

XII

LA FORMACIÓN COMO ESTÍMULO PARA LA INTEGRACIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Noemí SERRANO ARGÜELLO
Universidad de Valladolid

Págs. 251 a 282

SUMARIO

	<u>Página</u>
I. REFORZAR LA INTEGRACIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	253
II. LA FORMACIÓN DE LOS DISCAPACITADOS. DE LA CONVENCIÓN A LA NORMATIVA INTERNA	256
III. INTERVENCIÓN LEGISLATIVA EN FAVOR DE LA INTEGRACIÓN Y ESTABILIDAD LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD ..	258
IV. MANIFESTACIONES DE LA ACCIÓN FORMATIVA	261
1. La formación como mecanismo vital de integración en el empleo	261
2. Empleo público y formación	263
3. Acciones formativas específicas para personas con discapacidad	265
4. Formación permanente	266
5. Propuesta para mejorar las acciones formativas	268
V. LOS AJUSTES RAZONABLES PARA LA INTEGRACIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	269
VI. LAS CONDICIONES DE TRABAJO	271
1. Acondicionamiento del entorno laboral	271
2. La modulación del régimen de las condiciones de trabajo a la discapacidad .	272
3. La persona con discapacidad ante situaciones de sucesión empresarial y otras reformas inminentes para tutelar su trabajo	273

4. La prevención de riesgos laborales	274
5. Medidas para la mejor integración laboral de las personas con discapacidad	274
VII. LA CLAVE DE BÓVEDA, DE LA PROHIBICIÓN DE DISCRIMINACIÓN A LA INCLUSIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	275
VIII. LA MODO DE CONCLUSIÓN: RECOMENDACIONES PARA LA MEJORA DE LA FORMACIÓN E INTEGRACIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	279
BIBLIOGRAFÍA	281

RESUMEN

La reciente Ley General de los Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, de 29 de noviembre de 2013, fomenta la participación de los discapacitados en la vida social y en el trabajo. La formación es un pilar básico para la integración laboral y la promoción profesional. La formación de las personas con discapacidad fortalece además su igualdad real de oportunidades en el empleo, sin acciones formativas los discapacitados quedarán excluidos del mundo del trabajo. El presente artículo se detiene en la necesidad de transformar las acciones formativas para que legisladores, interlocutores sociales y empresarios tomen en seria consideración la integración laboral de los discapacitados mediante la adaptación del entorno laboral y la remoción de obstáculos evitando cualquier manifestación discriminatoria por causa de su discapacidad.

Palabras clave: formación, discapacitados, empleo, integración laboral, ajuste razonable, capaces para el trabajo.

ABSTRACT

A recent Spanish Act recognizes rights for disabled people and social inclusion, the Act was dated in November 29, 2013, the law encourages participation in social live and in employment for disabled person. Training system it is an essential pillar for labour integration and promotion. Professional training for disabled people reinforces equality in jobs. The consequence of not implementing a complete training will be produce outsiders at labour market instead of inclusive labour market. This article would be a reflection the need to changes in training for disabled workers; we are in need to Parliament, social parts and employers. All those actors will be a serious put in place labour integration of disabled people, they will provide and support adjust the work environment, modify, and remove obstacles, they will no consent discrimination on the grounds of handicap.

Key words: training system, disabled people, employment, labour inclusion, reasonable accommodation, enabled workers.

I. REFORZAR LA INTEGRACIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La Convención Internacional de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada el 13 de diciembre de 2006, proyecta una responsabilidad social para la integración laboral de las PCD⁽¹⁾. El art. 27 de la Convención contempla el derecho de PCD a trabajar en igualdad de condiciones que las demás personas, incide en la importancia de hacer efectivo el derecho al trabajo, la libre elección de profesión y obtener un salario como modo de vida⁽²⁾. El mismo precepto predica dos características necesarias del mercado de trabajo: que sea inclusivo y accesible, además manifiesta su preferencia por mercado abierto frente al modo «tradicional» de integración de las PCD en el mercado de trabajo protegido.

La Convención acoge la visión jurídica más avanzada respecto a la discapacidad. Se aparta de concepciones previas basadas exclusivamente en el llamado modelo médico de discapacidad (desarrolladas bajo programas específicos y mecanismos de cuota para la integración en el empleo que partían de una imposible participación plena del discapacitado y preferían resguardarlo bajo regulaciones de custodia); la *novedosa* regulación integra nociones propias de los derechos humanos, del derecho antidiscriminatorio y toma en consideración a las PCD y las especiales desventajas que éstas sufren. Se adopta un modelo más social, para su consecución el énfasis se pondrá en la desaparición de las barreras (excluyentes), la mejora del entorno (no pocas veces *hostil* para la PCD) y la igualdad de oportunidades en el empleo. Son ideas que se incorporan en la definición de discapacidad de la remozada normativa nacional, y aparecen presentes en los arts. 1, 2, 7, 17 y todo el capítulo VI, dedicado al Derecho al Trabajo, del RD-Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba Texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social⁽³⁾ (en adelante LGDPC-DIS). Estos cambios permitirán la integración de las PCD como sujetos de derecho al trabajo en su completa extensión, su plena participación laboral y el desarrollo de sus capacidades laborales. Se pretende que las PCD sean reconocidas en el mundo laboral, además de como *sujetos de derecho*, como *sujetos con derechos*. Conseguir esas metas permitirá el disfrute para las PCD del pleno goce de sus derechos y libertades, en igualdad de condiciones. En este campo el empleo público debe ser adalid de medidas para lograr la real integración, haciendo suyas medidas de acción positiva (indispensables), removiendo obstáculos a la igualdad de oportunidades y

(1) Este trabajo se enmarca en el proyecto I+D+i DER2012-35615: *La protección jurídica de las personas con discapacidad: análisis y propuestas de reforma del Derecho español*, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

(2) Convención ratificada por España el 3 de diciembre de 2007, entró en vigor el 3 de mayo de 2008.

(3) BOE de 3 de diciembre de 2013. La situación de discapacidad resulta de la interacción entre personas con deficiencias previsiblemente permanentes y cualquier tipo de barreras que limitan o impiden su plena y efectiva participación en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás [art. 2.a) LGDPCDIS].

la igualdad de trato y haciendo posible el cumplimiento del principio de no discriminación para los discapacitados.

Los nuevos principios que recoge la Declaración de Naciones Unidas de 2006 son especialmente relevantes para cambiar el acercamiento de las regulaciones laborales a las personas con discapacidades, en particular para las discapacidades mentales e intelectuales⁽⁴⁾, para que gracias a cambios legislativos se les integre en la sociedad y se les reconozca como personas capaces de desarrollar actividades laborales (pese a sus limitaciones funcionales), se les ofrezca acomodo en el trabajo y se rompa con las desventajas previas, dotándoles de un tratamiento especial cuando sea necesario para su plena integración en el empleo. Se trata de dotar a las personas de un empleo como el que desarrolla el resto de la población en el contexto de la discapacidad. No es suficiente la promoción ni la integración inicial, ni tampoco lo son, por sí solos, los ajustes razonables. Es necesario que continúen desarrollándose programas específicos a favor de la integración de PCD. Es imprescindible erradicar la segregación o separación del discapacitado, es, igualmente, necesario atender a las peculiaridades del grupo de discapacidad al que pertenece la PCD. Conviene identificar las prioridades y objetivos concretos y atender a la especialidad que presenta la discapacidad mental e intelectual, no sólo remarcar la acción legal sobre las desventajas de estas personas, alcanzar también la remoción de barreras, el cambio social imprescindible para su participación laboral y dotarles de la asistencia necesaria⁽⁵⁾.

La Convención de Naciones Unidas de 2006 mandata a los Estados (que son parte de aquélla) la promoción laboral del discapacitado y llama a la promulgación por los ordenamientos jurídicos nacionales de normas que contengan las necesarias apoyaturas para la integración laboral de las PCD. Es posible resumir en los siguientes puntos los elementos sobre los que se fundamenta ese mandato:

1. Sobre la base de la prohibición de discriminación por razón de discapacidad en el empleo en toda su extensión, que abarca desde la selección, la contratación, la continuidad, la promoción y condiciones de trabajo con respeto a la seguridad y salud laboral que requieren las PCD.

2. Protección en el desempeño del trabajo sobre la base de condiciones de trabajo decentes (justas y favorables), igualdad de oportunidades, una remuneración que respete el principio de igual salario por trabajo de igual valor, condiciones seguras de trabajo, protección frente a manifestaciones de violencia en el trabajo, como el acoso y el reconocimiento del derecho a la reparación frente a daños que sufran.

(4) Nótese que esta diferencia entre la discapacidad mental y la intelectual reaparece en el art. 4.1 de la LGDPCDIS.

(5) De máximo interés resulta la Recomendación Rec (2006) 5 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el *Plan de Acción del Consejo de Europa para la promoción de derechos y la plena participación de las personas con discapacidad en la sociedad: mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad en Europa 2006-2015*.

3. Aseguramiento del ejercicio de los derechos laborales individuales y colectivos en igualdad de condiciones a los demás.

4. Acceso real y efectivo a los programas de orientación laboral y a los servicios de colocación como a la formación profesional y a la formación permanente (o continua). Como complemento, es necesario que, desde las normas estatales laborales que ordenan el mercado de trabajo, se promuevan las oportunidades de empleo y de promoción profesional, así como hacer un seguimiento o apoyo a las PCD desde la fase de búsqueda de empleo hasta el logro del mismo, su mantenimiento y, en su caso, la recolocación.

5. El empleo también se extiende hacia el trabajo autónomo y el fomento de emprendedores apoyando la constitución de empresas por PCD. Igualmente es necesaria la integración laboral tanto en el empleo privado, en donde el legislador desarrollará una labor promotora mediante incentivos —incluyendo acciones formativas—, como en el público, con un expreso mandato a las Administraciones públicas para que empleen a PCD.

6. Durante el desarrollo de la actividad laboral es indispensable que el puesto de trabajo, el entorno laboral se acomode a la PCD, de ahí que sea una exigencia para el legislador velar por la realización de ajustes razonables del lugar de trabajo y del entorno laboral.

7. Al ser una realidad tozuda que en bastantes ocasiones las PCD se confinan a formas de empleo protegido se requiere para que se hagan esfuerzos para que las PCD adquieran experiencia laboral también en el mercado de trabajo *abierto*, es decir, el ordinario.

8. Finalmente, se exige a los Estados el desarrollo de medidas legislativas o de otra clase tendentes a la promoción de programas las PCD tanto rehabilitadores para el desarrollo de una profesión u oficio, como para mantener el empleo o trabajo y, en su caso, la reincorporación laboral.

