

**EL TRATAMIENTO COMUNITARIO DE LA
DISCAPACIDAD: DESDE SU CONSIDERACIÓN
COMO UNA ANOMALÍA SOCIAL A LA NOCIÓN
DEL DERECHO A LA IGUALDAD DE
OPORTUNIDADES**

EVA GARRIDO PÉREZ

*Profesora Titular de Derecho del Trabajo y
de la Seguridad Social. Universitat Pompeu Fabra*

EXTRACTO

Se estima que el número de personas afectadas directamente por alguna forma de discapacidad en la Unión Europea se mantiene constante en torno al 10% de la población (unos 37 millones de personas en la actualidad), reconociéndose que los problemas de discriminación y de falta de integración y participación en la vida social de las personas con discapacidad no derivan tanto o exclusivamente de sus limitaciones funcionales como de la existencia de barreras y obstáculos en el entorno. La adopción desde las instituciones europeas de este nuevo enfoque sobre la discapacidad ha dado lugar al abandono del tradicional planteamiento asistencial, centrado en la prevención de minusvalías, por otro dirigido a la eliminación de aquellos obstáculos que impiden la integración y la igualdad de acceso de las personas con discapacidad en distintas áreas, especialmente en el mercado de trabajo. En el marco de esta estrategia han visto la luz una serie de iniciativas comunitarias destinadas a promover la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad que a la vez generan nuevos compromisos por parte de los Estados miembros para adoptar medidas activas y disposiciones legislativas de lucha contra la discriminación y a favor de la integración social, y particularmente laboral, de las personas con discapacidad.

ÍNDICE

1. El primer programa de acción a favor de los minusválidos (1975-1979)
2. Las líneas directrices de actuación en la década de los 80: hacia un planteamiento de igualdad de oportunidades
3. El lanzamiento de una nueva estrategia comunitaria sobre discapacidad
4. La discapacidad en el marco de las recientes orientaciones comunitarias sobre empleo y la integración social
5. El planteamiento de la discapacidad desde la Directiva marco sobre igualdad de trato
6. Conclusiones: la discapacidad desde la perspectiva comunitaria

La reciente aparición de nuevas iniciativas comunitarias en el ámbito de la integración social y la igualdad de trato de las personas, independientemente de circunstancias, entre otras, de discapacidad, ofrece una inmejorable ocasión para reflexionar sobre el proceso seguido en el seno de las instancias comunitarias acerca del tratamiento dispensado a la temática de la discapacidad. Un proceso que no ha sido en modo alguno uniforme, ni sus expresiones coincidentes en atención a objetivos claros de actuación.

De hecho, el acercamiento desde las políticas comunitarias, y en suma el de los Estados miembros de la Unión Europea, a la cuestión de la discapacidad ha sido tradicionalmente sustentado sobre la creencia de que la discapacidad es una desviación de la normalidad, y como tal la orientación en los contenidos de dichas políticas tenía como finalidad la rehabilitación, esto es, intentar compensar tal desviación ayudando a las personas discapacitadas a situarse lo más cerca posible de la sociedad entendida como normal. Dentro de este contexto, la desventaja que presentaban los discapacitados en el mercado de trabajo no se planteaba como objetivo prioritario, ni tan siquiera destacado en el seno de dichas políticas, por cuanto la finalidad de las mismas se situaba en procurar la integración social de los discapacitados a través de medidas de rehabilitación y de educación, junto con aquellas otras instrumentales de información y concienciación social acerca de los problemas de los discapacitados, considerándose que uno de los efectos que habrían de derivarse de estas iniciativas sería precisamente el situarlos en mejores condiciones cara a la ocupación laboral.

Si se analizan las primeras iniciativas comunitarias en torno a la discapacidad puede deducirse claramente el sentido de esta orientación de integración social a través de medidas de rehabilitación, teniendo en cuenta incluso, como dato ejemplificativo de ello, la utilización frecuente del término minusvalía en dichos textos entendida como la situación de desventaja de un individuo determinado a consecuencia de una deficiencia o de una discapacidad que le limita o impide el desempeño del rol que sería normal en su caso (en función de la edad, sexo y factores sociales y culturales)¹. Solo posteriormente se asiste a una

¹ Definición de la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías de la Organización Mundial de la Salud.

reformulación sustancial de la política comunitaria en materia de discapacidad, adoptándose una orientación estratégica que se basa en el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, y más concretamente en la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos de la vida social y económica. Dicho proceso, en su expresión, puede quedar identificado a través de una serie de instrumentos e iniciativas sucedidas a lo largo de varios años, y en el que ciertamente se ha ganado en la definición de los problemas, de las barreras tanto intrínsecas como estructurales puestas a la participación de las personas con discapacidad, y en consecuencia en la mejor formulación de los objetivos concretos a alcanzar y de las medidas a adoptar a favor de aquéllas.

1. EL PRIMER PROGRAMA DE ACCIÓN A FAVOR DE LOS MINUSVÁLIDOS (1975-1979)

La primera iniciativa constatada de la Comunidad en relación con la discapacidad se sitúa entre los efectos inmediatos del primer programa de acción social de 1974 (Resolución del Consejo de 21 de enero de 1974), en el que se preveía la realización de un programa para la reintegración profesional y social de los minusválidos, y que fue inmediatamente recogido en la Resolución del Consejo de 27 de junio de 1974². El objetivo y las características generales de este primer programa 1974-1979 dan idea clara de cuales eran en un primer momento las orientaciones comunitarias en materia de discapacidad, totalmente alejadas y diversas de las que posteriormente se constatarían en ulteriores iniciativas en dicha materia.

Así a nivel de objetivos, el programa planteaba la necesidad de mejorar las relaciones entre la persona minusválida y la sociedad, así como salvaguardar y desarrollar su capacidad de actuar, como vía para facilitar la integración laboral de los minusválidos. Desde este aspecto, el programa no se dirigía a fomentar directamente la ocupación, es decir, no recogía medidas específicas destinadas a lograr la inserción laboral como objetivo último. Antes bien, el programa atendía al estadio previo de la mejora de las posibilidades de formación y readaptación profesionales para facilitar así el paso gradual hacia la ocupación. Sin embargo el programa denotaba una absoluta imprecisión y falta de claridad desde la Comunidad en el procedimiento o las medidas necesarias para articular dicho objetivo, por cuanto se limitaba a declarar el impulso (incluso financiero) a acciones de formación y readaptación que habían de emprender los organismos competentes en los Estados miembros, esto es, organismos de formación cuyos métodos, programas o nivel sean los indicados para los minusválidos, o centros que tengan competencias especiales en la formación profesional de los minusválidos. La Comunidad adopta así una mera posición de apoyo hacia proyectos desde los Estados miembros, sin más indicaciones que el obje-

² DO C 080 de 9 de julio de 1974.

tivo a alcanzar y de la asunción por parte de la Comunidad de la experiencia que pudiera derivarse de tales proyectos a la hora de presentar posteriores propuestas e iniciativas.

En resumen, esta iniciativa se caracteriza por ser una rápida respuesta a un compromiso adoptado en el plan de acción, carente pues de reflexión sobre la problemática de la discapacidad como factor de diferenciación y de discriminación en la esfera social, y más concretamente en el ámbito laboral, con ausencia pues de un planteamiento general de acción, de objetivos concretos y de medidas específicas de articulación. Sustentada sobre la idea inicial de la readaptación de las personas discapacitadas, sólo tras varios años de experiencia pudo probarse la insuficiencia de esta política y el equívoco de la idea de partida.

2. LAS LÍNEAS DIRECTRICES DE ACTUACIÓN EN LA DÉCADA DE LOS 80: HACIA UN PLANTEAMIENTO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Bajo el impulso de la declaración por las Naciones Unidas del año internacional de los discapacitados en 1981 y del Programa de Acción Mundial para los Impedidos de 1982³, la Comunidad se esfuerza por adoptar una serie de actividades y en particular la adopción de un programa más integrado que defina la acción de la Comunidad a favor de los discapacitados en el futuro⁴. Pero el sentido vuelve a ser el impulso de las acciones de integración social desarrolladas hasta el momento, así como la promoción de las ayudas técnicas a las mismas. La problemática de la discapacidad se sigue pues abordando desde un planteamiento general de inserción social que atiende a dos objetivos básicos: uno de naturaleza hasta cierto punto moral, por cuanto trata de garantizar la participación de los discapacitados en la programación y la organización de las estructuras sociales que influyen sobre su cuadro de vida, de aprendizaje y de empleo; y otro de entidad estrictamente socioeconómica que persigue aliviar las cargas que representan los discapacitados en el ámbito de los servicios sociales, de la asistencia pública y de los costes de atención dispensada por las instituciones especializadas. Dentro de este planteamiento general, se incen-

³ En dicho Programa (aprobado el 3 de diciembre de 1982 por la Asamblea General en su Resolución 37/52) se subraya el derecho de las personas con discapacidad a las mismas oportunidades que los demás ciudadanos y a disfrutar en pie de igualdad de las mejoras en las condiciones de vida resultantes del desarrollo económico y social. Igualmente, y por primera vez, se definió la discapacidad en función de la relación entre las personas con discapacidad y su entorno.

⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo de 4 de noviembre de 1981 sobre la inserción social de los minusválidos - Líneas directrices de una acción comunitaria (DO n° C 347 de 31 de diciembre de 1981). Resolución del Consejo de 21 de diciembre de 1981, sobre integración social de los minusválidos (DO n° C 347 de 3 de diciembre de 1981).

tivan medidas nacionales, y especialmente locales, en materia de participación social de los discapacitados y sus organizaciones, sanidad, transporte, educación, medios técnicos de ayuda y empleo, si bien en este último sector se insiste en la acción sobre la formación, el reciclaje y la adaptación al trabajo, a la que se une la atención a las nuevas formas de organización del trabajo como cooperativas y trabajo a domicilio.

