tomado. Creemos que se debería complementar con medidas para favorecer la unidad de mercado en un sector tan importante para las personas con discapacidad como es el de los centros especiales de empleo, así como en relación a las ayudas públicas.

El sector de los centros especiales de empleo da trabajo a casi 70.000 trabajadores con discapacidad, habiendo hecho un esfuerzo por mantener el empleo durante la crisis económica actual, gracias a sus constantes mejoras en materia de competitividad.

En el marco de las medidas dirigidas a garantizar la unidad de mercado en España, proponemos que los centros especiales de empleo vean simplificados sus trámites de calificación y registro, necesarios para poder actuar en el mercado y, por consiguiente, puedan operar en el mercado español con menores trabas administrativas, lo que mejorará sus niveles de competitividad con otras empresas a las que se les están aligerando también de las mismas.

Por otra parte, se propone que los centros especiales de empleo que operan en varias comunidades autónomas no precisen obtener una calificación en cada Comunidad Autónoma, como ocurre ahora, sino que solo se sometan a una en el Servicio Público de Empleo Estatal.

Finalmente, se trata de simplificar las medidas alternativas a la obligación de reserva de empleo en favor de las personas con discapacidad, de forma que las empresas que puedan y deseen acogerse a esa fórmula vean facilitado el cumplimiento legal, permitiéndoles contratar con los centros especiales de empleo que operen en cualquier lugar del Estado y no solo en la Comunidad Autónoma en la que lo haga el centro. Así mismo, cuando la medida alternativa consista en una donación o acción de patrocinio, la entidad receptora de la misma deberá poder emplearlo en las acciones previstas en el Real Decreto 364/2007, en cualquier lugar del territorio del Estado.

Otra propuesta se refiere a la necesidad de clarificar el contenido común mínimo que tienen las medidas a favor del empleo a favor de las personas con discapacidad, cuando se financien con fondos estatales que se distribuyen territorialmente. Se trata de evitar las desigualdades, en cuanto a nivel y demora en la recepción de las ayudas a las personas con discapacidad beneficiarias. Dichas diferencias de trato por razón del lugar de residencia de las mismas resulta inaceptable cuando se trata de medidas financiadas por el Presupuesto del Estado.

8.- Codificación del derecho.

Consideramos positivo que se haga referencia, en el marco de la reforma de la Administración, al esfuerzo que está suponiendo la refundición de la legislación sobre discapacidad (Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad; Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad; Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad). Se hace por mandato de la disposición final segunda de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, en la redacción dada por la disposición final quinta de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre.

9.- Impulso de la administración electrónica y atención al ciudadano.

La Convención de derechos de las personas con discapacidad, de Naciones Unidas, ratificada y en vigor en España, obliga a *"tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad"* (Artículo 4.1.b), así como a adoptar las medidas pertinentes para *"desarrollar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público"*

Existe una normativa básica¹ que resulta de extraordinaria importancia que se desarrolle y sobre todo que se cumpla de forma estricta, pues está en juego hacer realidad los derechos de las personas con discapacidad. Por ello nos preocupa que dichas obligaciones y las medidas positivas para hacerlas efectivas no se recojan en este proceso de reforma, en ámbitos tan sensibles como la administración electrónica y la atención al ciudadano.

10.- Simplificación administrativa.

¹ Real Decreto 366/2007, de 16 de marzo, por el que se establecen las condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración General del Estado; Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social

Se echa en falta que no se haya aprovechado la oportunidad de este proceso de reforma para desarrollar de una vez el artículo 36 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, unificando el Registro de Fundaciones de competencia estatal. Dicho precepto establece que *"existirá un Registro de Fundaciones de competencia estatal dependiente del Ministerio de Justicia, en el que se inscribirán los actos relativos a las fundaciones que desarrollen su actividad en todo el territorio del Estado o principalmente en el territorio de más de una Comunidad Autónoma"*, así como la consolidación de los actos de inscripción de constitución y de extinción inscritos en los Registros de las Comunidades Autónomas.

Creemos, además de pedir que se unifique el Registro estatal de Fundaciones, que se debe avanzar en este proceso de simplificación, racionalización y búsqueda de eficacia, en línea con los principios enunciados en el documento de la CORA, procediendo a unificar también en un solo órgano el Protectorado de las Fundaciones de competencia estatal.

1 de julio de 2013.

Miguel Ángel Cabra de Luna
Director de los Servicios Jurídicos del CERMI

CERMI
www.cermi.es