Por último, tampoco está de más recordar la expresa prohibición (contenida en el apartado 2 del artículo 27 de la citada Convención de Naciones Unidas) de someter a esclavitud o servidumbre a las PCD y la llamada a su protección contra el trabajo forzoso u obligatorio. En todo caso la Convención de Naciones Unidas, mediante su artículo 5, refuerza la aplicación de los principios de igualdad y no discriminación para las PCD, exigiendo que se garantice el derecho a la no discriminación. En concreto el apartado 5.3 de la citada Convención internacional menciona la adopción de medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables⁽⁶⁾. También en la formación habrá ineludiblemente que atender a esos necesarios ajustes. Del mismo modo el artículo 5.4 nos recuerda que las medidas de acción positiva no son discriminaciones, es decir las medidas para necesarias *«acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad»*.

(6) Ajustes definidos en el art. 2.m) LGDPCDIS, como modificaciones o adaptaciones necesarias adecuadas del ambiente físico, social y actitudinal a las necesidades específicas de las PCD.

II. LA FORMACIÓN DE LOS DISCAPACITADOS. DE LA CONVENCION A LA NORMATIVA INTERNA

La acción formativa dirigida a los discapacitados no basta, por sí sola es insuficiente, pues hay que implicar al conjunto de la sociedad, de ahí la importancia de la llamada «toma de conciencia» que recoge el art. 8 de la Convención de Naciones Unidas. Para ello proyecta la integración y reconocimiento de la persona discapacitada, sensibilizando, luchando contra estereotipos y prejuicios, estimulando a promover las capacidades y aportaciones de las personas con discapacidad (sociedad inclusiva) y, en particular, en el trabajo⁽⁷⁾; se debe introducir el respeto a las PCD desde los niveles educativos, en los ambientes laborales, también, se hace imprescindible la colaboración de sensibilización por los medios masa y la promoción de formación con finalidad también sensibilizadora que tengan presentes a las PCD y sus derechos como personas junto con el respeto del ejercicio de su dignidad personal.

Tampoco puede desplazarse la importancia que tiene la igualdad ante la Ley, con cita expresa en el artículo 12 de la Convención sobre Derechos de las personas con discapacidad, su capacidad jurídica y la implantación de medidas para que el ejercicio de esa capacidad sea real (incluyendo salvaguardias para el respeto de los derechos, voluntad y preferencias de la PCD y así evitar conflictos de intereses o indebida influencia, siempre con examen/revisión de autoridad independiente e imparcial u órgano judicial que asegure y defienda el interés de la persona con discapacidad).

En relación con la formación, las exigencias no han de diferir de algunos de los pilares sobre los que se asienta la educación⁽⁸⁾, las bases formativas han de anclarse en la participación de las PCD, evitando la exclusión en el acceso y en el pleno desarrollo de las actividades formativas, realizando los ajustes razonables necesarios (en atención a las necesidades individuales), con el apoyo necesario. El objetivo que se ha de conseguir es facilitar su formación efectiva, es decir, ordenar la adaptación a las PCD para que reciban esa formación y se incluyan de manera plena en el mercado de trabajo. La formación ha de organizarse teniendo en cuenta que los materiales y medios utilizados así como las técnicas formativas sirvan a las PCD. La formación para el empleo debe incluir a las PCD en sus planificaciones y diseñar la formación para que pueda ser seguida por ellos. Para lo cual serán indispensables los ajustes razonables adecuados a la discapacidad de la persona.

Al referirse a la participación en la vida pública de PCD, el artículo 29 de la Convención, debería entenderse que también recoge su participación en el empleo público, el cargo público, en directa relación con el artículo 23 de nuestra CE. Conseguir esta integración ofrecerá recursos económicos propios a las PCD, obtenidos por el trabajo desarrollado, les colocará como miembros de una sociedad en la que participan de manera activa (como los restantes ciudadanos), les alejará de la pobre-

(7) Art. 8.2.iii de la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad.

(8) Aspecto recogido en el art. 24 de la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad.

za que padece gran parte de las PCD. Así mismo la actividad laboral en ocasiones permite desarrollar, además de la independencia, la autonomía personal (asumiendo también obligaciones, horarios y el cumplimiento de la disciplina laboral). Un empleo para un discapacitado es sinónimo de accesibilidad social e integración. La persona discapacitada es un sujeto con capacidades laborales y esta debe ser la premisa que asuman los ordenamientos estatales cuando aborden la materia de la discapacidad y el empleo. En este sentido el artículo 35 LGPCDIS reconoce su derecho al trabajo, y ese derecho debe ser ejercido bajo aquellas condiciones que garanticen los principios constitucionales de igualdad de trato y no discriminación.

Las regulaciones internacionales se proyectan igualmente en el ámbito de la Unión europea, de máxima relevancia son el artículo 13 Tratado UE, el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión europea y la Directiva contra la exclusión en el empleo, Directiva 2000/78/CE, de 27 de noviembre de 2000, de *establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación*, que recoge la prohibición de discriminación injustificada por razón de discapacidad, en orden a incorporar los derechos de las personas con discapacidad no sólo en el momento de la colocación y el acceso al empleo, combate también la discriminación en la formación, promoción y ante cualquier condición de trabajo. Esa normativa se complementa con la aprobación de distintos documentos entre los que conviene destacar la Resolución del Consejo relativa al nuevo marco europeo de la discapacidad⁽⁹⁾.

La regulación nacional sufre sucesivos cambios y algunas transformaciones, los más próximos a nuestros días han acontecido con la reforma de las normas sobre personas con discapacidad de 1 agosto de 2011, mediante la Ley 26/2011, por un lado, por otro con la aprobación del Texto Refundido de la LGDPCDIS mediante el RD-Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, además de señalar que las sucesivas reformas laborales han tenido presentes algunos aspectos de la discapacidad, por ejemplo, la Ley 3/2012, con específicos estímulos al mantenimiento del puesto de trabajo o a la creación de empleo de PCD. Centrándonos en el empleo no puede dejar de estar presente el RD-Ley 14/2011, de 16 de septiembre, Decreto que vino a incorporar modificaciones en la Ley de empleo dirigidas precisamente a hacer más visibles las exigencias que derivan de la igualdad de oportunidades para PCD ya sea en el acceso al empleo, en cuanto al mantenimiento del empleo y también en relación con otros modos de incorporación laboral mediante el autoempleo, trabajo autónomo y a través de fórmulas de economía social; estímulos renovados después por las Leyes 11/2013 y 14/2013.

El legislador es consciente de que, pese a las reformas legislativas, todavía no se ha conseguido la necesaria integración de las PCD, que hay obstáculos persistentes no removidos suficientemente, ello dificulta la presencia y permanencia laboral de estas personas. También es consciente de que determinadas PCD tienen mayores dificultades de integración laboral que otras, por eso exige especial atención para las

(9) DOUE 20 de noviembre de 2010.

mujeres discapacitadas (por la discriminación múltiple que sufren) y también para las acciones específicas que se dirijan a las personas con dificultades severas de acceso al mercado de trabajo (entre estas personas se encuentran los discapacitados intelectuales). En el desarrollo de toda la política de empleo las PCD se convierten en colectivo prioritario. Esta línea está muy presente en la Estrategia Española sobre discapacidad⁽¹⁰⁾ (periodo 2012-2020) y la precede la regulación que contiene la Estrategia Europea sobre discapacidad 2010-2020. Sin embargo, tras una lectura pausada se observa que se recogen aun más acciones relacionadas con el acceso al empleo que con su mantenimiento o la recolocación de las PCD, olvidando, quizá, como todo ello forma parte del concepto de la política de empleo. Pues siendo importante el acceso también lo es mantener el puesto de trabajo o atender a las transiciones entre distintas colocaciones de las PCD, al igual que se hace con el conjunto de la población trabajadora.

Aunque también puede observarse como la integración laboral de PCD paulatinamente cala en nuestros mercados laborales, pues va incrementándose su participación real. La contratación laboral aumenta con el paso de los años (aún en esta época de fuerte crisis del empleo que vivimos) y ciertas reformas en la contratación laboral⁽¹¹⁾ y el mantenimiento de los incentivos en la contratación para las personas con discapacidad incrementan, lenta pero progresivamente, la presencia de las PCD en el mundo del trabajo⁽¹²⁾.

III. INTERVENCIÓN LEGISLATIVA EN FAVOR DE LA INTEGRACIÓN Y ESTABILIDAD LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El principal papel de las Leyes reside en implantar una serie de garantías que permitan o, si quiera, faciliten, la igualdad real y efectiva de las personas con discapacidad en la sociedad y, en lo que aquí interesa, en el desempeño de una actividad laboral. Se requiere el cumplimiento del artículo 9.2 CE y para su logro es indispensable la actuación de los poderes públicos removiendo los obstáculos que unas veces impiden y otras entorpecen la participación en la sociedad de las PCD, en sus distintas proyecciones (social, económica, cultural, laboral, etc.). Ese mandato a los

(10) En el periodo inmediatamente anterior en la Estrategia Global de Acción para el empleo de personas con discapacidad (2008-2012). Al respecto puede consultarse, CARDENAL CARRO M. y HIERRO HIERRO F. J. (2008), «Nuevos caminos hacia la integración sociolaboral y la igualdad y no discriminación en el empleo de las personas con discapacidad: Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad 2008-2012», Aranzadi Social núm. 17, BIB 2008\2873.

(11) Visible en las reformas operadas por Ley 35/2010, Ley 3/2012, Ley 11/2013 o el RD-Ley 16/2013.

(12) En 2009 se formalizaron 51.577 contratos con PCD, en 2010 61.128 contratos y se espera que siga creciendo la cifra para 2011, datos que figuran en la Estrategia Española sobre discapacidad 2012-2020. En 2012 y 2013 las cifras son inferiores afectadas por la fuerte contracción del empleo, en 2012 el total de contratos específicos para discapacitados fue de 21.128 contratos, si bien se ha visto singularmente incrementada la contratación de PCD bajo modalidades contractuales temporales.

poderes públicos nuevamente se ve reforzado en el artículo 49 CE, precepto constitucional que, además, ya indica la necesidad de dotar garantías específicas que refuercen la atención de las PCD, que presten las atenciones especializadas que ellas requieren pero también retiren las múltiples barreras que se les ponen y, así se les permita el pleno disfrute de sus derechos como personas, sin que tengan que ver limitado el ejercicio de ninguno de sus derechos fundamentales, ni de sus derechos civiles, ni económicos, ni laborales. La plasmación de este reconocimiento en lo relativo al trabajo aparece en el artículo 35 LGDPCDIS.