Esta marginalidad de las cuestiones de empleo de los discapacitados característica de estas primeras iniciativas de la Comunidad, se une con aquella otra que representa el papel mismo que ésta asume: un rol externo, de compromiso formal sobre la inserción social de los discapacitados, y consecuentemente de impulso de acciones nacionales, de promoción a través de ayudas económicas, y de recepción de experiencias que pudieran ser acogidas, a través de la oportuna información y difusión, con carácter más general.

El cambio posterior en el seno de la Comunidad no afecta tanto a su papel sino a los objetivos y contenidos de las acciones a desarrollar en materia de discapacidad. En efecto, la adopción de la Recomendación del Consejo de 24 de julio de 1986 sobre el empleo de los minusválidos en la Comunidad⁵, representa un cambio de óptica en los objetivos y en el planteamiento mismo de la acción comunitaria, aun cuando quedara expresado en el marco de un instrumento carente de vinculación jurídica como es una recomendación y en consecuencia siguiendo la dinámica del impulso desde la Comunidad hacia las medidas y políticas que pudieran desarrollarse desde los Estados miembros.

En esta iniciativa ya se pone el acento, por primera vez, en la igualdad de oportunidades en materia de formación y empleo para los minusválidos, y que debe interpretarse como efecto inmediato de las elaboraciones que a la fecha se estaban desarrollando, en el mismo sentido, en relación con la igualdad de oportunidades de las mujeres. Asimismo, la influencia de este mismo planteamiento se hace patente, en relación con los discapacitados, al apuntarse la necesidad de conseguir la igualdad de oportunidades mediante "políticas positivas y coherentes".

De hecho, en esta Recomendación se incorporan dos grandes novedades, en relación con iniciativas anteriores, y que van a marcar claramente el desarrollo de las posteriores.

Así, por un lado, se procede a una clara definición de los ámbitos en los que debe garantizarse la igualdad de oportunidades en relación con los discapacitados, de modo que, rompiendo con la consideración anterior de situar los problemas de la discapacidad tan sólo en el acceso al empleo o a la formación profesional, se especifica también el mantenimiento de una u otra, lo que incluiría a su vez la protección contra el despido injusto, y la promoción profesional.

Por otro lado, la segunda aportación de esta recomendación consiste en diseñar de una forma más coherente, programada y específica, las posibles medidas a adaptar, dentro de las correspondientes políticas nacionales, para

⁵ DO L 225 de 12 de agosto de 1986.

alcanzar precisamente el objetivo de un principio de trato equitativo de los minusválidos en todos estos ámbitos, y que a su vez habrían de responder a dos tipos de finalidades intrínsecas: la eliminación de las discriminaciones negativas y la adopción de acciones positivas en favor de los minusválidos.

Ciertamente, conseguir el objetivo de la igualdad de oportunidades habría de partir, como paso previo y elemental, de la eliminación de situaciones de discriminación que para los minusválidos pudieran derivarse directa o indirectamente de las normativas nacionales. Y para ello resultaba necesario la revisión de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los correspondientes Estados miembros con el fin de detectar y eliminar aquellas que sean contrarias al principio de trato equitativo para los minusválidos. A la misma finalidad depurativa responde la recomendación de revisar periódicamente las excepciones al principio de igualdad de trato para el acceso a la formación o a un puesto de trabajo, con el fin de limitarlas únicamente a los casos que se justifiquen por la existencia de una incompatibilidad específica entre la actividad laboral a desarrollar y una determinada minusvalía.

Junto a esta labor de depuración, o tras ella, se trataría conjuntamente de adoptar acciones positivas que favorezcan la consecución del principio de igualdad de trato en el empleo y la formación de los discapacitados. A tal efecto, se apuntan las siguientes:

a) En el ámbito de la creación de empleo, las medidas nacionales de acción positiva habría de ir dirigidas a

- incentivar los programas regionales de desarrollo y las iniciativas locales destinadas a la creación de empleo
- estimular las posibilidades de empleo a través de la utilización de nuevas tecnologías, y concretamente fomentar proyectos que posibiliten el trabajo a distancia para minusválidos
- adaptar los puestos de trabajo a las necesidades de las personas minusválidas
- fomentar proyectos que formen y preparen a los minusválidos para el empleo autónomo
- definir sectores (como turismo, agricultura u horticultura) que puedan ofrecer posibilidades de empleo para personas que presenten determinados tipos de incapacidad
- crear mayores posibilidades de empleo a tiempo parcial a favor de los trabajadores minusválidos.
- facilitar fondos públicos para cubrir los costes especiales que resulten para el empresario de la contratación de un trabajador minusválido, o al menos contribuir a sufragar dichos costes.

b) En el ámbito del empleo protegido, las acciones habrían de ir destinadas principalmente a revisar en cada Estado miembro la situación del empleo protegido en centros o talleres con el fin de aumentar sus posibilidades de formación de minusválidos, así como el de desarrollar su función de centros de evaluación y de desarrollo personal situados entre la educación fundamental y la entrada en el mercado general del trabajo.

c) En el ámbito de la readaptación y formación profesional, la acción positiva debería ir encaminada a priorizar la mejora de la posibilidad de formación y de preparación para la vida activa ofrecidas a los minusválidos, teniendo en cuenta:

- la necesidad de adaptar el contenido de los cursos de formación a fin de que respondan de modo más realista a las necesidades del mercado de trabajo
- la necesidad de mejorar los métodos de formación, en particular mediante el desarrollo de la utilización de las nuevas tecnológicas como medios técnicos auxiliares
- facilitar la coordinación entre la formación teórica y la formación práctica en atención a la discapacidad

d) En el ámbito de la colocación, las medidas positivas habrían de estar dirigidas a organizar, en el marco de los servicios generales de empleo, servicios destinados a ayudar a que encuentren empleo aquellos minusválidos que ya cuenten con una formación adecuada, y asimismo garantizar que dichos servicios se ocupen igualmente de la atención y el apoyo a los minusválidos en su empleo, al menos durante un periodo inicial.

e) Finalmente en el ámbito de la protección social, las medidas positivas a desarrollar habrían de asegurar que los trabajadores minusválidos que perdieran su empleo o no pudieran encontrar empleo tras una readaptación profesional, no se encontraran, debido a su discapacidad, más desfavorecidos económicamente que otros trabajadores en situación similar. Igualmente se trataría de asegurar que los sistemas de prestaciones no produzcan el efecto de frenar la utilización del empleo a tiempo parcial o del retorno al empleo, cuando tales medidas parezcan oportunas tanto desde el punto de vista del trabajador minusválido como desde el del empresario.

Como se verá se trata de todo un catálogo de medidas cuya puesta en marcha quedaba una vez más en manos de los respectivos Estados miembros y de la forma de cristalizar las recomendaciones en sus respectivas políticas nacionales, de conformidad con sus propias características sociales y por ello a ritmos bien diferentes. En todo caso, el mérito de esta recomendación se encuentra no sólo en esa definición de nuevos objetivos y de medidas posibles para su consecución, sino también en la definición del ámbito del empleo como esfera particularizada de acción en materia de discapacidad. Una perspectiva que posteriormente se va a abandonar en aras a la adopción de una estrategia de acción global por parte de la Comunidad.

3. EL LANZAMIENTO DE UNA NUEVA ESTRATEGIA COMUNITARIA SOBRE DISCAPACIDAD

En efecto, la consideración de la insuficiencia de las políticas nacionales a favor de la integración social de los discapacitados es el punto de arranque, en la década de los 90, de todo un proceso de reflexión sobre contenidos y orien-

taciones, en el que se va abriendo paso la necesidad de una acción política que ponga el acento en la identificación y eliminación de los diversos obstáculos a la igualdad de oportunidades y a la plena participación de los discapacitados en todos los aspectos de la vida social y económica. Surge así la idea de la integración, más que el objetivo de adaptación, como la clave de la inserción de las personas discapacitadas en la sociedad.

Este es precisamente el planteamiento que subyace tras las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad elaboradas por la ONU⁶ con la finalidad de garantizar que todas las personas discapacitadas puedan tener los mismos derechos y obligaciones que los demás. Para ello, se señalan importantes principios de responsabilidad, acción y cooperación, en el entendimiento de que es responsabilidad de los Estados adoptar medidas adecuadas para eliminar los obstáculos que impiden que las personas con discapacidad ejerzan sus derechos y libertades y dificultan su plena participación en las actividades de sus respectivas sociedades. A pesar de que no son de cumplimiento obligatorio, estas Normas surgen con la intención de convertirse en normas internacionales consuetudinarias cuando las aplique un gran número de Estados, por lo que llevan implícito el firme compromiso moral y político de los mismos de adoptar medidas para lograr la igualdad de oportunidades.

Particularmente, las Normas recogen una serie de aspectos decisivos en la esfera de la discapacidad sobre los que las políticas sociales de los Estados deben incidir, como son los relativos a prestación de atención médica, servicios de rehabilitación y de apoyo, educación, cultura, actividades recreativas y deportivas, acceso al entorno físico, mantenimiento de los ingresos y seguridad social y empleo. En esta última esfera del empleo se insta a los Estados a garantizar la igualdad de oportunidades para obtener un empleo productivo y remunerado en el mercado de trabajo, para lo cual se señalan dos líneas básicas de actuación que ya estaban presentes en la Recomendación de 1986 sobre el empleo de los minusválidos en la Comunidad, esto es, por un lado la eliminación de todo elemento de discriminación contra las personas con discapacidad que pudieran contener las disposiciones legislativas y reglamentarias, y por otro lado, la adopción de medidas activas de apoyo a la integración de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo, como por ejemplo la capacitación profesional, el empleo reservado, subvenciones para empresas pequeñas, exenciones fiscales, asistencia técnica y financiera para las empresas que empleen a trabajadores con discapacidad, etc. Pero junto a ello se incorporaba una llamada de atención a los Estados sobre la necesidad de que los mismos estimulen a los empleadores a realizar ajustes razonables para dar cabida a personas con discapacidad. Una noción de ajustes razonables que, como se comprobará posteriormente, será retomada por la Comunidad con relación a otros ámbitos de actuación más allá del estrictamente laboral, hasta fechas muy recientes en las que dicha noción vuelve a salir a la luz de forma muy limitada y sectorial.