Con el transcurrir de los años los avances legislativos al afrontar la discapacidad se han ido perfeccionando. Si las primeras medidas optaron siempre por ver a las PCD como diferentes y tratarles, en atención a ello, de manera diferenciada, mediante agencias especializadas para la búsqueda de empleo y colocación, la fijación de cuotas de empleados discapacitados en las empresas de dimensiones medianas y grandes (la llamada cuota de reserva a personas con discapacidad⁽¹³⁾) o la creación de mercados de trabajo protegidos, de trabajo especial para discapacitados e incluso diferenciando en función de la clase de discapacidad de la persona, las iniciativas legislativas más modernas mantienen esas acciones (lo que se observa en los artículos 37, 38, 39, 42, 43 y concordantes de la LGDPCDIS aprobada en noviembre de 2013) pero buscan ofrecer una *nueva* concepción de la persona como capaz de ejecutar una actividad laboral y por ello tienden a abandonar determinadas medidas de *ghetto* para los trabajadores con discapacidades. Ya no será suficiente con determinar unos empleos limitados o ceñirlos a fórmulas de trabajo y actividad especiales o protegidas, ahora se hace imprescindible que el mundo laboral integre a las PCD en sus espacios normales, que abandone la exclusividad de medidas con porte segregador (o, al menos, de apartamiento social), limitadas a espacios protegidos e inefectivas; integrar en el empleo es también dotar de dignidad en el trabajo a la persona, a quien sufre discapacidad.

La función de las Leyes es muy relevante pero, por sí misma insuficiente para alcanzar la integración laboral de las PCD, la implicación social debe ser mayor. De ello dan muestra los años que han transcurrido implantando políticas de integración laboral de las PCD sin conseguir objetivos marcados pues sin la colaboración de la empresa, los trabajadores, sus representantes y otros sujetos no será posible la inclusión social de las PCD en el mundo laboral.

Por otro lado, la integración laboral ha de producirse también en el empleo público y aun hoy se observa que determinadas exigencias son dispuestas en nuestras leyes para el empleo privado imponiendo otras medidas, diferentes y, en no pocas

(13) Sobre esta cuestión, por todos, PÉREZ PÉREZ, J. (2012), «La cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad: una visión crítica de la regulación de las medidas alternativas a su cumplimiento», *Aranzadi Social* núm. 4, BIB 2012\1198; QUIRÓS HIDALGO J. G. (2010), «La cuota de reserva a favor de las personas con discapacidad en el empleo público. Análisis de la regulación estatal y autonómica», *RTSS-CEF*, núm. 234 y en el empleo público, RODRÍGUEZ ESCANCIANO S. (2010), «La promoción de los cupos de reserva a favor de las personas con discapacidad en el nuevo contexto normativo sobre empleo público», *Aranzadi Social* núm. 4, BIB 2010\969.

ocasiones más livianas, para el sector público cuando tiene que emplear discapacitados. Además, los incumplimientos de la normativa vigente han sido notorios en los años precedentes, por ejemplo en relación a la cuota de reserva, pero además los empleos cubiertos por la mayoría de PCD han venido siendo sin cualificación y con bajas remuneraciones o muy bajas remuneraciones, sin abrir la posibilidad de acceder a determinadas categorías a las PCD, sin implantar una real igualdad de oportunidades en los empleos para los discapacitados. Esa mala o imperfecta, al menos, integración a través del mecanismo de la cuota ha hecho que, en ocasiones, algunos trabajadores con discapacidad prefieran ocultar su condición si se ven capaces de ser empleados en puestos de trabajo con alguna cualificación.

Asimismo la eclosión para el trabajo de los discapacitados de la prohibición de discriminación en el empleo permite adoptar una visión ampliada de la integración laboral de las PCD para así erradicar la exclusión social que sufren estas personas que, no pocas veces, se traduce en exclusión laboral y, cuando acceden a un trabajo en segregación laboral (forman parte del mercado de trabajo segmentado, dualizado y altamente precario). Sin embargo, sólo con incorporar la prohibición de discriminación en el empleo de las PCD no se alcanzará una real integración laboral de estas personas, el modelo de integración social exige otro tipo de medidas que permitan (impulsen) cambios en el mercado de trabajo, que admitan la diferencia y no marginen la discapacidad. Además también ha de atenderse a la heterogeneidad de las discapacidades, pues cada una presenta unas dificultades bien diferentes que hará que el limado de sus aristas para la inclusión en el mundo del trabajo necesariamente sea divergente.

La originaria fundamentación jurídica para la integración laboral de PCD reside en atender a sus capacidades para incorporarse al trabajo y ser personas partícipes (plenamente) en la sociedad⁽¹⁴⁾. La anterior mirada que atendía más a la discapacidad de la persona (trabada al modelo médico) se ha mostrado con el paso de los años inadecuada, no se puede alcanzar la incorporación completa de personas con discapacidades si se parte de limitaciones funcionales de las personas y sobre éstas se proyectan todas las medidas promotoras de su integración laboral. Conviene fijarse también en las limitaciones que presentan las infraestructuras de los edificios, las múltiples barreras de los entornos laborales y de trabajo y otros factores externos o las mismas prácticas empresariales o sociales que alejan a las personas con discapacidades del empleo cuando esos obstáculos se convierten en auténticas restricciones de acceso y mantenimiento del empleo o imposibilitan la promoción profesional⁽¹⁵⁾. Las dificultades residen en identificar los aspectos que entorpecen a la persona discapacitada para realizar la prestación laboral, las decisiones o medidas que impiden su trabajo porque se desatiende la particular naturaleza de su discapacidad indivi-

(14) Así, por todos, los arts. 3,j), 5,h), 35 y 37 LGDPCDIS.

(15) En este sentido, el art. 4.1 LGDPCDIS al definir a la persona con discapacidad se detiene en las barreras que impiden su participación en la sociedad, el art. 40 LGDPCDIS exige al empresario la adopción de medidas adecuadas para permitir al trabajador PCD realizar todas las tareas, acceder al empleo, desempeñar su trabajo, promocionarse o formarse profesionalmente, en atención a sus necesidades.

dual. La solución se encuentra en llevar a cabo cuantas intervenciones legislativas sean necesarias para mantener a estas personas en el empleo o incorporarlas a él, removiendo aquellos obstáculos que dificultan su actividad laboral y reconociendo sus capacidades funcionales para el trabajo (aun siendo éstas reducidas –por el hecho de ser PCD–).

La mayor fuerza de las medidas legales implantadas inciden sobre dos pilares, el primero busca hacer frente a las distintas manifestaciones de la discriminación⁽¹⁶⁾ (directa, indirecta, frente al acoso discriminatorio, adecuación de los entornos gracias a adaptaciones y ajustes razonables necesarios en función de la discapacidad, exigencias de accesibilidad universal, etc.), incorporando acciones legales contra la discriminación de las PCD, el segundo se sustenta en la regulación de medidas de acción positiva que, o bien, compensen las desventajas de las PCD o se anticipen previniendo su aparición según la tipología e intensidad de la discapacidad. De entre estas medidas parece importante remarcar que la discapacidad intelectual necesita medidas-acciones-actuaciones reforzadas de acción positiva en el mundo del trabajo; ya que la experiencia nos demuestra que sufren una mayor exclusión laboral además de sufrir desventajas importantes para mantener un empleo. Las experiencias piloto de empleo temporal llevadas a cabo en algunas Administraciones públicas han de ir paulatinamente transformándose en posibilitar contrataciones indefinidas para las PCD intelectual. No parece satisfactorio, en una sociedad democrática e incluyente, que se relegue sólo al empleo temporal y precario a quienes padecen una discapacidad intelectual o discapacidades severas o pluridiscapacidades, mucho menos lo es que las Administraciones Públicas opten por esas acciones o proyectos piloto de contratación temporal y no se *autorregulen* para lograr una integración más real y continuada mediante la utilización de contrataciones indefinidas.

IV. MANIFESTACIONES DE LA ACCIÓN FORMATIVA

1. LA FORMACIÓN COMO MECANISMO VITAL DE INTEGRACIÓN EN EL EMPLEO

La formación de las PCD es una potente ancla para la lucha contra la discriminación, para conseguir su integración laboral, para dotar a las PCD en el trabajo de iguales oportunidades que a los restantes trabajadores, para incentivar el progreso laboral mediante promoción y también ascensos. Sin un buen planteamiento, diseño e impartición a la formación sería imposible combatir las discriminaciones que en el empleo sufren las PCD. Al ser la siempre formación una pieza fundamental en la consecución de un empleo y para la continuidad del mismo, no debe ser menospreciado su interés si se trata de PCD.

La formación facilita el acceso al trabajo y, o bien, evita la salida o permite la recolocación rápida. La formación cualifica y capacita para el desarrollo de una ac-

(16) Conceptos compilados en los arts. 2, 35, 36 y 40 LGDPCDIS.

tividad laboral. Sin formación no puede alcanzarse una auténtica participación en el empleo de las PCD. La formación favorece la plena integración laboral de PCD y también facilita su promoción profesional. Las múltiples perspectivas de la formación se ven incorporadas en la LGPCDIS bajo la denominación de *apoyo para la actividad profesional*: no se detiene en la formación, también llama a la readaptación y la recualificación profesional e, igualmente, trasciende esos estadios para integrar en la incorporación al trabajo de PCD los procesos de habilitación y rehabilitación médico-funcional, así como la orientación profesional⁽¹⁷⁾.

Formar está directamente relacionado con la adquisición de habilidades y competencias profesionales necesarias para la integración laboral y para el desempeño satisfactorio de un puesto de trabajo; también la formación permanente permite la continuidad laboral y, en su caso, la indispensable adaptación a los cambios (no pocas veces profundos) además de evitar la salida temprana del mercado laboral. Los trabajadores cualificados tienen más posibilidades de empleo y la formación a lo largo de la vida facilita la adaptación del trabajador a la cada vez más cambiante demanda laboral. La formación abre la puerta del trabajo pero permite también su permanencia o recolocación. El legislador protege a los más desfavorecidos mediante políticas o acciones selectivas, a veces mediante la reserva de puestos de trabajo, preferencias o selección dirigidas a hacer efectiva la igualdad real de oportunidades.

La formación es también un mecanismo que permite a las PCD adaptarse a las exigencias laborales e, igualmente, adaptar los entornos laborales a las específicas circunstancias de la PCD. Por ello, como más adelante se expone, será necesario formar a la persona con discapacidad pero también al resto de la plantilla que trabajará con PCD. La formación ha de establecer un triángulo que permita entrelazar los siguientes ejes: (1) a la PCD le haga partícipe de la formación para la mejora de sus capacidades y condiciones laborales en el desempeño de su actividad laboral, (2) que tanto al discapacitado como al resto de la plantilla se les forme sobre el desarrollo profesional y el entorno cuando se trabaja junto con PCD, incluidas las dificultades personales y, finalmente, (3) se creen acciones formativas específicas que fomenten la interacción de todo el personal de la empresa para la continuidad y progresión en el empleo de las PCD.