⁶ Resolución aprobada por la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1993.

En todo caso, la influencia de estas normas, como instrumento de acción para las personas con discapacidad, en el seno de la Unión Europea no se hizo esperar, abriendo un proceso de cambio en la política comunitaria en la materia en el que se parte de una sociedad que ha de ser comprometida con los derechos humanos, actuando de defensora de los derechos de las minorías a ser diferentes y no forzando a estas minorías a ajustarse a la "normalidad" artificialmente construida por la mayoría. Sobre la base de esta consideración, la cuestión de la discapacidad no se analiza desde las limitaciones de las personas discapacitadas en sí mismas consideradas, sino desde la incapacidad de la sociedad para ajustarse a la diferencia que supone la discapacidad y para garantizar una igualdad de oportunidad para todos los ciudadanos.

En este proceso se abandona la consideración de la discapacidad como un problema de cuestión médica o asistencial por otra que la concibe como un derecho humano, reemplazándose las prácticas de la compensación de las anomalías, por otras de remoción por la sociedad de las barreras para la inclusión de todos sus miembros, y poniéndose el énfasis en la necesidad de acciones globales que incluyan la dimensión de la discapacidad en las políticas sobre aspectos sociales y económicos.

Esta es la nueva orientación expresada en la Comunicación sobre la igualdad de oportunidades y no discriminación en materia de discapacidad de 30 de julio de 1996⁷, en la que se sigue claramente la orientación internacional en el cambio de enfoque de la estrategia de acción a favor de los discapacitados: abandonando el planteamiento asistencial por otro basado en los derechos humanos, y orientado a la prevención y eliminación de los obstáculos que impidan la igualdad de acceso de las personas con discapacidad en distintas áreas, como por ejemplo y particularmente en el mercado de trabajo.

Prueba, no meramente anecdótica, de esta nueva orientación es la utilización ya generalizada y prioritaria del término "discapacidad" y no el de "minusvalía" para obviar así cualquier finalidad asistencial o de rehabilitación de conjunto de medidas programadas, a la vez que precisamente se conceptúa la discapacidad como una deficiencia (de naturaleza física, psíquica, sensorial o intelectual) que impide a la persona participar, bajo criterios de igualdad y efectividad, en todos los aspectos de la vida de la comunidad. Consecuentemente, no se trata tanto de eliminar las deficiencias que provocan la discapacidad, sino de evitar que ésta impida a la persona que la sufre acceder por igual y de forma efectiva a los diversos sistemas de la sociedad (igualdad de oportunidades).

Consecuentemente, bajo estos parámetros de actuación y considerando prioritariamente la necesidad de lograr una plena participación de las personas discapacitadas en la vida de la sociedad, se enumera en esta Comunicación una serie de campos en los cuales los Estados miembros habrían de actuar activamente para alcanzar esa igualdad de oportunidades. Así, y con el objetivo de facilitar la participación, se deberían:

⁷ COM (96) 406 final.

a) adaptar los sistemas de educación y de formación con la finalidad de que permitan a los discapacitados prepararlos en las mejores condiciones para entrar en la sociedad y para participar en condiciones de igualdad y de acceder al mercado de trabajo a un nivel adaptado a sus aptitudes.

b) adoptar medidas enérgicas sobre el mercado de trabajo para promover el acceso de las personas discapacitadas. A tal fin habrían de incentivarse orientaciones innovadoras y experimentales como el teletrabajo, el trabajo autónomo, o la integración en iniciativas locales de empleo y en proyectos de creación de empleo en los nuevos sectores de crecimiento intensivo de empleo, como es en el campo de las técnicas de información y de comunicación, habida cuenta de su capacidad para reforzar la eficacia y la efectividad del aporte de las personas discapacitadas en el mercado de trabajo.

c) adaptar la seguridad social y otras formas de asistencia a los fines de facilitar la participación activa de los discapacitados y no acentuar, por el contrario, su aislamiento.

d) eliminar progresivamente los obstáculos existentes a niveles arquitectónicos, de comunicación y de transporte, debiendo definirse las líneas directrices detalladas y ejecutivas en materia de accesibilidad

e) fomentar la creación de organizaciones no gubernamentales directamente representativas de las personas discapacitadas, consultándoles a todos los niveles de la concepción y evaluación de cualquier medida legislativa útil, así como garantizar su condición de interlocutores ante autoridades locales, empresas y organizaciones sindicales para el desarrollo de estrategias locales a favor de la igualdad de oportunidades y de la no discriminación.

f) sensibilizar y educar a la opinión pública para influir en los comportamientos sociales fundamentales con relación a las personas discapacitadas, sensibilizándola sobre las aptitudes positivas de las personas discapacitadas, y poniendo la atención sobre el individuo más allá de su discapacidad.

Junto a todo ello, esta Comunicación de julio de 1996 introduce por primera vez entre los textos comunitarios en materia de discapacidad la noción de "ajustes razonables" que ya fue recogida, como se señaló, en las Normas uniformes elaboradas por la ONU, aun cuando en un contexto bien diferente. Si en dichas Normas tal noción refería a la necesidad de ajustes razonables en el seno de las empresas, tanto desde el punto de vista estructural como organizativo, para dar cabida al empleo de discapacitados, en el texto de la Comunicación la noción de ajustes razonables se adopta en relación con los compromisos que habrían de adquirir los Estados miembros para conseguir la igualdad de oportunidades de las personas discapacitadas, es decir y concretamente, adaptando sus políticas en la materia, conforme a las directrices de actuación reflejadas en la Resolución, "cuando ello sea necesario o apropiado", lo que exigiría adoptar medidas de lucha contra la discriminación en los distintos campos de actividad social, educativa, económica, cultural, deportiva, turística y política, cuando exijan ajustes razonables para atender a la situación de las personas discapacitadas. Particularmente esta noción se expresa en el ámbito del empleo (incluyendo los niveles de educación, formación, seguridad social, sanidad,

ocupación, etc.), para el que se reclama la adopción de una legislación antidiscriminatoria "que habría de incorporar la noción de ajuste razonable".

En consecuencia, la noción de ajustes razonables refiere a la necesidad de introducir cambios en las legislaciones, programas y políticas nacionales cuando ello fuera necesario y "razonable" para propiciar la plena integración de los discapacitados en la sociedad y garantizar así la igualdad de oportunidades de los mismos.

Se da forma así a un elemento de acción que junto con el resto de las directrices indicadas en la Comunicación, configuran tanto una orientación (la plena integración social de los discapacitados) como un objetivo (la igualdad de oportunidades) que se dirigen a comprometer políticamente a todos los Estados miembros en la consecución del mismo, pero también conjuntamente a nivel de la Comunidad por cuanto se estima que los principios y los objetivos comunitarios esenciales quedan afectados por esta cuestión de la igualdad de oportunidades de las personas discapacitadas, especialmente la garantía de la libre circulación de trabajadores, la promoción de la movilidad de estudiantes, la garantía de la puesta en marcha y desarrollo del mercado interior y el ejercicio de los derechos de ciudadanía de la Unión, lo que justifica más que sobradamente el interés de la Comunidad al respecto.

Es por ello que esta decidida apuesta sobre la igualdad de oportunidades para las personas discapacitadas va a arrastrar elementos de cambio en el propio diseño estructural de la acción comunitaria mantenida hasta el momento.

Así por un lado, la Comunidad toma conciencia del valor añadido que la misma puede aportar en el plano de las acciones de los Estados miembros. Aun sobre la base de que la responsabilidad primera para avanzar en este campo compete a los Estados miembros, la Comunidad adopta un compromiso de mayor refuerzo a las políticas nacionales que va a implicar, no sólo el impulso y la colaboración financiera en las medidas que se adoptaran en el seno de los Estados miembros, sino también y esencialmente, el diseño y clarificación de unos objetivos comunes, la identificación de las mejores prácticas, el intercambio estructurado de informaciones útiles entre los Estados miembros y la evaluación de las medidas apropiadas en cada uno de ellos⁸. En tal sentido, la Comisión Europea elabora sus propias líneas estratégicas de actuación, cuales son en concreto:

— reforzar el dialogo con los Estados miembros, las partes sociales y las organizaciones no gubernamentales, a los fines de revisar las políticas y medidas referente a las personas discapacitadas, intercambiar información y

⁸ Unos compromisos de actuación, y en definitiva de orientación estratégica en materia de igualdad de oportunidades de las personas con minusvalía que fueron posteriormente refrendados en la Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo de 20 de diciembre de 1996 sobre la igualdad de oportunidades de las personas con minusvalías (DO C 102 de 13 de enero de 1997).

experiencias y contribuir en el desarrollo de nuevas iniciativas a favor de los discapacitados⁹.

— incluir la cuestión de la discapacidad en la formulación de las políticas comunitarias (transversalidad), lo que implica la revisión de las políticas socio-económicas y demás programas y proyectos comunitarios con el fin de tener en cuenta las necesidades y derechos de los discapacitados. En definitiva, introducir el componente de discapacidad en las políticas y acciones comunitarias ordinarias¹⁰.

— promocionar las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) al servicio de las personas discapacitadas, estudiando las posibilidades de todos los aspectos de la sociedad de la información en la instauración de la igualdad de las personas discapacitadas y en la mejora de sus condiciones de vida y trabajo¹¹.