Con la aprobación de la Directiva 2000/78/CE, de 27 de noviembre, por la que se establece un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, se hizo visible la necesidad de una formación que atienda a la PCD. Es imprescindible facilitar la formación, sin embargo, no debe interpretarse que se exige incorporar a quien carece de capacidades necesarias para el desempeño de la actividad laboral (en sus trabajos esenciales) sino reconocer capacidades funcionales a las personas pese a su discapacidad y, gracias a la formación, dotarles de destrezas y habilidades para el desempeño de las funciones primordiales del puesto de trabajo. En primer lugar, se atiende a la competencia y a la capacidad para el desarrollo de la función laboral de la PCD, relacionadas éstas con el núcleo del trabajo o las tareas fundamen-

(17) Art. 17 LGPCDIS. Obsérvese que el citado precepto tiene una ubicación asistemática en la Ley, se encuentra en el capítulo dedicado a la atención integral de PCD y no en el del derecho al trabajo.

tales del puesto. Además se exige realizar los ajustes razonables para recibir esa formación, evitando que se excluya de las acciones formativas a las PCD. Al respecto es bastante ilustrativo el considerando núm. 17 de la mencionada Directiva 2000/78/CE, recuerda que *«la Directiva no obliga a contratar, ascender, mantener un puesto de trabajo o facilitar formación a una persona que no sea competente o no esté capacitada o disponible para desempeñar las tareas fundamentales del puesto de que se trate o para seguir una formación dada, sin perjuicio de la obligación de realizar los ajustes razonables para las personas con discapacidad»*.

2. EMPLEO PÚBLICO Y FORMACIÓN

Las normas se detienen también en las acciones formativas al fijar criterios favorecedores de la integración en el empleo público de las PCD. Así al diseñar los criterios para la valoración de los candidatos habrá de recogerse el de personas con discapacidad, partiendo de su concepto legal (los afectados por un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento⁽¹⁸⁾). Además también se nos muestra una singular preocupación por la participación en cursos de formación. La impartición de éstos, igualmente, habrá de atender a las circunstancias del discapacitado, de manera que la formación también debe adaptarse a incorporar ajustes razonables necesarios y realizar adaptaciones pertinentes para que las PCD puedan realizar la formación en condiciones de igualdad al resto de trabajadores.

La formación que reciban los empleados públicos debe cumplir las exigencias de adaptación necesaria o ajustes razonables para que las PCD participen en aquélla en condiciones de igualdad. No obstante, el artículo 11.2 RD 2271/2004, recoge que sean los propios partícipes quienes formulen la solicitud de adaptación o ajuste razonable en atención a su discapacidad y que lo hagan al tiempo que solicitan tomar parte en la acción formativa, será la Administración pública la que decida proceder al ajuste y/o adaptación, aunque sólo puede negarse a la implantación cuando ésta suponga una carga desproporcionada. Ello supone una obligación de la Administración pública en materia formativa para que ésta sea accesible y posible para las PCD. El hecho de considerar la carga desproporcionada supone negar el ajuste y/o adaptación requerida y en consecuencia negar la formación, por eso las Administraciones públicas deberían buscar fórmulas que permitan formarse a las PCD e impidan llegar a ese indeseable resultado. Son fórmulas que pueden ofrecerse por ellas mismas o utilizando redes de colaboración con asociaciones, instituciones o entidades dedicadas a las PCD. Sin duda, si se utilizan estas vías colaborativas será muy difícil entender que la carga formativa para la Administración Pública resulta desproporcionada⁽¹⁹⁾.

(18) Art. 4.2 LGDPCDIS.

(19) Se trata de una opción recogida en nuestras normas para proyectos de empleo y de integración en el sector público de las personas con discapacidad que presentan especiales dificultades para la plena incorporación al puesto de trabajo, art. 12 RD 2271/2004, al que más abajo nos referiremos, que debe ser extendida también a la formación pues deriva de la propia obligación de dotar de adaptación y ajustes razonables toda la relación laboral.

Como complemento de esas medidas que favorecen la formación de PCD y, por ende, la integración de estas personas en el ámbito del empleo público —como finalidad última de las medidas—, la regulación de peculiaridades en la formación en el ámbito público faculta la posibilidad de realizar cursos específicos de formación⁽²⁰⁾, cuyos exclusivos destinatarios sean PCD, la finalidad de la formación tendrá por objeto: (1) o bien, la formación para el mejor desempeño del trabajo, (2) o bien, una formación encaminada a la promoción de puestos de trabajo reservados a las personas con discapacidades específicas⁽²¹⁾. Este último apartado resulta de máximo interés para quienes tienen discapacidades pues indica que la formación no sólo se limita a la mejora del desempeño del mismo sino que permite e impulsa, también, su promoción laboral, y en este caso se circunscribe a la promoción de plazas reservadas a personas con discapacidades específicas (entre quienes bien pueden ubicarse las personas con discapacidades mentales o intelectuales o quienes padecen discapacidades severas).

Sin embargo, respecto de las solicitudes de ajustes razonables necesarios y ajustes en las acciones formativas recoge su incorporación como una resolución de la Administración pública sobre la conveniencia de la adaptación, remitiéndose a la Ley 51/2003, la regulación autonómica no se refiere a que sólo se podrá denegar la adaptación o ajuste razonable en caso de que suponga una carga desproporcionada, a diferencia de lo que aparece en el RD 2271/2004. No obstante, en aplicación del artículo 5 de la Directiva 2000/78/CE ha de entenderse que la denegación de la adaptación sólo puede ampararse precisamente en la carga excesiva. En último lugar, la formación de PCD puede realizarse por la propia Administración⁽²²⁾. Aunque también resulta ciertamente relevante la formación recibida por la PCD en los cursos organizados nada más obtener la cobertura de una plaza pública.

(20) De acuerdo con el art. 11.3 RD 2271/2004.

(21) Si descendemos a la regulación autonómica, por ejemplo de Castilla y León, el Decreto 83/2008, de 23 de diciembre, regula *el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, a la provisión de puestos de trabajo y a la formación en la Administración de Castilla y León*. En relación con la formación se detienen en los siguientes aspectos, concretados a través del art. 17 del Decreto 83/2008, de 23 de diciembre. El primero, la obligación de la Administración autonómica de proporcionar, antes de la incorporación al puesto de trabajo, la formación para facilitar su integración en el puesto de trabajo a las personas con discapacidad intelectual (en los términos del art. 7.2 del mencionado Decreto), se entiende que como especial formación. En segundo término, reproduce la exigencia ya prevista en el RD 2271/2004, de tener en cuenta como criterio de valoración para el acceso al curso de formación el hecho de que la persona esté afectada por una discapacidad de grado igual o superior al 33%. En tercer lugar, también traslada la posibilidad contemplada por la regulación estatal, del mencionado RD 2271/2004, de ofertar cursos formativos específicos para personas con discapacidad, cuyos únicos destinatarios sean estas personas, con la doble modalidad formativa: bien para la mejora del desempeño de su puesto de trabajo, bien orientada la formación a la promoción en puestos de trabajo reservados a personas con discapacidades específicas.

(22) Por ejemplo en Castilla y León a través de la Consejería que tiene encomendada las acciones formativas, aunque también se admite la formación impartida en régimen de colaboración con asociaciones u organizaciones dedicadas a la protección de los derechos de las personas con discapacidad, se da cierta preferencia (especial atención dirá la norma) a la formación destinada a la preparación de los procesos de selección.

Esta labor puede ser complementada por las acciones orientadas a proyectos de empleo con apoyo u otros (de cualquier tipo), destinados a facilitar la integración laboral en el sector público de PCD con especiales dificultades para la plena incorporación al puesto de trabajo, la articulación de las acciones se realizará a través de convenios específicos o contratos que realice la Administración pública, pudiendo al amparo del artículo 12 RD 2271/2004 realizarse con asociaciones representativas de distintos tipos de discapacidad⁽²³⁾.

3. ACCIONES FORMATIVAS ESPECÍFICAS PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD

En relación con la discapacidad el Derecho se muestra volcado en la atención especial que merece el colectivo de PCD. Toda la ordenación jurídica se orienta hacia la necesidad de protección especial para el trabajador con discapacidad (desde que se aprobara la LISMI, reforzada posteriormente con la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, *de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad*, ambas Leyes hoy refundidas en la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social mediante el RD-Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre). La especial atención deriva del propio texto constitucional (artículo 49 CE), cuando mandata a los poderes públicos «prestar atención especializada que requieran» así como su amparo especialmente para el disfrute de los derechos que la propia Constitución española otorga a todos los ciudadanos.

En todo el campo de actuación en favor de PCD es necesario implantar acciones positivas, esas medidas no supondrán una excesiva carga al empresario, el legislador delimita con precisión cuáles son los «inconvenientes» que debe soportar el empresario⁽²⁴⁾. Además para soportar la carga recibirá ayudas públicas para la adaptación del puesto de trabajo y eliminación de barreras por persona con discapacidad que se contrate, además con independencia de que el empleo creado sea temporal o indefinido⁽²⁵⁾. Quizá el legislador laboral debiera afinar estas ayudas, dando mayores cuantías económicas para el empleo indefinido. Ello beneficiaría la calidad del empleo de las PCD.

En ciertas ocasiones la formación diseñada con criterios estandarizados aleja de ella a las PCD, pues no atiende a la presencia y generación de espacios que faciliten su plena participación en las acciones formativas que se imparten (horarios, adaptación de las aulas y materiales, barreras variadas, formas de transmitir la información

(23) Son muchas las experiencias que en la práctica no sólo persiguen la integración laboral sino que introducen actividades formativas específicas con la finalidad de mejorar la empleabilidad de la PCD.

(24) Así se recogió por el art. 37 bis LISMI y hoy aparece en los art. 2.m), 35.4 y 40.2 LGDPC-DIS, si bien nos sorprende que el legislador haga patente esta obligación al regular el empleo ordinario en el art. 40.2 del RD-Legislativo 1/2013, ¡cómo si no fuera una obligación de todo empleador!

(25) En la actualidad fijadas en un montante económico máximo de 1.800 euros.

y el conocimiento, etc.). Como en tantas otras materias la relegación de la formación a la persona con discapacidad no es una cuestión intrínseca a su discapacidad sino que muchas veces son factores externos y del entorno social que apartan y/o retiran a las PCD o, cuanto menos, desincentivan su participación en la acción formativa empresarial, en particular de quienes padecen discapacidades intelectuales o severas o son pluridiscapacitados. En algunas ocasiones se deberá a meros prejuicios, en otras a una falta de adecuación de condiciones y tiempos. Si la formación facilita el acceso al empleo, su permanencia e incluso la promoción profesional privar de ella a la PCD es apartarla del mundo laboral. Dentro de las PCD la *diversidad* que presenta, por ejemplo, el discapacitado intelectual exige sensibilidades formativas específicas (no hacerlo les situaría en la ignominia). Se ha desarrollado en los últimos años el concepto de la discriminación múltiple, hoy presente en la regulación legal⁽²⁶⁾, que padece la persona en la que se cruzan dos rasgos de discriminación pero no la *discriminación agravada* que es señal identitaria del discapacitado intelectual (por poner un ejemplo).