— reforzar los Fondos Estructurales, y en particular el Fondo Social Europeo, como el instrumento financiero más importante a nivel comunitario para la mejora de la situación de las personas discapacitadas, aportando considerables ayudas en el contexto de acciones de lucha contra la exclusión social y especialmente respecto del mercado de trabajo¹².

Por otro lado, la nueva orientación comunitaria también implica el abandono de la sectorialidad en el tratamiento de la discapacidad, y más concretamente el empleo y la inserción laboral de los discapacitados desaparece como ámbito de actuación autónomo y diferenciado dentro de las políticas de la Comunidad. La tendencia a responder a las necesidades especiales de las personas discapacitadas, particularmente en los campos de la educación y del empleo, dando lugar a una excesiva promoción de escuelas especiales y empleos protegidos, mostraba su incoherencia frente a los nuevos esfuerzos basados en la noción de la integración de los discapacitados en la vida ordinaria, que implicaba la formulación de políticas dirigidas a favorecer la participación plena de las personas discapacitadas en los procesos económicos y sociales, así como especialmente la consideración de todos los aspectos de la

⁹ Concretamente, la puesta en común de experiencias y de buenas prácticas en el conjunto de la Unión Europea se está desarrollando a través de los programas HELIOS, a la vez que permite a las ONG que trabajan en este campo los medios de participar y desarrollar programas de acción más eficaces.

¹⁰ A tal fin, la Comisión ya ha dado pasos para comprometer a todos los responsables de las Direcciones Generales más relevantes en un Grupo Interno sobre discapacidad con la finalidad de reafirmar aún más la cooperación intersectorial dentro de la Comisión en este campo.

¹¹ En tal sentido, la Comisión ha puesto en marcha un grupo interno "ad hoc" con el fin de examinar las mejores aplicaciones de las TIC a favor de las personas discapacitadas.

¹² En el marco de la iniciativa comunitaria EMPLEO, se dio forma al programa HORIZON referido específicamente a la integración de personas discapacitadas en el mundo del trabajo, apoyando financieramente proyectos innovadores de carácter transnacional que asocien a discapacitados.

discapacidad como parte integrante de las cuestiones políticas de orden general y no como un punto aparte. El resultado va a ser la pérdida de entidad de la integración laboral de los discapacitados dentro del objetivo más general de igualdad de oportunidades, de modo que una esfera importante de la misma l constituirá precisamente la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo siendo a su vez parte integrante de las actuaciones dirigidas a la eliminación de la segregación y de la exclusión social.

De este modo empieza a cristalizar la tendencia a la transversalidad de la discapacidad en las políticas comunitarias, que ya había sido declarado como objetivo por la propia Comisión europea, es decir, a la integración de la discapacidad como factor de consideración en programas, proyectos y políticas de orden socioeconómico, a la vez que toma forma en los posteriores textos comunitarios como factor de discriminación.

El punto de arranque se sitúa en el Tratado de Amsterdam de 1997 introduciendo un nuevo art.13 en el Tratado Constitutivo de la CE que va a provocar efectos directos en el consiguiente tratamiento comunitario en materia de discapacidad. En este nuevo art.13, no sólo se menciona a la discapacidad, junto a otras circunstancias, como factor de una discriminación prohibida y frente a la que el Consejo podrá adoptar las medidas necesarias, sino que también se incluye una declaración relativa a las personas discapacitadas, como refuerzo de la garantía anterior, y por la cual la Comunidad se compromete a que, al momento de adoptar medidas de aproximación de la legislación de los Estados miembros, sus instituciones tengan en cuenta las necesidades de las personas discapacitadas¹³.

Esta primera formulación de la transversalidad de la discapacidad en las políticas comunitarias, permite contemplar su tratamiento desde los dos grandes ámbitos abiertos, en el seno de la política social, en los últimos años: el empleo y la promoción de la integración social.

4. LA DISCAPACIDAD EN EL MARCO DE LAS RECIENTES ORIENTACIONES COMUNITARIAS SOBRE EMPLEO Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL

La Estrategia Europea de Empleo, definida en el Tratado de Amsterdam insta a los Estados miembros a coordinar sus políticas laborales en torno a unos pilares de actuación prioritaria entre los que destacaba el ofrecimiento de un marco de igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo para que todo pudieran participar en él y acceder a un empleo, sobre la base de dos principios básicos de actuación: la prioridad de las medidas preventivas y la corresponsa

¹³ Igualmente, debe tenerse en cuenta la Declaración nº 22 del Acta final del Tratado de Amsterdam que, al hacer referencia al art.95 del Tratado, se refiere a la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

bilidad en la política de empleo de gobiernos, interlocutores sociales, agentes regionales y locales y las ONG.

La incorporación en el Tratado del nuevo Título sobre el empleo va a permitir cristalizar un procedimiento de revisión que partiendo de unas directrices anuales para el empleo, unos informes nacionales sobre su aplicación y un informe anual conjunto por parte del Consejo, se adopten por éste, a propuesta de la Comisión, recomendaciones específicas de actuación inmediata dirigidas a Estados miembros concretos. Este ciclo anual de aplicación y supervisión de políticas de empleos nacionales (denominado proceso de Luxemburgo) se puso en marcha en la Cumbre Extraordinaria de Empleo en Luxemburgo (noviembre de 1997), acordándose ya las primeras 19 Directrices de empleo, correspondientes a 1998, y basadas en cuatro pilares centrales de actuación prioritaria:

- a) Empleabilidad, ofreciendo a las personas que pierdan su trabajo oportunidades en cuanto a ofertas de trabajo, experiencia laboral, formación y otras medidas de activación
- b) Espíritu de empresa, facilitando la creación de empresas y de empleo
- c) Adaptabilidad, concibiendo nuevos métodos de trabajo más flexibles que concilien la seguridad y la flexibilidad laborales
- d) Igualdad de oportunidades, que implique el igual acceso al trabajo para hombres y mujeres e igualdad de trato en el trabajo.

Posteriormente, en la Cumbre de Viena (diciembre de 1998) se introdujeron nuevas mejoras en el texto, incluida la generalización de la política de igualdad de oportunidades, que iba más allá de la diferenciación por sexo para abarcar igualmente otros factores como es el de la discapacidad. Precisamente, en el Informe Conjunto de 1999, al evaluar las actuaciones contenidas en los respectivos planes nacionales de empleo en relación con el pilar de la igualdad de oportunidades, se destacaba cómo la elaboración y la aplicación de los Planes de Acción Nacionales (PNA) hicieron tomar conciencia a los Estados miembros de la importancia de las medidas destinadas a garantizar la igualdad de oportunidades, no sólo entre las mujeres y los hombres, sino también en favor de otros colectivos, y señaladamente minusválidos y minorías étnicas. No obstante, en el mismo Informe se señalaba que eran pocas las medidas adoptadas a favor de las personas con discapacidad.

Esta constatada insuficiencia de medidas a favor de los discapacitados desde esta directriz de igualdad de oportunidades, y consiguientemente la necesidad de crear nuevas líneas de actuación que permitieran alcanzar mejores resultados en este ámbito, dio impulsó a varias iniciativas comunitarias.

Por un lado, se incorporó entre las Directrices para el Empleo de 1999¹⁴, una nueva directriz nº 9, "un mercado de trabajo abierto a todos", diseñada para hacer más fácil la integración de las personas discapacitadas, al expresar que cada Estado miembro "prestará especial atención a las necesidades de las

¹⁴ DO C 69 de 12 de marzo de 1999.

personas minusválidas, las minorías étnicas y otros grupos y personas que puedan verse desfavorecidas, y elaborará medidas preventivas y activas que faciliten la integración de todos ellos en el mercado de trabajo". Como refuerzo a esta Directriz, se dictó la Resolución del Consejo de 17 de junio de 1999, relativa a la igualdad de oportunidades laborales de las personas con minusvalías¹⁵ en la que se insta a los Estados miembros adoptar dichas medidas preventivas y activas, a utilizar las posibilidades que ofrecen los Fondos Estructurales y en particular el Fondo Social Europeo, así como a explotar las posibilidades que ofrece el desarrollo de la sociedad de la información a la hora de ofrecer nuevas oportunidades de empleo, y también retos, a las personas discapacitadas.

Por otro lado, en el Consejo Europeo de Lisboa (marzo de 2000) se incorporaron dos nuevas prioridades a las ya existentes: la modernización de la protección social y la promoción de la integración social respecto de colectivos desfavorecidos y/o discriminados, de modo que los Estados miembros, al aplicar las directrices para el empleo, habrían de tender hacia un alto grado de coherencia con estas dos nuevas prioridades.

No obstante, en las Directrices para el empleo en el año 2000¹⁶, la referencia a esta última prioridad de la integración de colectivos desfavorecidos y/o discriminados era aun parcial, limitándose a reproducir la directriz nº9 y el objetivo ya conocido de "promover un mercado abierto para todos" y especialmente a los grupos e individuos enfrentados a dificultades para adquirir las cualificaciones necesarias, acceder al mercado de trabajo y mantenerse en el mismo, lo que puede aumentar el riesgo de exclusión.

Esta inclusión de las personas discapacitadas dentro de los grupos desfavorecidos y/o discriminados, necesitados de una especial atención cara a su integración y mantenimiento en el mercado de trabajo, va a continuar como una constante en posteriores actuaciones desde la Comunidad, implicando así la consideración del colectivo de discapacitados al mismo nivel de desventaja y desfavorecimiento social, y particularmente en el empleo, que colectivos pertenecientes a minorías étnicas, inmigrantes, u otros grupos que adolecen de factores claros de exclusión social.

Una perspectiva de tratamiento que probablemente esté dando mejores frutos que desde un exclusivo plano de igualdad de oportunidades en el empleo, como pilar directriz para los Estados miembros, que hoy por hoy se canaliza básicamente en materia de igualdad por razón de sexo.

De hecho, en el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2000¹⁷ se señala que en comparación con años anteriores todos los Estados Miembros velan en mayor medida por que las personas desfavorecidas se beneficien de mayores oportunidades para reintegrarse en el mercado de trabajo, e incluso en muchos de ellos se ha pasado de los programas individuales a un enfoque más integrado

¹⁵ DO C 186 de 2 de julio de 1999.

¹⁶ Decisión del Consejo de 13 de marzo de 2000 (DO L 72, de 21.2.2000).

¹⁷ COM (2000) 551 final.

a favor de las personas con discapacidad, lo que ha permitido que éstas se sientan inducidas a participar en las medidas activas generales de mercado de trabajo, sobre todo en la formación profesional. Aun cuando se informaba positivamente en relación con algunas acciones desarrolladas en diversos Estados miembros, entre los que se situaba España¹⁸, se criticaba la dificultad de realizar un análisis comparativo ante la ausencia de datos básicos, a la vez que se hacía una llamada de atención a la necesidad de un mayor esfuerzo en el seguimiento y la evaluación de los resultados de las diferentes iniciativas a favor de las personas con discapacidad.

Por ello, la necesidad de seguir trabajando en la esfera de la integración de los grupos desfavorecidos en el mercado de trabajo se vuelve a hacer patente en las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2001¹⁹, insistiéndoles en la adopción de un conjunto coherente de políticas que faciliten dicha integración y permitan luchar contra la discriminación en el acceso al mercado de trabajo y dentro del él. A tal fin, las Directrices se tornan más concretas que en años anteriores al apuntar las actuaciones a desarrollar por los Estados miembros, y particularmente:

- Abrir vías consistentes en medidas eficaces de prevención y de política activa par promover la integración en el mercado de trabajo de grupos e individuos en situación de riesgo o de desventaja, a fin de evitar la marginación, la aparición de "trabajadores pobres" y la deriva hacia la exclusión
- Desarrollar medios para detectar y luchar contra la discriminación por razones, entre otras, de discapacidad en el acceso al mercado de trabajo y a la educación y la formación
- Establecer medidas apropiadas para cubrir las necesidades de las personas con discapacidad (junto a las de las minorías étnicas y de los trabajadores migrantes) en lo que se refiere a su integración en el mercado de trabajo, y fijar objetivos nacionales a este respecto, teniendo en cuenta la situación nacional

Este refuerzo de inserción y reinserción laboral de los discapacitados desde el ámbito de la integración social no ha significado en modo alguno abandonar los esfuerzos desde el más genérico pilar de la igualdad de oportunidades y más concretamente con relación al mercado de trabajo. Prueba de ello es la Comunicación de la Comisión de 1 de marzo de 2000, sobre políticas comunitarias de apoyo al empleo²⁰, en la que se vuelve a insistir en que los Estados miem-

¹⁸ En concreto la fijación de objetivos referidos a la participación de las personas con discapacidad en la formación y otras medidas para mejorar la capacidad de inserción profesional. Asimismo, entre los proyectos positivos que habrían de realizarse en el futuro se destacaba el programa 2000 de promoción del empleo de las personas con discapacidad en España (que permitiría la contratación de 16.000 trabajadores con discapacidad), y el Plan de Formación y Empleo de la ONCE, cuyo objetivo es formar a 40.000 personas con discapacidad y crear 20.000 puestos de trabajo".

¹⁹ Decisión del Consejo de 19 de enero de 2001 (DO L 022, de 24.1.2001).

²⁰ COM (2000) 78 final.

bro han de prestar especial atención a la igualdad de oportunidades, no únicamente entre hombres y mujeres, sino también para los discapacitados (junto a otros grupos e individuos desfavorecidos), sobre la base de que sólo facilitando la adaptación de tales personas a la evolución del mundo del trabajo, se fortalece la cohesión social y se previene la exclusión.

Tras todas estas actuaciones comunitarias se da carta de naturaleza a una nueva forma de transversalidad, aquella que sitúa la integración social como elemento y objetivo a tener en cuenta en las demás políticas comunitarias. La Directiva sobre el marco general para la igualdad de trato en empleo y la ocupación es ejemplo más paradigmático de esta nueva orientación comunitaria, reforzando aun más si cabe, en relación con las personas discapacitadas, el objetivo de su integración social y laboral.

5. EL PLANTEAMIENTO DE LA DISCAPACIDAD DESDE LA DIRECTIVA MARCO SOBRE IGUALDAD DE TRATO

Las nuevas disposiciones introducidas en el Tratado CE por el Tratado de Amsterdam que refuerzan la lucha contra las discriminaciones, permitieron a la Comisión presentar en noviembre de 1999 tres propuestas legislativas que finalmente cristalizaron en:

- Directiva 2000/43 del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico²¹.
- 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 ocupación²²
- Decisión del Consejo de 27 de noviembre de 2000, por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006)²³

De estas tres iniciativas, la primera queda al margen de la temática de la discapacidad, y la tercera aparece esencialmente como instrumento de apoyo a los Estados miembros, desde el plano estructural y de principios, en el desarrollo de políticas contra la discriminación directa o indirecta basada en motivos de origen racial o étnico, de religión o creencias, *discapacidad*, edad u orientación sexual, gracias básicamente a un intercambio de información y buenas prácticas en materia legislativa y no legislativa (acción práctica). En consecuencia la Directiva 2000/78 es la que merece especial atención aquí por cuanto contiene un

²¹ DO L 180 de 19 de julio de 2000.

²² DO L 303 de 2 de diciembre de 2000. Directiva que prohíbe la discriminación basada en el origen racial o étnico en ámbitos mas amplios como la educación, empleo, acceso a los bienes y servicios, protección y seguridad social, cultural, etc.

²³ DO L 303 de 2 de diciembre de 2000.

mayor detalle en relación con la discapacidad, y aun cuando retoma conocidas acciones, principios y medidas en esta temática, contiene no obstante elementos de innovación que merecen ser tenidos en cuenta por lo que pudieran expresar de nuevas líneas de actuación comunitaria en materia de discapacidad.

La Directiva 2000/78 pretende, como su nombre indica, establecer un marco general para que se respete el principio de igualdad de trato de las personas, independientemente de circunstancias de religión o convicciones, de edad, de orientación sexual o de discapacidad. Una igualdad de trato que de nuevo se acoge desde una perspectiva sectorial, es decir, en un ámbito concreto como es el del empleo y la ocupación. Y se acoge en esta ocasión desde la vinculabilidad y la fuerza obligatoria que imprime un instrumento como es la Directiva comunitaria y su idoneidad para adoptar un marco general de actuación ineludible para los Estados miembros, ante la declaración expresa de que el objetivo de la igualdad en el empleo y la ocupación no puede alcanzarse de manera suficiente por los Estados Miembros, por lo que, bajo el respeto a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad (art. 5 del Tratado CE), aparece como necesaria esta actuación desde el ámbito comunitario para garantizar su efectividad. Renunciando ya a la utilización exclusiva de instrumentos como Recomendaciones o resoluciones en este campo, y tras el impulso decisivo del Tratado de Niza que procede a modificar el art. 137 del Tratado CE para posibilitar la adopción de Directivas y disposiciones mínimas en determinados ámbitos (entre los que se encuentran la integración de las personas excluidas del mercado laboral y la lucha contra la exclusión social), la Comunidad da un paso decisivo en la responsabilidad que había venido asumiendo con anterioridad en el marco de la lucha contra la discriminación y la exclusión social. Se introduce así un claro componente de obligatoriedad para los Estados miembros en asumir los dictados y exigencias de un principio de igualdad de trato, tal y como se expresan en el texto de la Directiva, debiendo en consecuencia adoptar en su caso las medidas internas que fueran necesarias para garantizar la aplicación de sus contenidos, pero al tiempo que permite a los Estados miembros mantener un nivel de protección más elevado de conformidad con sus distintos contextos sociales y jurídicos nacionales.

La Directiva surge así con una clara finalidad de refuerzo de actuaciones ya iniciadas en el seno de las estrategias para el empleo de la Comunidad y que se destinan especialmente, en esta ocasión, a grupos desfavorecidos o en desventaja en el mercado de trabajo. Y sobre todo ello planea la transversalidad de la integración social y de la lucha contra la exclusión, apareciendo precisamente la promoción de la creación de empleo como una pieza clave en la prevención de la marginación social en todas sus formas.

En relación concretamente con la discapacidad, el objetivo es precisamente de reforzar las medidas de acción a favor de la igualdad de oportunidades en el empleo y la ocupación por cuanto se reconocía expresamente en la exposición de motivos de la propuesta de Directiva²⁴ la "frecuencia de la discriminación

²⁴ Propuesta presentada por la Comisión el 25 de noviembre de 1999. COM (1999) 565 final.

por discapacidad" y que sigue provocando que las personas discapacitadas aun tengan dos o más probabilidades de estar desempleadas y de permanecer sin empleo durante periodos más largos en comparación con el resto de la población activa. El reconocimiento de esta situación conlleva pues implícitamente la admisión de un cierto fracaso en las iniciativas anteriores a favor de la inserción laboral de los discapacitados que vuelven así a situarse entre los colectivos de mayor desventaja o desfavorecimiento en el mercado de trabajo. Ahora bien, la Directiva identifica como factores de discriminación por discapacidad en este ámbito no tanto la escasez de puestos de trabajo o la falta de formación profesional de los discapacitados, sino antes bien la existencia de lugares y puestos de trabajo inadecuadamente adaptados y el diseño inapropiado de la organización del trabajo.