4. FORMACIÓN PERMANENTE

La formación es necesaria en todos los momentos laborales. El distinto periodo de integración laboral no es óbice para desterrar las necesidades formativas de las PCD. Es, por tanto, necesaria formación para el acceso, en el momento del mismo acceso, para el mantenimiento del puesto de trabajo y para la promoción profesional y en los ámbitos públicos para el desarrollo de la carrera profesional, sea la carrera profesional horizontal o vertical. La participación en las acciones formativas debe ser la que reciben los otros trabajadores y, asimismo, la específica en atención a la PCD.

Las actividades formativas deben incorporar una reserva de plazas (mediante mecanismos similares a los desarrollados en la reserva de acceso al empleo de las PCD), el instrumento para recoger esta medida puede ser el convenio colectivo aplicable o, en su caso, el plan formativo de la empresa o de la Administración pública. Por ello, es necesario que las empresas implanten acciones concretas que tengan en cuenta a las PCD, tanto si están integradas en la plantilla de la empresa como a las que se pueden incorporar a ella. Es ésta una asignatura pendiente en el tejido laboral español.

La integración laboral de los discapacitados es muy tibia y, precisamente debido a su falta de presencia, no se introducen criterios (imprescindibles hoy) que atiendan a estas personas en el desempeño de su trabajo ni se les dota de específica formación profesional e inmediata al acceso al empleo para desarrollar satisfactoriamente una actividad laboral. Tampoco se desarrollan específicas acciones formativas para los trabajadores ya contratados para que puedan hacer efectivo su derecho a la

(26) El art. 7.4 LGDPCDIS se refiere a las personas especialmente vulnerables a la discriminación múltiple, con referencias a PCD: niñas, niños, mujeres, mayores, víctimas de violencia de género, personas con *pluridiscapacidad* e integrantes de minorías.

promoción profesional o simplemente para mejorar en sus competencias y adaptarse a los cambios. Sería deseable la introducción de actuaciones específicas en todas las empresas y/o sectores que atiendan a la discapacidad, cuando no puedan desarrollarlo por sí las empresas está siempre abierta la opción de la colaboración estrecha con asociaciones o entidades que promueven los derechos de los discapacitados. También es importante la permanencia en la empresa de las personas que devienen incapaces laborales si éstas pueden continuar realizando una actividad laboral en la misma y en este caso los convenios colectivos juegan un papel primordial en la readaptación del discapacitado a sus nuevas capacidades funcionales, siempre que exista la posibilidad de un puesto de trabajo adaptado a la persona con discapacidad, incorporando compromisos de mantenimiento del empleo aun desarrollando otras funciones diferentes a las que se venían realizando con anterioridad a la declaración de incapacidad⁽²⁷⁾. Estas readaptaciones se observan alguna vez en el ámbito privado pero, sin embargo, aparecen muy poco o nada en la Administración y empleos públicos, con la excepción de la Administración local.

Se puede concebir la formación de las PCD como una manera de adquirir competencias y destrezas para la integración laboral o la continuidad laboral, dirigidas a alcanzar el acceso al mercado de trabajo o su permanencia. El discapacitado intelectual sufre, en no pocas ocasiones, una doble vulnerabilidad como causa vinculada a su discapacidad. El rechazo social y los prejuicios hacia el trabajo del discapacitado son estigmas más pronunciados cuando se trata, por ejemplo, de discapacidad intelectual o la discapacidad severa. El número de personas con discapacidad intelectual permite a nuestra sociedad desarrollar (si se quiere) acciones especializadas que faciliten su incorporación laboral. La colaboración de las asociaciones dedicadas a las personas con discapacidad facilitará la realización más eficiente de esas medidas, gracias a su experiencia de las necesidades que demandan las PCD y siempre en el ámbito de una ayuda mutua (conocedoras de la realidad, con programas ya implantados y evaluados, etc.).

Pero la formación no puede quedarse tan sólo en el lado de las PCD, es necesario también realizar acciones formativas y ejecutar medidas dirigidas a los restantes trabajadores de las empresas, pues la consecución de la integración laboral de las PCD necesita también de la formación de los otros: la sociedad, de la empresa, de su personal, que se complementarán mediante acciones de sensibilización o de información para hacer real e igual al resto de la plantilla de la empresa o Administración pública la incorporación de las PCD a la actividad laboral⁽²⁸⁾. En este sentido, aunque no circunscrito al mundo del trabajo, primero el artículo 12 de la Ley 51/2003 y hoy el artículo 7 en sus apartados 2, 3 y 4, artículos 57, 59 y 61 LGDPC-

(27) Los arts. 15 y 17 LGDPCDIS marcan un punto de inflexión en este apartado. Sobre las implicaciones e incoherencias de integración laboral y el reconocimiento de prestaciones de incapacidad véase MORENO PUBYO M. J. (2008), «La integración laboral de los discapacitados y las prestaciones de incapacidad permanente de la Seguridad Social», *Aranzadi Social* núm. 21.

(28) Parece necesario apuntar que ya se encuentran regulaciones específicas de la formación de quienes trabajan con PCD en el seno de la Administración Pública, así el art. 61 LGDPCDIS, aunque aun limitada a la atención adecuada de las PCD.

DIS, llama a las Administraciones públicas a desarrollar y promover este tipo de actividades con una última finalidad de promoción de la igualdad de oportunidades y la no discriminación.

5. PROPUESTA PARA MEJORAR LAS ACCIONES FORMATIVAS

De manera sintética, a continuación, se incluyen una serie de pautas sobre las cuales debería enfocarse el diseño de la acción formativa incluyendo: (1) Ajustes razonables y adaptaciones necesarias de la formación que recibe la PCD; (2) Regulación de un acceso preferente a acciones formativas (reserva en la formación genérica, si es posible mejorando las exigencias legales al respecto). (3) Implementar acciones formativas específicas con atención a la discapacidad intelectual, la discapacidad severa o la pluridiscapacida. (4) Permitir la participación de las PCD en la actualización de conocimientos y otras medidas formativas simultáneamente en el tiempo al resto de la plantilla de la empresa. Ofrecer esa formación a las PCD con la misma inmediatez que a los otros trabajadores, incluso aunque sea necesario un ajuste o adaptación, incluso aunque necesiten de formación diferenciada y específica. (5) Diferenciar y no confundir medidas la sensibilización y divulgación de las acciones propiamente formativas. (6) Los planes de formación han de incorporar en sus contenidos la promoción de la igualdad de trato y oportunidades de las PCD. (7) Formación destinada al conocimiento del puesto de trabajo, a las exigencias propias del desarrollo diario de la actividad laboral. (8) Formación específica para la promoción profesional del discapacitado intelectual. (9) Como complemento de la formación, resulta indispensable sensibilizar e informar a todo el personal de la empresa. También es necesario motivar el reconocimiento de la PCD, de su participación en la empresa como un trabajador más y el pleno reconocimiento de todos sus derechos laborales: individuales y colectivos. (10) Formar, igualmente, sobre el papel que juega la Ley en la integración laboral de las PCD y qué significan las exigencias de igualdad de oportunidades y la no discriminación, las exigencias de accesibilidad y la supresión de barreras, así como aprender a identificar necesidades de adaptación a las PCD (más si tienen una discapacidad específica), pero también descender al rol que se puede desarrollar mediante el convenio colectivo o en las decisiones de empresa, decisiones acordadas con la representación de los trabajadores o decisiones de los mandos (intermedios o superiores) para alcanzar la inclusión efectiva de las PCD y el mantenimiento de sus empleos. Para ello es necesario crear foros y talleres que recojan la práctica de las empresas (contando experiencias, ejemplos de buenas prácticas) e intercambiando esos usos, a modo de creación colectiva de espacios para la mejora y perfeccionamiento de la integración laboral de las PCD. (11) Mejorar los periodos formativos en tiempo de disfrute y adaptaciones, los permisos por formación en atención a la discapacidad pueden ampliarse más allá de los derechos que reconoce el artículo 23 ET. En toda la ordenación de estas cuestiones se debería atender a las especialidades que presenta la discapacidad intelectual, la discapacidad severa o la pluridiscapacidad. Por ejemplo, mayores flexibilidades en los horarios para recibir formación y específicas reglas de adaptación de la jornada para compatibilizar la prestación de trabajo con la formación profesional o con la suspensión

de la misma mediante permisos formativos adecuados a la situación de la persona. También la negociación colectiva, al recoger los términos concretos de ejercicio de los derechos para la formación y promoción, debería contemplar aspectos concretos para la igualdad de oportunidades de las PCD, además de garantizar que se cumpla el principio de no discriminación por razón de discapacidad. (12) La acción formativa para las PCD también se desarrolla mediante los acuerdos de formación que adoptan los interlocutores sociales (conocidos como acuerdos sobre materias concretas a los que se refiere el artículo 83.3 ET). Sin embargo en los acuerdos nacionales sobre formación, negociados hasta la fecha, no hay mención a la discapacidad (mucho menos a la discapacidad intelectual, pluridiscapacidades o discapacidades severas). Sería deseable que tanto estos acuerdos cuando se renegocien en distintos ámbitos territoriales o sectoriales, como cuando los convenios colectivos incorporan en su articulado cláusulas relativas a la formación hicieran visible la formación destinada al trabajador cuando es una persona con discapacidad. Igualmente los planes formativos de las empresas, que son una obligación legal al menos desde la perspectiva del derecho a la formación de los trabajadores, también deberían incluir apartados destinados a la formación de las PCD. Por lo cual se propone incorporar a esos acuerdos negociados la específica formación de la PCD y la especial atención a la discapacidad intelectual, la pluridiscapacidad y a la discapacidad severa y, en concreto, que a ello atiendan las Administraciones públicas cuando diseñan sus planes formativos.

Toda la regulación puede completarse con la fijación de reglas que, respondan a códigos de buenas prácticas para el empleo de las PCD, incorporen cuestiones relativas al acceso a la formación, la incorporación de adaptaciones que superen a las necesarias (impuestas por ley) para que la formación recibida logre facilitar y/o favorecer la mejora en el acceso, la continuidad en el empleo, la promoción y la propia formación (ya que ésta repercute directamente en aquéllas).

V. LOS AJUSTES RAZONABLES PARA LA INTEGRACIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El ajuste razonable es una exigencia del Derecho comunitario, es un elemento basilar de la igualdad de oportunidades de las PCD y de lucha contra la discriminación (directa e indirecta que padecen las PCD en distintos ámbitos de la vida), en ningún caso se debe confundir con medidas de acción positiva (ya que son cosas distintas), pues el ajuste hace posible el desempeño del trabajo de la PCD y el desarrollo de esas tareas en directa relación con la discapacidad. El entorno y las condiciones de trabajo se sitúan en relación con la persona y permiten su normal integración laboral.