De este modo, las barreras y obstáculos que impiden de hecho la plena integración laboral de los discapacitados no se sitúan en el aspecto externo del acceso al mercado de trabajo. En este sentido, tal y como por lo demás se declaran en los informes conjuntos sobre empleo de los últimos años, los Estados miembros han realizado un serio esfuerzo por incentivar la contratación de trabajadores minusválidos a través de ayudas fiscales y sociales a las empresas (tal y como sucede particularmente en España). Los factores que siguen provocando hoy por hoy la discriminación y el trato desigual de los discapacitados en el empleo son de índole interna, si se quiere estructural, en el seno de las empresas, por cuanto sigue sin ofrecerse en el ámbito empresarial un ajuste razonable de las necesidades y capacidades de las personas con alguna minusvalía. Es la identificación de estos factores que impiden la igualdad de acceso y mantenimiento del empleo de los discapacitados lo que constituye la novedad y el mérito de esta Directiva en este punto particular, y a cuyo fin dispone de una serie de medidas de acción y lucha contra los mismos.

a) La necesidad de ajustes razonables en función de la discapacidad

Por cuanto la Directiva se ofrece como marco general para luchar contra la discriminación y para conseguir la aplicación en los Estados miembros del principio de igualdad, procede inicialmente a conceptualizar los supuestos de discriminación tanto directa como indirecta. Por referencia a ésta última se señala que existirá "cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros pueda ocasionar una desventaja particular a personas con una religión o convicción, *con una discapacidad*, de una edad, o con una orientación sexual determinadas, respecto de otras personas". No obstante, en el mismo precepto se formulan dos excepciones que permiten obviar la consideración de discriminación indirecta prohibida: una de carácter general, por referencia a cuando pudiera estar objetivamente justificada en atención a una legítima finalidad y a una adecuación y necesidad de los medios empleados; y otra de índole más subjetiva al quedar afectada únicamente a las personas discapacitadas, pero que en última instancia no es más que una especificación de la anterior respecto de estos sujetos: cuando el empresario estuviera obligado, en virtud de la legislación nacional, a adoptar las medidas adecuadas previstas en el art.5 para

eliminar las desventajas de las personas con discapacidad. Precepto que precisamente refiere a la necesidad de realizar "ajustes razonables" a fin de garantizar la observancia del principio de igualdad de trato en relación con las personas con discapacidades.

En una singular formulación de la acción positiva, la Directiva recoge la vieja noción de los ajustes razonables a favor de los discapacitados que ya fue elaborada inicialmente por la ONU y retomada por la Resolución de 1996, si bien con notables diferencias. Con independencia de los compromisos que, en virtud de dicha noción, asumieran los Estados a la hora de formular y revisar sus políticas en atención a las necesidades de las personas con discapacidad, la Directiva hace de los empresarios los sujetos obligados a los ajustes razonables para estas personas, esto es, a tomar "las medidas adecuadas, en función de las necesidades de cada 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" (art.5).

Ciertamente, como se señala en su parte expositiva, la Directiva no tiene como objetivo imponer una obligación directa a contratar, ascender, mantener en el empleo o facilitar formación a una persona que no esté capacitada para desempeñar las tareas fundamentales del puesto de trabajo o para seguir la formación dada, pero "sin perjuicio de la obligación de realizar los ajustes razonables para las personas con discapacidad" (Consideración 17^a), de modo que estos ajustes aparecen supuestamente como una excepción, que únicamente afecta a las personas con discapacidad, a la libertad operativa que en el ámbito de la contratación, promoción o formación reside en el seno de las empresas y en última instancia en los mismos poderes empresariales de organización y dirección.

Por otro lado, esta obligación dirigida a los empresarios de efectuar tales ajustes, obviamente no se impone de forma directa por parte de una Directiva que se ofrece como marco general, y que en consecuencia compete a los Estados miembros a adoptar sus directrices a través, en su caso, de las correspondientes reformas legislativas que al respecto pudieran imponer al empresario dicha obligación de reajuste, tal y como además se especificaba en el art.2 al señalar "de conformidad con la legislación nacional" como fuente próxima de la obligación de adoptar dichas medidas. Sin embargo, en esta labor que competiría a los Estados miembros, la Directiva proporciona una serie de elementos que hasta cierto punto podrían flexibilizar la exigencia de dichos ajustes.

El primero de ellos es de índole negativa por cuanto no se especifica en la Directiva el alcance y el contenido de dichos ajustes, es decir, la naturaleza de las medidas adecuadas que permitan el acceso al empleo, el mantenimiento en el mismo, la progresión profesional y la formación de los discapacitados. En una primera aproximación, tales medidas de ajustes tanto podrían, ser de carácter estructural como organizativo: las primeras por referencia básicamente a aspectos físicos de accesibilidad y de adecuación de las instalaciones empresariales y de los medios técnicos de producción a las concretas discapacidades

que pudieran adolecer los trabajadores; y las segundas generalmente refieren a la consideración de la discapacidad en la formulación de sistemas de selección de personal, de coberturas de puestos de trabajo (incluido incluso cupos de reserva para discapacitados), de promoción o ascensos, de acceso a programas o cursos de formación profesional promovidos o financiados por la empresa para su propio personal, de ritmos y pautas de trabajo, así como de criterios de determinación de personal excedente a efectos de procedimientos de regulación de empleo.

La adopción de medidas de ajuste en razón de la discapacidad podrían tanto uno como otro sentido, o ambos conjuntamente²⁵, de donde serían tanto los Estados miembros los que habrían de perfilar, en el marco de esta igualdad y amplitud de posibilidades, el contenido de las obligaciones empresariales al respecto. No obstante, la Directiva parecería expresar su preferencia por aquellas medidas de ajuste que implicaran un coste económico. Y es en este punto donde se percibe el segundo elemento de flexibilidad que se apunta.

En efecto, tras la expresión de la exigencia de estas medidas de ajuste, el art.5 de la Directiva introduce una circunstancia de excepcionalidad a la regla que viene en definitiva a concretar el calificativo de "razonables" que se aplica a la medida al requerimiento de los ajustes. En concreto, los empresarios no se ven obligados a adoptar tales medidas cuando "supongan una carga excesiva" para los mismos. Aun cuando no se incorpora conjuntamente ningún elemento de referencia económica de referencia, una primera y básica interpretación de una carga excesiva apuntaría hacia costes de tal naturaleza y que como tales podrían aparecer más directamente cuando las medidas de ajuste pudieran ser de naturaleza estructural, es decir, de accesibilidad y adecuación de los medios empresariales a la discapacidad de los trabajadores. De hecho, la orientación de la Directiva en tal sentido queda reflejada, si no en el texto aplicativo, sí al menos en el expositivo, al identificarse entre sus consideraciones iniciales tal naturaleza básicamente estructural de las medidas de ajuste, como las implicaciones de índole económica que las mismas pudieran revestir.

En concreto, en la Consideración 20^a se apunta la necesidad de adoptar "medidas eficaces y prácticas para acondicionar el lugar de trabajo en función de la discapacidad, por ejemplo adaptando las instalaciones, equipamiento, pautas de trabajo, asignación de funciones o provisión de medios de formación o encuadre", para continuar señalándose en la Consideración 21^a los criterios para determinar si tales medidas pudieran dar lugar a una carga desproporcionada.

²⁵ De hecho, en la propuesta modificada de Directiva presentada por la Comisión de octubre de 2000 [COM (2000) 652 final] se entendía como ajustes razonables aquellas "medidas eficaces y prácticas destinadas a adaptar el lugar de trabajo en función de la discapacidad, por ejemplo mediante la adecuación de locales o la adaptación de equipos, los ritmos de trabajo, la distribución de las tareas o la oferta de medios de formación o asistencia", expresando así una variedad y distinta naturaleza de las medidas a adoptar.

nada: los costes financieros y de otro tipo que impliquen, el tamaño, recursos financieros y el volumen total de negocios de la empresa, y la disponibilidad de fondos públicos o de otro tipo de ayuda.

El mayor detalle que se recoge en estas consideraciones en relación con medidas, cargas y criterios para su determinación contrasta notoriamente con la imprecisión y generalidad de la que adolece al respecto el art.5 de la Directiva cuando precisamente, por aparecer dentro del texto aplicativo de la misma, hubiera requerido una mayor dosis de concreción que garantizara una mejor efectividad, entre los Estados miembros, en la recepción de sus contenidos.

En todo caso, la razonabilidad de las medidas de ajuste, en la letra de la Directiva, se mide y pondera en atención a la misma razonabilidad de las cargas que las mismas pudieran implicar para el empresario, básicamente desde el punto de vista económico²⁶. Siendo ésta la opción, no resiste la crítica de someter algo tan fundamental como es la garantía de un principio de igualdad de trato a elementos economicistas y financieros de supuestas cargas que en todo caso deben ser valoradas puntualmente y conforme a criterios idóneos de estimación. Quizás por ello, y al margen de la referencia a estos criterios posibles contenida en la Consideración 21ª, el propio art.5 deja en manos de los Estados miembros la responsabilidad última en la exigibilidad de estas medidas de ajuste o en su excepcionabilidad, al enfatizar que "la carga no se considerará excesiva cuando sea paliada en grado suficiente mediante medidas existentes en la política del Estado miembro sobre discapacidades". En consecuencia, no cabrá alegar unas cargas excesivas, para excepcionar la obligada adopción de medidas de ajuste, si se han dispuesto otras a nivel nacional para paliar dichas cargas de forma "suficiente". La inicial indeterminación de este adjetivo habría de ser solventado por los propios Estados miembros a la hora de formular y articular a nivel interno, no sólo las obligaciones para los empresarios de adaptar esas medidas de ajuste, sino también los recursos de apoyo económico a las mismas, así como los criterios para ponderar su suficiencia en relación con las cargas que implicaran para los empresarios. Por lo demás, las medidas nacionales adoptar en tal sentido, habida cuenta de su finalidad de mitigar dichas cargas, y a pesar de la imprecisión de la Directiva acerca de su naturaleza, habrían de responder a ese amplio catálogo de ayudas, subvenciones, exenciones fiscales o incentivos destinados ya tradicionalmente en la práctica de muchos Estados, y particularmente en España, a fomentar e impulsar no sólo la contratación, mantenimiento del empleo y formación profe-

²⁶ Al respecto, resulta muy ilustrativo el significado que se daba al concepto de dificultades gravosas para efectuar ajustes razonables, tal y como aparecía en la ficha de incidencia de la propuesta de Directiva (en su redacción de 1999) sobre las empresas, en especial sobre las pequeñas y medianas empresas: "el concepto de dificultades excepcionalmente gravosas garantiza un equilibrio justo entre las demandas legítimas de plena igualdad de trato de las personas con discapacidad y los costes que ésta podría tener para la sociedad y las empresas".

sional de los discapacitados, sino también a la accesibilidad y acondicionamiento de los lugares de trabajo en función de la discapacidad.