El artículo 5 de la Directiva 2000/78/CE incorpora el ajuste razonable como guardián del principio de igualdad de trato para las personas con discapacidad. El ajuste es una exigencia para hacer real la igualdad y la ausencia de discriminación por el rasgo de la discapacidad. El ajuste consiste en una obligación de la empresa o Administración pública de atender a cada concreta situación que permita a la PCD no sólo acceder al empleo, también desarrollar el mismo, participar en él como el resto de la plantilla, promoverse profesionalmente o para recibir forma-

ción. La obligación existe mientras las medidas no supongan una carga excesiva para el empresario y, en todo caso, no puede considerarse excesiva la carga cuando ésta se corrija gracias a las medidas de política sobre discapacitados contempladas por los ordenamientos jurídicos⁽²⁹⁾. En no pocos casos pasa a monetarizarse la política de ajustes razonables (se ha apuntado esta idea anteriormente en estas páginas), ya que se concede una ayuda económica para realizar las adecuaciones que sean necesarias y lograr así la igualdad de trato para la PCD, como se estudia más adelante.

Una medida imprescindible para la lucha contra la discriminación de las PCD es realizar las medidas de ajuste razonable a la situación de la persona con discapacidad así como las adaptaciones necesarias. Una vez que nos hemos referido a la importancia de los aspectos o medidas formativas en las que los ajustes razonables consistirán en tiempo⁽³⁰⁾, horarios, hábito, disciplina laboral adecuada a la persona y su situación. Siempre es trascendente en una PCD el ajuste razonable para salvar obstáculos o barreras y permitir la debida accesibilidad en aras a su integración al mercado laboral y continuidad laboral, lo es más si la persona sufre una discapacidad intelectual, pluridiscapacidad o discapacidad severa.

Por ejemplo, si nos fijamos en las Administraciones públicas hemos de tomar como referencia el EBEP cuando se exige dotar de ajustes razonables el puesto de trabajo de las PCD. El citado mandato requiere a las AAPP las adaptaciones en el puesto de trabajo conforme con las necesidades de las PCD que van a desempeñar la actividad laboral⁽³¹⁾. En esa misma línea, se recogen las adaptaciones del puesto de trabajo a la situación de discapacidad en el empleo público, una vez superado el proceso selectivo cuando la petición es rogada por la persona discapacitada al órgano en el cual la plaza se encuentre adscrita⁽³²⁾, el ajuste está previsto para la primera fase, la de incorporación de la PCD adaptando el puesto para que se incorpore el trabajador y en atención a sus necesidades⁽³³⁾ (tras su valoración, realización y financiación de las actuaciones necesarias). La valoración de la adaptación del puesto y su concesión

(29) Arts. 2.m) y 40.2 LGDPCDIS.

(30) La STJUE de 11 de abril de 2013, asuntos acumulados C-335/11 y C-337/11, caso HK Danmark, interpreta que la reducción del tiempo de trabajo puede considerarse un ajuste razonable [apartados 48 a 64].

(31) Art. 59.2 EBEP. Véase MENDOZA MORENO D. (2009), «Las adaptaciones en el puesto de trabajo a las necesidades de los empleados públicos con discapacidad: consideraciones a propósito del art. 59.2 de la Ley 7/2007», en AA. VV.: *El Estatuto Básico del Empleado Público*. XIX Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social volumen I, Madrid, 2009.

(32) Art. 10 del RD 2271/2004. Las normas se detienen también en fijar criterios específicos para los procesos selectivos, así en CALVO SALES, T. (2006), «Acceso al empleo público de las personas con discapacidad. Especial referencia a las adaptaciones de tiempo en procesos selectivos (Orden PRE/1822/2006)», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* núm. 6.

(33) Cuando el acceso es a un empleo público de vinculación permanente convocado a través de oferta pública, antes de realizarse la adjudicación de los nuevos destinos, los órganos públicos a los que se solicitó el ajuste están llamados a resolver sobre la procedencia de la medida en directa relación con los ajustes que se han proveer y, además, sobre la compatibilidad del desempeño del puesto.

se subordina, con carácter general, a que no sea o constituya una carga excesiva al sujeto obligado a realizarla (la Administración pública en caso de empleo público), adicionalmente para el ámbito público se exigirá que no implique una modificación exorbitante de la organización de la actividad. Los ajustes o adaptaciones han de ser, en todo caso, compatibles con el desempeño del puesto. Ejemplos de buenas prácticas en cuanto a los ajustes razonables se encuentran en la negociación colectiva de determinadas Administraciones públicas, para su personal laboral⁽³⁴⁾.

VI. LAS CONDICIONES DE TRABAJO

1. ACONDICIONAMIENTO DEL ENTORNO LABORAL

Si es una cuestión espinosa el acceso al empleo de las PCD, cuando han salvado esa barrera el siguiente obstáculo se presenta para acondicionar el entorno laboral y el desarrollo de la actividad laboral a sus condiciones y situación personal. La problemática está presente tanto en el empleo privado como también en el empleo público. Los incumplimientos se producen en uno u otro ámbito. El ingente desarrollo normativo de los últimos años no ha encontrado el necesario acompasamiento con la realidad. Se incumple la legislación, en el sector privado y en el empleo público. Desde las medidas de política de empleo, las de acceso, las específicas de prevención y supresión de barreras, etc.

Desde la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, *de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad*, norma hoy refundida en el RD-Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y con apoyo en las bases de la Directiva comunitaria 2000/78/CE, se demandan concretas actuaciones y medidas necesarias para alcanzar la igualdad que en su perspectiva laboral significa, en no pocas ocasiones, remover obstáculos para hacer efectiva la igualdad de oportunidades y no discriminación así como la accesibilidad universal de PCD. Un reto no alcanzado en el mundo laboral es el mercado de trabajo inclusivo, todavía se observa que la integración laboral de ciertos grupos, a la cabeza de ellos las personas con discapacidad es ardua. Pese a las políticas selectivas de empleo implementadas buscando salvar esas mayores dificultades de integración laboral. Hay un rechazo social

(34) Un ejemplo aparece en los Convenios Colectivos de Ayuntamientos, así el CC del *Ayuntamiento de San Cugat del Vallés* encarga, dentro de las funciones atribuidas a la comisión paritaria, velar por la adaptación de puestos de trabajo a PCD o con necesidades especiales. La negociación colectiva refuerza la obligación legal de hacer efectiva la igualdad de oportunidades, incorpora un plan para los discapacitados, pero además incluye un plan específico para personas con discapacidad intelectual límite. Del mismo modo, el citado convenio colectivo contempla el compromiso de atender preferentemente a personas con deficiencias que no han podido superar un proceso selectivo (para que en el futuro, si reciben formación específica, puedan superar las pruebas). Por otro lado, reitera las exigencias legales de accesibilidad, la eliminación de barreras arquitectónicas y de comunicación. Y contiene el compromiso de que los materiales de trabajo (sillas, ordenadores, teléfonos, u otros) se adecuen a las capacidades diversas o necesidades especiales de las personas. Igualmente se regula en ese ámbito local la necesidad de dotar una partida presupuestaria para afrontar esos ajustes. Es éste un ejemplo de buena práctica.

manifestado en el mercado de trabajo, la acción pública está llamada a fomentar e incentivar su incorporación, otorgando los apoyos necesarios (normalmente mediante ayudas públicas a la contratación y mantenimiento del empleo), también ofertando puestos de trabajo y la acción privada a integrar.

El trabajo de las PCD puede desarrollarse en entornos de empleo protegido o de empleo ordinario⁽³⁵⁾. En las fórmulas de empleo protegido se ha establecido tradicionalmente la relación laboral especial en centros especiales de empleo⁽³⁶⁾ (en adelante CEE). Para caminar hacia el empleo ordinario se han diseñado distintas fórmulas, los enclaves laborales de manera transitoria y con finalidad de incentivar el trabajo de las PCD⁽³⁷⁾, el llamado empleo con apoyo también concebido como mecanismo de fomento del empleo de las PCD⁽³⁸⁾ o el empleo ordinario (sin adjetivos). En todo caso, la realidad, ni siquiera desde la organización legislativa permite afirmar una preferencia por el empleo ordinario (a diferencia de la Convención de Naciones Unidas de 2006). Se combina toda forma de acceso y mantenimiento de empleo, sea el empleo ordinario o el empleo protegido. Es más al examinar las bonificaciones al empleo se observa como se incentivan ambos, sin preferir uno sobre otro.

2. LA MODULACIÓN DEL RÉGIMEN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO A LA DISCAPACIDAD

Será necesaria una atención especial y particularizada a las distintas instituciones que conforman la relación laboral. En estas líneas tan sólo se señalan algunas de las actuaciones modificativas necesarias para la integración e inclusión laboral de las PCD. Una de ellas ha de ser la ordenación del tiempo de trabajo y el tratamiento de la jornada de la PCD. Sin duda, será necesario marcar tiempos de trabajo y pausas o descansos específicos que permitan la actividad laboral en armonía con la discapacidad que se padece. Parece una cuestión sensible ordenar los tiempos de trabajo y las pausas ante personas con discapacidad intelectual u otras situaciones de discapacidad severa, puesto que no hacerlo dificultará la incorporación laboral de estas personas y su participación social mediante el trabajo. Su jornada diaria puede reducirse en alguna proporción sobre la que desempeñan otras personas en la empresa o Administración pública. En especial cuando la petición surja de la propia persona que necesite una reducción de su jornada laboral, sobre todo cuando en ocasiones necesita tiempo diario para recibir atención médica, re-

(35) Art. 37.2 LGDPCDIS. Precepto que coloca en el mismo plano el empleo autónomo, y separa estos tres tipos de empleo (ordinario, protegido o autónomo) del empleo público, al que se refiere el apartado 3º del mencionado artículo.

(36) Que ya encuentran un desarrollo legal en los arts. 43 a 45 LGDPCDIS.

(37) Si bien es cierto que una vigencia interina su desarrollo por RD 290/2004, prevista hasta el final del año 2012, si bien por DT 11ª de la Ley 35/201 se facultaba al gobierno para que determine el régimen de duración, la posterior Ley 3/2012 ha dado continuidad a esta figura. En la actualidad los enclaves encuentran su apoyatura legal en el art. 46 LGDPCDIS.

(38) Hoy definido en el art. 41 LGDPCDIS y cuyo desarrollo se encuentra en el RD 870/2007.

habilitación, instrucción u otras actividades similares. Otra cuestión de importancia se vincula con la retribución, si en la estructura salarial existen complementos por objetivos, comisiones o resultados no parece correcto que a una PCD intelectual se le impongan exigencias de productividad cuando éstas, a nuestro juicio, carecen de significación en la integración laboral del discapacitado. En relación con las facultades y poderes directivos de la empresa, para los trabajadores con contrato de trabajo el artículo 20.3 ET contiene una regulación de interés en relación a las PCD vinculada con la adopción de medidas de vigilancia y control que exige tener en cuenta la capacidad real de los trabajadores disminuidos, además de respetar en todo caso su dignidad como personas. Por último también procede, si quiera, indicar que tanto el régimen disciplinario como el régimen premial en la empresa o en la Administración pública ha de ser modulado cuando se trate de PCD intelectual y de ello han de hacerse responsables los negociadores de los convenios colectivos cuando delimitan el régimen disciplinario o regulan el acceso a premios y su concesión a los trabajadores.