En cualquier caso, y a pesar de las reticencias que en un primer momento pudieran expresarse desde ámbitos empresariales hacia la exigencia de ajustes razonables, habría que coincidir en su posible idoneidad para producir ciertos efectos positivos, como podrían ser reducciones considerables de absentismo laboral y ahorros por parte de aquellos empresarios que invierten en la mejora del entorno de trabajo, a la vez que tendría como consecuencia mayor sensibilización sobre la importancia para la empresa de dicho entorno la comprobación de que resulta económicamente rentable invertir en una organización del trabajo y en un entorno de trabajo mejorado²⁷.

Junto a esta innovadora referencia a la necesidad de llevar a cabo medidas de ajuste en función de la discapacidad, la Directiva contiene algunas indicaciones más específicamente destinadas a personas con discapacidad en el entorno del principio de igualdad de trato, si bien ya más de índole puntual en algún caso con reiteración de lo ya formulado en otras iniciativas.

b) *Justificación de una diferencia de trato por razón de discapacidad.*

Ya en su parte dispositiva la Directiva apuntaba que en muy pocas circunstancias una diferencia de trato puede estar justificada cuando una característica vinculada por ejemplo a una discapacidad constituya un requisito profesional esencial y determinante, siempre que el objetivo sea legítimo y el requisito proporcionado (Consideración 23ª). En consecuencia se asumen rasgos de absoluta excepcionalidad, la existencia de determinadas decisiones de acceso al empleo, mantenimiento del mismo, promoción y acceso a la formación que, cualquiera que fuera su sujeto decisor, pudiera implicar la exclusión de determinadas personas en función de su discapacidad, y del tipo y tipología que ésta presentara, al aparecer tal discapacidad como elemento impeditivo. Baste pensar por ejemplo en determinadas profesiones o puestos de trabajo en los que precisamente la plena capacidad física, psíquica o sensorial aparece como requisito esencial o determinante, o en determinados programas o cursos de formación en los que la falta de tal capacidad haría inoperante el objetivo formativo. De hecho, en el propio art.3.4 de la Directiva se concibe en los Estados miembros la posibilidad de excepcionar la aplicación de la m

²⁷ Estas consideraciones aparecían igualmente en esa ficha de incidencia sobre las empresas que se adjuntaba a la propuesta de Directiva, añadiéndose incluso como ejemplo los datos resultantes en 1995 de una encuesta realizada entre los empresarios norteamericanos sobre la evaluación de los ajustes efectuados en atención a la discapacidad de los trabajadores. Según tales datos, los costes resultantes habían sido inferiores a los inicialmente previstos, y en todo caso se estimaba por los empresarios que la suma ahorrada en sus empresas equivalía a 27 veces la invertida para llevar a cabo los ajustes. Entre los beneficios conseguidos se señalaba, en especial, la posibilidad de conservar o contratar empleados cualificados, la eliminación del coste de formación de los nuevos empleados, la reducción de los costes de seguro y el aumento de la productividad de los trabajadores.

y con ello el principio de igualdad de trato, en las fuerzas armadas, en atención precisamente a la discapacidad y a la edad.

Sin embargo, y entendidas estas circunstancias con tal excepcionalidad, por lo que implican de inaplicación del principio general de igualdad de trato, deben extremarse las cautelas sobre las mismas y evitar que se conviertan en la puerta de salida falsa para conductas y prácticas discriminatorias por razón de la discapacidad. Por dicha razón, la misma Directiva impone a los Estados miembros a controlar tales circunstancias, y concretamente la legitimidad del objetivo perseguido y de la proporcionalidad de los requisitos exigidos, para su recogida entre la información que habrá de suministrar a la Comisión sobre los resultados en la aplicación de la Directiva.

c) Acciones positivas a favor de las personas con discapacidad

La posibilidad de adoptar o mantener medidas específicas de acción positiva, con el fin de prevenir o compensar las desventajas ocasionadas por razón, entre otras circunstancias, de discapacidad, es una indicación que viene siendo ya tradicional en las iniciativas comunitarias de lucha contra la discriminación. De ahí que su incorporación en el art.7 de la Directiva no implica más que un refuerzo, y en suma, una insistencia hacia la idoneidad de las mismas allí cuando fuera necesario precisamente para solventar situaciones de desventaja inicial. Y es el ámbito de la discapacidad donde esta idoneidad parece más acentuada, como ya fue puesto de manifiesto tanto por la Recomendación 86/379 sobre el empleo de los minusválidos en la Comunidad y la Resolución de 17 de junio de 1999, relativa a la igualdad de oportunidades laborales de las personas con minusvalía, al insistir en las medidas de acción positiva como instrumentos de una necesaria atención específica con relación al empleo y formación. El art.7 de la Directiva, retomando esta orientación, incorpora un segundo párrafo destinado precisamente a reafirmar que, con relación a las personas con discapacidad, el principio de igualdad de trato no es obstáculo al derecho de los Estados miembros de mantener o adoptar ya sean disposiciones relativas a la protección de la salud y seguridad en el lugar de trabajo, como medidas dirigidas a crear o mantener facilidades que tengan por objeto proteger o fomentar la inserción de dichas personas en el mundo laboral. No obstante, y como bien recordaba la exposición de motivos que en su momento se adjuntaba a la propuesta de Directiva, por cuanto las medidas de acción positiva suponen una inaplicación del principio de igualdad, deberán interpretarse estrictamente a la luz de la jurisprudencia actual en materia de discriminación sexual.

Conforme a ello, se admite la inicial adecuación al principio de igualdad de trato de ciertas prácticas nacionales consistentes, no sólo o únicamente en mayores incentivos o beneficios económicos por la contratación de discapacitados en relación con otros colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo, sino también aquellas otras más singulares y que pudieran adolecer de ciertas críticas en torno a su adecuación como son los cupos o cuotas de puestos de trabajo reservados a trabajadores discapacitados, tal y como precisamente se ordenan en la normativa española.

d) El plazo ampliado para aplicar la Directiva en materia de discapacidad

Puesto que la Directiva, como tal, impone a los Estados miembros adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a sus contenidos, y habida cuenta de la naturaleza y grado de implicación de las exigencias derivadas de la formulación que se hace en la Directiva del principio de igualdad de trato en el empleo y la ocupación, la Directiva misma asume la realidad de que su transposición habría de exigir en cada Estado miembro un diverso acomodo y a distinto ritmo en atención precisamente a las condiciones particulares, preferencias y prioridades políticas presentes a nivel nacional. De ahí la concesión de un plazo amplio de transposición (2 de diciembre de 2003 como fecha tope) que se incrementa aun más, como plazo adicional (3 años más a partir de la fecha anterior) para poner en aplicación las disposiciones relativas a la discriminación por motivos de edad y discapacidad. La Directiva parece tomar conciencia de las especiales implicaciones que arrastra la transposición de sus contenidos en materia de discapacidad, y de la particular incidencia de las adaptaciones a realizar a nivel nacional en esta materia, como para conceder un plazo adicional que permita en todo caso, y finalmente, garantizar la plena aplicación del principio de igualdad de trato en materia de empleo y ocupación respecto de las personas con discapacidad. Precisamente, por cuanto el plazo ampliado se dispone para facilitar la adopción de las medidas que fueran necesarias a tal efecto, los Estados miembros asumen la obligación de ir adoptándolas, siquiera de forma parcial y progresiva, informando anualmente de aquellas que fueran tomando forma así como de los progresos realizados.

6. CONCLUSIONES: LA DISCAPACIDAD DESDE LA PERSPECTIVA COMUNITARIA

De las anteriores consideraciones puede extraerse sin duda el reconocimiento de la labor desarrollada por la Unión Europea, fundamentalmente en los últimos años, en materia de discapacidad. Al respecto, la estrategia comunitaria ha avanzado en la línea de reconocer que los problemas a los que se enfrentan las personas discapacitadas no son tanto de reducción y de rehabilitación de sus limitaciones funcionales como de reconocimiento de sus derechos y de su integración en una sociedad que obstaculiza en sí misma la participación de dichas personas a través de una serie de barreras presentes en su entorno y que se expresan no sólo en dificultades estructurales de accesibilidad, de limitadas oportunidades en materia de educación y formación o de escasos apoyos disponibles, sino también en actitudes negativas hacia la discapacidad y en múltiples elementos disuasorios en los ámbitos social y económico. Admitir que la adopción de todo un paquete de medidas tendentes a la eliminación de dichas barreras constituyen factores indispensables para alcanzar la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y el pleno reconocimiento de sus

derechos, se manifiesta como el gran acierto y en definitiva el mérito de la labor desarrollada por la Comunidad a través de sus últimas iniciativas en esta materia²⁸.