Otra cuestión a la que dedica el legislador especialidades en relación con las PCD tiene que ver con las tipologías contractuales. Desde la aparición de un concreto contrato para el fomento temporal de los discapacitados, *acausal*, se ha entendido necesario el incentivar la presencia laboral aun mediante contrato temporal de las PCD como medida de inclusión en el trabajo, por ello sigue vigente para las personas con discapacidad esta específica modalidad contractual (cuya regulación cuelga hoy de la DA 1ª Ley 43/2006). También, por poner otro ejemplo, se contienen ciertas especialidades en el contrato para la formación de los discapacitados, artículo 11.2 ET y DA 2ª ET, en referencia a los contratos formativos celebrados con trabajadores discapacitados (la rúbrica mantiene la palabra *minusválidos*, utilizando la vieja terminología).

3. LA PERSONA CON DISCAPACIDAD ANTE SITUACIONES DE SUCESIÓN EMPRESARIAL Y OTRAS REFORMAS INMINENTES PARA TUTELAR SU TRABAJO

Una cuestión que preocupa al legislador se relaciona con la subrogación empresarial cuando la situación afecta a trabajadores que son PCD. No son pocos los CEE que sirven como centros de subcontratación de las actividades empresariales.

Ya en la DA 24ª de la Ley 35/2010 *de medidas urgentes de reforma laboral* se llamaba a revisar la RLE de los minusválidos que prestan servicios en centros especiales de empleo, regulada todavía mediante RD 1368/1985, por ello mantiene la referencia a minusválidos hoy superada por el concepto, más *amable*, de personas con discapacidad, además se exigía que en el marco de la Estrategia de acción para el empleo para PCD, vigente entonces para el periodo 2008-2012 se determinen medidas para mejorar la empleabilidad de las personas que con discapacidad intelectual no alcancen el grado mínimo para ser legalmente discapacitados (del 33%), denominados personas en el límite de la discapacidad intelectual. Estas medidas deberían haberse desarrollado cumpliendo los mandatos del legislador.

4. LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

En relación con la protección de la seguridad y salud de las PCD ya la propia Directiva 2000/78/CE, a través de su art. 7, introduce una importante apreciación, que todas las acciones bien como acciones positivas destinadas a la mayor protección de estas personas, bien medidas específicas protectoras, no pueden ser interpretadas como lesivas del principio de igualdad de trato, más bien al contrario son contempladas expresamente como una exigencia adicional a las legislaciones nacionales de los Estados para hacer real la igualdad de trato de los discapacitados. Incluso extendiéndose más allá del marco de la prevención de riesgos laborales permite, igualmente, implantar medidas de fomento para la inserción laboral de las PCD. Este pequeño aspecto relativo a la seguridad y salud laboral, es reconducible al artículo 25 LPRL (y reglas concordantes), si bien para el empleo público parece obligado referirnos conjuntamente al artículo 14.1 EBEP y al RD 67/2010 de adaptación de la Prevención de riesgos laborales a la AGE. Asimismo la adecuación del puesto a la persona y, en particular, a la PCD se contiene en las obligaciones para toda Administración pública de definir el perfil profesional del puesto así como el sistema de organización del trabajo⁽³⁹⁾.

La exigencia se proyecta sobre toda relación de prestación de servicios asalariados en directa relación con la prevención de riesgos laborales, de ello deriva la necesidad de adaptar la actividad profesional a la persona. Exigencia más fuerte, si cabe, cuando se trata de PCD en los términos que recoge el artículo 25 LPRL por su especial sensibilidad a los riesgos derivados del trabajo. La evaluación de los riesgos debe tener en cuenta la condición y circunstancia personal del discapacitado, del mismo modo las medidas preventivas y de protección que se adopten han de relacionarse con aquélla. Las medidas legislativas previstas en esta materia se orientan, precisamente, a tomar en consideración las circunstancias específicas de este grupo pues presenta riesgos particulares, la normativa tiende a definir esos riesgos y permite aplicar medidas adaptadas a las PCD.

5. MEDIDAS PARA LA MEJOR INTEGRACIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Nuestra regulación legal recoge la posibilidad de la reducción de jornada en el artículo 37.5 ET por tener a cargo a personas discapacitadas (guarda legal y cuidado directo) que no desempeñen actividad retribuida, la reducción puede suponer entre un octavo y la mitad de la duración de la jornada con la consiguiente pareja disminución salarial, cambios fueron inicialmente introducidos por la Ley 51/2003 (normativa refundida hoy en el RD-legislativo 1/2013), que equipara el cuidado de personas con discapacidad a la guarda legal de los hijos y la posterior LO 3/2007, que mejoraba sustancialmente la horquilla en la cual se podía solicitar la reducción de la jornada. También el ET acoge otra medida: la de solicitar una excedencia por

(39) Letras a y b del art. 69.2 EBEP.

cuidado de familiares discapacitados, en el artículo 46.3 ET, en este caso de duración no superior a dos años (aunque los convenios colectivos podrían ampliar ese tiempo) siempre que no pueda valerse por sí mismo ni desempeñe actividad retribuida⁽⁴⁰⁾.

Sin embargo, el legislador desatiende las posibilidades de flexibilizar la prestación laboral en esos mismos términos descritos de reducción de jornada o de excedencia singularmente protegida para la reincorporación posterior al puesto de trabajo cuando la persona con discapacidad es el propio trabajador. Desde estas páginas se presenta una propuesta para que se incluyan estas medidas, bien gracias a reformas legales, bien mediante convenios colectivos o compromisos de la empresa para con las PCD o mediante mutuos acuerdos entre la empresa y el trabajador con discapacidad.

En último término, la finalidad de prestar una atención singular a las condiciones de trabajo de la persona discapacitada será permitir la estabilidad laboral de aquella o, al menos, una duración de la contratación. El acceso es una primera puerta que hay que pasar pero la permanencia en el empleo debe ser la clave del diseño de las nuevas propuestas. Todo ello al margen de medidas externas a la empresa que potencian la contratación laboral y la continuidad en el trabajo, como lo son las bonificaciones a la Seguridad Social para las empresas o, en el ámbito impositivo o fiscal, la creación de medidas específicas que incentiven el trabajo (si es posible duradero) de las PCD y, en particular, de las personas con discapacidad intelectual, discapacidades severas, pluridiscapacidades o quienes sufran discriminación múltiple en relación a su discapacidad.

VII. LA CLAVE DE BÓVEDA, DE LA PROHIBICIÓN DE DISCRIMINACIÓN A LA INCLUSIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

En directa relación con la Directiva 2000/78/CE que establece *un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación*, hay que recordar como el principio de no discriminación se recoge en el artículo 4.2.c) ET, siempre que la persona discapacitada fuera apta para desempeñar el trabajo o empleo. En ningún caso el ordenamiento jurídico obliga a mantener en un puesto de trabajo a la persona no capacitada para desempeñar las tareas fundamentales del puesto, aunque sí exige realizar los ajustes razonables necesarios para la persona discapacitada.

Son diversos los preceptos que trasponen al Derecho español la precitada Directiva comunitaria 2000/78/CE. En el artículo 42 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, se contenía una llamada expresa a la negociación colectiva para que incorpore

(40) Un análisis en el derecho comparado en CULLEN K. (*Work Research Centre, Dublin*), GAREIS K. (*empirica, Bonn*) (2011), *Company initiatives for workers with care responsibilities for disabled children or adults* European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg: Publications Office of the European Union. EF/11/47/EN.

medidas contra todo tipo de discriminación en el trabajo y favorecedoras de la igualdad de oportunidades. En estrecha relación con esa regulación, el citado precepto llama a los convenios colectivos para que incluyan entre sus cláusulas la prohibición de discriminación en el trabajo entre otras razones por discapacidad y, yendo más allá, favorezcan la igualdad de oportunidades, así como la prevención del acoso por razón de discapacidad. Junto a él, aparece la figura del *plan de igualdad* en el ámbito de la empresa⁽⁴¹⁾, en este caso recoge esta herramienta en favor de las personas con discapacidad pero lo hace sin imponer la obligación de redactar esta clase de planes, pues se concibe como una acción de fomento o de ayuda a su promoción por parte de los poderes públicos a los agentes sociales, ofreciendo incentivos y medidas de apoyo para mejorar la presencia y mejora de las condiciones laborales de las personas con discapacidades en las empresas. Tampoco se vincula al número de trabajadores de la plantilla. Sin embargo, son muy pocas las regulaciones negociadas que en las empresas españolas han optado por incluir este instrumento⁽⁴²⁾. Nos sorprende ver como la figura de los planes de igualdad en las empresas, dirigidos a las personas con discapacidad, hayan pasado –hasta el momento– sin ser acogidos ni por los negociadores, ni recibir una especial atención por los estudios doctrinales.

No obstante, es oportuno reconocer la importante labor realizada por parte de los convenios colectivos (sectoriales y de empresa) cuando incorporan reconocimientos a la igualdad de manera integral, aunque siempre destaca en aquellas negociaciones la parcela de la igualdad entre hombres y mujeres o, en menor número, la prohibición de ciertas discriminaciones relacionadas con la discapacidad o la afiliación sindical. Esta tendencia a la redacción de planes integrales debería también incluirse cuando se negocian acuerdos para convenir, los que periódicamente vienen adoptando los agentes sociales bajo la denominación de *Acuerdos Interconfederales para la Negociación Colectiva*. En la negociación de las empresas, también sería deseable negociar planes de igualdad globales o genéricos que atienden entre otras razones a la situación de las PCD, fomenten su completa igualdad e incluso recojan especialidades para determinadas personas atendiendo a su discapacidad (como lo es la discapacidad severa, la intelectual o situaciones de pluridiscapacidad), además de a los restantes rasgos personales para los que se prohíbe la discriminación en el empleo. Son este tipo de acciones para la igualdad en el empleo las que, a nuestro modesto entender, han proponerse los negociadores para incorporar medidas que hagan efectiva la igualdad de oportunidades y, por tanto, la igualdad real.

La legislación vigente articula como derecho de información de los representantes legales de los trabajadores aquellos relacionados a la igualdad de trato y oportunidades en relación con la igualdad entre mujeres y hombres –conviene detenerse en la lectura del artículo 64.3 ET– sin embargo, el precepto no menciona idénticas responsabilidades de los representantes unitarios de los trabajadores para el seguimiento de la igualdad en la empresa de los discapacitados. Pues, incomprensible-

(41) Art. 43 de la mencionada Ley 62/2003.