En definitiva, puede admitirse que el marco político y legislativo a favor de la igualdad de oportunidades para las personas discapacitadas está ya formalmente consagrado en el ámbito comunitario, y por extensión en mayor o menor medida en los propios Estados miembros. En este sentido, los efectos reflejos de las Normas uniformes sobre igualdad de oportunidades de las personas con minusvalía de la ONU en las elaboraciones comunitarias ha terminado por construir todo un entramado estratégico que se sustenta sobre la responsabilidad directa de los Estados miembros pero con el valor añadido del impulso y la cooperación entre y con aquéllos que se asume desde instancias comunitarias en aras de la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad. En tal sentido, las expresiones de esta estrategia comunitaria han adquirido una notable variedad, no sólo en su formulación, sino también en sus objetivos y capacidad de incidencia: desde iniciativas para la mejora en la accesibilidad en servicios y medios de transporte²⁹, o en edificios y otras zonas públicas, a través de una colaboración más estrecha entre políticas y niveles administrativos diferentes, pasando por aquellas que se dirigen a garantizar que las personas con discapacidad se beneficien de las posibilidades que ofrece la sociedad de la información³⁰, o las que se destinan a conseguir una

²⁸ En este último sentido, y por su carácter aglutinador, es preciso mencionar la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de Regiones, de 12 de junio de 2000 [COM (2000) 284 final, titulada "Hacia una Europa sin barreras para las personas con discapacidad, centrándose en las políticas comunitarias que son de particular importancia para afianzar en dicho proceso, a la vez que se hace hincapié en la necesidad de una coordinación más estrecha entre aspectos relacionados en los ámbitos del empleo, la educación y la formación profesional, los transportes, el mercado interior, la sociedad de la información, las nuevas tecnológicas y la política de los consumidores.

²⁹ A partir de un programa de acción comunitario sobre el acceso al transporte adoptado en 1993 [COM (1993) 433 final], que tiene como objetivo aumentar el uso del transporte para las personas con movilidad reducida, incluyendo una serie de medidas comunitarias destinadas a definir normas técnicas aplicables a los medios y a la infraestructura de transporte, a facilitar la cooperación en materia de programa de información, y a coordinar programas de investigación.

³⁰ En este sentido, la Comunicación de la Comisión titulada "la dimensión social y del mercado de trabajo de la sociedad de la información —Prioridad para las personas— Las próximas etapas" [COM (1997) 390], aparece con el objetivo de definir acciones específicas encaminadas a aprovechar al máximo la contribución de la sociedad de la información a favor del empleo y la integración. Mas específicamente, el Foro Europeo de Discapacidad elaboró en 1999 el denominado "Manifiesto europeo sobre la sociedad de la Información y las personas con discapacidad" en el que se solicita de las instancias comunitarias competentes a adoptar medidas de concienciación y de apoyo económico para hacer que la tecnología de apoyo a la sociedad de la información esté a disposición de las personas con discapacidad.

sólida base de conocimientos, una coordinación adecuada y unos mecanismos de consulta apropiados por cuanto se considera que el deficiente conocimiento del verdadero alcance de la discapacidad, la ignorancia o los prejuicios sobre sus características estructurales y el desconocimiento de las diversas iniciativas que pueden emprenderse para mejorar las condiciones de acceso, son algunos de los principales obstáculos a superar a favor de la integración de los discapacitados³¹.

Junto a ello, los mayores esfuerzos ciertamente se están dirigiendo a mejorar las oportunidades de inserción y reinserción laboral de las personas con discapacidad. De hecho, desde la adopción de la Estrategia Europea a favor del empleo en 1997, los temas relacionados con la discapacidad aparecen cada año en las Directrices de empleo del Consejo, provocando que los correspondientes planes nacionales de acción incluyan actuaciones orientadas a mejorar las perspectivas de trabajo, de inserción, de promoción y de formación profesional. A su vez, los apoyos estructurales para promover las oportunidades de empleo para las personas con discapacidad no han dejado de crecer, destinándose importantes dotaciones desde el Fondo Social Europeo a los fines de iniciativas dirigidas a personas con discapacidad, sobre todo en los campos relacionados con la inserción profesional y la igualdad de oportunidades. Las iniciativas EMPLEO-HORIZON, destinada específicamente al apoyo de discapacitados ante el mercado de trabajo, y TIDE (Iniciativa tecnológica comunitaria para las personas mayores y con discapacidad), así como el Programa HELIOS de acción comunitaria en favor de discapacitados en cooperación con las ONG que trabajan en el ámbito de la discapacidad, han permitido sin duda alcanzar un considerable desarrollo en las medidas, proyectos y programas de integración laboral de los discapacitados, y al que puede previsiblemente aportar también resultados positivos la nueva iniciativa comunitaria EQUAL (2000-2006) estableciendo una cooperación transnacional que promueva nuevos medios para combatir todas las formas de discriminación y todas las desigualdades en el mercado de trabajo y cuya financiación corresponde igualmente al Fondo Social Europeo.

La acción combinada entre las instancias comunitarias y los Estados miembros se ha demostrado eficaz a la hora de abrir líneas de acción que permitan avanzar en el objetivo de supresión de barreras y de mejora de las oportunidades de integración y participación de las personas con discapacidad en los

³¹ Así por ejemplo, de conformidad con el Reglamento de la Comisión 1924/1999, de 8 de septiembre de 1999 (DO L 238 de 9 de septiembre de 1999), se procederá a completar, en el marco de la Encuesta Europea sobre población activa, un módulo *ad hoc* relativo al empleo de las personas con discapacidad. Asimismo, el Grupo Interservicios en materia de discapacidad (en el que participan todas las Direcciones generales de la Comisión pertinentes) se constituye en el principal mecanismo de la Comisión para coordinar la política en materia de discapacidad en los diversos ámbitos de responsabilidad de la Comisión, así como eficaz instrumento de sensibilización sobre los temas de discapacidad y de promoción de una mayor coordinación intersectorial en este ámbito.

diversos aspectos de la vida social. La recepción entre las políticas nacionales del impulso coordinado y de apoyo estructural abierto por la Unión Europea en esta materia ha dado sin duda frutos importantes, siquiera a nivel de objetivos generales y de programación, como es entre nosotros el Programa para España de Iniciativa comunitaria EQUAL (2000-2006), o el Plan de Acción para personas con discapacidad (1997-2002)³². Sin embargo, a diferencia de otro tipo de líneas de actuación dirigidas a los discapacitados, como es en materia de accesibilidad o movilidad, y que pueden tener más posibilidades de éxito por cuanto la Comunidad ejerce sobre ellas sus amplias competencias legislativas, el marco del empleo y más específicamente la igualdad de oportunidad en el empleo y la ocupación para los discapacitados sigue siendo hoy por hoy una responsabilidad inmediata de los Estados miembros, por muy incisivo que sea el impulso y el apoyo desplegado por las instancias comunitarias, de modo que aquéllos siguen sus propias pautas a la hora de crear y poner en práctica programas y servicios dirigidos a las personas con discapacidad. Las políticas nacionales surgen en contextos bien distintos entre unas y otras, a pesar de que todos los sistemas se enfrentan a las mismas cuestiones fundamentales a la hora de hacer realidad el principio de igualdad de oportunidades. De hecho, en periodos de escasez de empleo las personas discapacitadas sufren de forma más grave sus consecuencias, y en momentos actuales de un claro proceso de destrucción de empleos en empresas europeas se hace más imperiosa la necesidad de proteger y promover los derechos de participación y de integración de los discapacitados. En este sentido, la coordinación, seguimiento y supervisión, desde las instancias comunitarias, de las políticas nacionales fundamentalmente en materia de empleo de personas discapacitadas debe seguir inspirando toda la planificación estratégica que ha venido articulándose en estos últimos años.

³² Elaborado como revisión y desarrollo de la LISMI, el Plan fue aprobado en 1996 participando en dicha elaboración técnicos de los distintos ministerios implicados, de las CCAA, de las ONG mas representativas, así como de los sindicatos y de los empresarios. Se caracteriza por ser un plan integral, que abarca las necesidades fundamentales del colectivo. A su vez, es un Plan Marco, que respeta al máximo las competencias de cada una de las diversas administraciones, y una propuesta de políticas activas, que apuesta firmemente por la participación de los discapacitados en la vida social, cultural y económica de nuestro país. Finalmente, Es un Plan estratégico que se desarrolla y concreta a través de planes bienales de actuación. El contenido del Plan de Acción se estructura en Planes Sectoriales que se concretan en programas incluyendo por ejemplo contratación por tiempo indefinido de desempleados minusválidos y transformación de contratos temporales, contratos formativos para los minusválidos, integración laboral del minusválido a través de CEE, y promoción de empleo autónomo de minusválidos.

LA PROHIBICIÓN DE DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL EN LA DIRECTIVA 2000/78

ALICIA RIVAS VAÑO

Investigadora Instituto Universitario Europeo

EXTRACTO

La directiva 2000/78 incluye entre los motivos prohibidos de discriminación la orientación sexual, lo que supone un avance en el tratamiento jurídico del derecho de los colectivos homosexuales a la no discriminación. Esta introducción no es casual ni completamente novedosa. Por el contrario, enlaza con movimientos anteriores de otras instituciones comunitarias que habían iniciado con anterioridad acciones encaminadas a garantizar la igualdad de trato de los homosexuales, aunque los resultados hasta la fecha no habían sido muy destacables. En el ámbito del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, sin embargo, sí se había logrado un reconocimiento del principio de no discriminación para los homosexuales. La directiva supone una primera medida de desarrollo del artículo 13 del Tratado de Roma, y opera en uno de los ámbitos donde mayores posibilidades de discriminación por orientación sexual pueden producirse, el del empleo y las relaciones laborales. Puede resultar bastante efectiva en este campo, particularmente mediante la utilización de los conceptos de acoso y de discriminación indirecta. Si bien en su aplicación práctica planteará sin duda numerosos problemas, partiendo de la propia noción de orientación sexual, que no aparece definida en la propia directiva. Con todo es un primer caso que debe ser recibido con optimismo, toda vez que puede suponer un importante impulso en el reconocimiento de los derechos de los homosexuales en Europa, mejorando su situación jurídica en una mayoría de los Estados miembros.