(42) A diferencia de los planes de igualdad entre hombres y mujeres, estos sí obligados desde el texto de la LO 3/2007 para las empresas de dimensiones grandes.

mente, silencia cualquier otra clase de discriminación diferente de la discriminación por razón de sexo. Sería deseable que las acciones de información de la representación legal de los trabajadores se extendieran también para el seguimiento de aquellas medidas implantadas en las empresas en relación con la discapacidad. Una forma de reforzar la no discriminación y la igualdad de oportunidades de las PCD puede ser, sin duda, la de encomendar concretas funciones a las representaciones unitarias, de forma que éstas vigilen el cumplimiento de los específicos compromisos adoptados para la integración de los trabajadores con discapacidades, si aun no lo hace la Ley bien podría encomendarse esta tarea a través de la negociación colectiva (aunque para ello es necesario que, previamente, la no discriminación por razón de discapacidad se incluya como materia negocial en los convenios colectivos).

La dimensión que ocupa la prohibición de discriminación también planea sobre el artículo 17.3 ET, gracias a acciones de fomento del empleo, uno de los grupos receptores de esa clase de medidas han sido los discapacitados. Sin embargo, no se ha cumplido el mandato de prioridad del empleo estable o, en su caso, conversión de contratos temporales en indefinidos, conformándose con medidas «*periféricas*». En los supuestos del acoso discriminatorio es necesario recordar la figura del acoso por vinculación referido en el asunto Coleman, STJUE de 17 de julio de 2008, pues la protección jurídica frente a la discriminación se extiende no sólo a las personas con discapacidad sino también a aquéllas vinculadas a personas discapacitadas. Esta noción ha sido recientemente positivizada bajo la denominación de discriminación por asociación⁽⁴³⁾.

Desde la perspectiva del empleo la Ley 53/2003, de empleo público de los discapacitados –de 12 de diciembre–, contiene reglas singulares para las PCD en el proceso de búsqueda de empleo y colocación. Los discapacitados son un colectivo prioritario en las políticas de empleo. Una de las medidas tradicionales, incorporada a las legislaciones para acercar el empleo a los discapacitados, ha sido la de regular normas específicas que casen la oferta y la demanda de trabajo. Del mismo modo, se ha incorporado una preferencia en el empleo en el momento de la oferta. Reformas posteriores de la Ley 56/2003, de empleo, han introducido nuevas exigencias como el cumplimiento de la accesibilidad universal para las agencias de colocación⁽⁴⁴⁾. El artículo 21 bis de la Ley de Empleo recoge la exigencia de velar por la correcta incorporación de las ofertas de empleo para no excluir a los discapacitados, atendiendo tanto al puesto ofertado, como al perfil requerido.

Junto a esas medidas se regulan acciones para la inserción laboral de las PCD. La mayoría de ellas son de carácter económico pues se concretan en el fomento de la contratación mediante ayudas para las empresas que contraten a discapacitados. La ayuda a la contratación se completa con ayudas para la realización de ajustes razonables del puesto de trabajo y adaptación e, igualmente, para la eliminación de

(43) En el art. 2.e) LGDPCDIS.

(44) Tras su liberalización en 2010. Si bien han de cumplir las exigencias contempladas en el art. 38 LGDPCDIS.

barreras o dotar de equipos de protección específicos⁽⁴⁵⁾. Es criticable que en nuestra regulación la cuantía se tope por persona con discapacidad sin atender al grado, ni a las dificultades que genera la concreta discapacidad (pues los costes del ajuste razonable, adaptaciones, supresión de obstáculos, etc., no son los mismos en todos los casos). A esas cuantías económicas se añaden las bonificaciones para los empresarios en las cuotas de la Seguridad Social. Del mismo modo se potencia, mediante subsidios económicos, el paso del empleo protegido al empleo ordinario, aun siendo empleo con apoyo mientras dura el proyecto de apoyo. Previsto, en este último caso, para trabajadores con discapacidad con especiales dificultades de inserción laboral en el mercado de trabajo ordinario (donde entrarían los discapacitados intelectuales, y discapacitados severos). Es igualmente interesante destacar que quienes tengan una capacidad intelectual límite reconocida (oficialmente), aun no alcanzando el grado de discapacidad del 33%, pueden ser objeto de medidas de apoyo en el acceso al empleo⁽⁴⁶⁾. Así el legislador ofrece a estas personas la posibilidad de beneficiarse de determinadas acciones y ayudas para su inclusión en el mercado de trabajo pese a que carezcan del reconocimiento legal de discapacitados.

El empleo con apoyo busca lograr una integración laboral plena, es decir, que a pesar de las especiales dificultades de esas PCD su inclusión sea similar a los restantes trabajadores que realizan tareas en puestos equivalentes. Sus destinatarios son trabajadores inscritos en los servicios públicos de empleo e, igualmente, personas trabajadoras en centros especiales de empleo (CEE) que sean discapacitados, siempre que presenten especiales dificultades para su inserción laboral⁽⁴⁷⁾. En esta figura, de acuerdo con el nuevo artículo 41 LGDPCDIS están incluidas las personas con especiales dificultades de inclusión laboral en empresas del mercado ordinario de trabajo, por ejemplo quienes sufren discapacidades intelectuales o mentales o discapacidad severa. La fórmula para incentivar el empleo con apoyo también es económica, de manera que la empresa que recibe a un trabajador discapacitado que reúna las especiales dificultades de integración laboral, incluidas las personas con discapacidad intelectual u otras situaciones agravadas de discapacidad (discapacidades severas), recibirá una ayuda de cuantía variable en atención al grado de discapacidad.

No obstante, sigue siendo necesario el empleo protegido como medida que facilita la integración laboral de las PCD articulado, normalmente, a través de centros es-

(45) Un resumen de estas medidas puede verse en la Estrategia española de empleo 2012-2014 (BOE de 19 de noviembre de 2011).

(46) Desde la aprobación de la DA 6ª de la Ley 26/2011, de 1 de agosto.

(47) Los proyectos de empleo con apoyo deben incluir: la realización de un programa de adaptación al puesto de trabajo de cada trabajador, además de orientar, asesorar y acompañar a la PCD; han de acercarse a la persona que recibe empleo con apoyo a la empresa y a los restantes trabajadores con los que comparte su actividad laboral; se ha de apoyar al trabajador para que desarrolle habilidades sociales y comunitarias con vistas a la relación con el entorno laboral en las mejores condiciones posibles; instruir al trabajador en la tareas propias de sus funciones y de su puesto de trabajo; realizar el debido seguimiento de la integración en el puesto de trabajo (con especial detenimiento y atención a las necesidades de la PCD, para prevenir riesgos posibles, o amenazas en su continuidad o permanencia en el empleo); asesorar e informar a la empresa en relación con las necesidades y procesos de adaptación del puesto de trabajo.

peciales de empleo (CEE), en este caso las empresas reciben ayudas por la creación de empleo indefinido, tomando en consideración el número global de trabajadores con discapacidad que están en la plantilla del CEE, así como el grado de la discapacidad de los trabajadores; del mismo modo se subvencionan los empleos mediante bonificaciones en las cuotas los costes empresariales de la Seguridad Social. También recibirán ayudas para la adaptación y ajustes razonables del puesto de trabajo en cuantía máxima fija por persona contratada, medida que, nuevamente, debe ser reprochada pues no atiende al diferente coste del ajuste en función de cada persona con discapacidad. Igualmente se incentiva que el CEE se dote de unidades de apoyo a la actividad profesional (a través de equipos multiprofesionales) financiando sus costes laborales y de Seguridad Social. Los destinatarios de estas unidades serán aquellos trabajadores con discapacidad que tienen especiales dificultades de inserción laboral, por lo cual dentro de este colectivo se encuentran también personas con discapacidad intelectual o con discapacidades severas. El empleo protegido es un eslabón para la integración en el mercado ordinario de los trabajadores, lo importante es acrecentar el empleo ordinario ya sea a través de la figura del enclave laboral o al mercado ordinario e, incluso, la posibilidad de establecerse como emprendedores mediante el autoempleo⁽⁴⁸⁾.

VIII. A MODO DE CONCLUSIÓN: RECOMENDACIONES PARA LA MEJORA DE LA FORMACIÓN E INTEGRACIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Las PCD pueden incorporarse plenamente al mundo del trabajo, pese a sus limitaciones funcionales, si se implantan actuaciones encaminadas a la desaparición de obstáculos, la adecuación y adaptación del entorno laboral mediante ajustes razonables y la igualdad de oportunidades en el empleo. La discapacidad no es un impedimento para trabajar, ni puede convertirse en el pretexto para negar el Derecho al trabajo, por cuenta ajena o por cuenta propia, de las personas con discapacidad. La discapacidad no puede servir a la exclusión social, ni a la marginación, ni al apartamiento laboral. Estas personas poseen capacidades para incorporarse y desarrollar un trabajo, la inclusión laboral es, además, la puerta de entrada a la plena participación en la sociedad de las personas con discapacidades intelectuales y permite su reconocimiento como sujetos de derechos. La consecución de una mayor integración laboral de las PCD ha de ser una práctica ejemplar que comience a germinar en el empleo público, implantando medidas que sirvan como modelo de buenas prácticas para todo el empleo (público o privado). Para ello resultan indispensables medidas de acción positiva, la remoción de los obstáculos para la real y efectiva igualdad de oportunidades y la implantación de aquellas acciones que faciliten el cumplimiento de principio de no discriminación.

(48) Cuestión en la que se detiene el art. 47 LGDPCDIS, llamando a los poderes públicos a fomentar el trabajo autónomo de PCD tanto mediante el trabajo por cuenta propia como a través de iniciativas o fórmulas de economía social.

El nuevo paradigma internacional del empleo de las PCD, que emerge de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las personas con discapacidad de 2006, exige su inclusión, en la medida de lo posible, en el mercado de trabajo ordinario, y ello independientemente de su discapacidad, incluidas las discapacidades intelectuales o las más severas. Las legislaciones laborales, las negociaciones convencionales y las prácticas empresariales han de mirar a las PCD con el debido respeto a sus derechos fundamentales, evitando cualquier manifestación discriminatoria por causa de la discapacidad y corrigiendo cuantas singulares desventajas padecen estas personas en relación con los restantes trabajadores, removiendo las barreras que se detecten en cada concreto puesto de trabajo (sin olvidar que en no pocas ocasiones las auténticas limitaciones se encuentran en el entorno y *hábitat* laboral).

La formación siempre ha sido considerada como una pieza basilar en la consecución de la integración laboral, tanto para conseguir un empleo como para el mantenimiento del mismo o, en su caso, para la recolocación del trabajador. En relación con las PCD sin la necesaria formación no se podrá alcanzar su participación en el empleo, puesto que la formación favorece la integración y el acceso al trabajo e, igualmente, facilita la promoción profesional pero, sobre todo, fortalece la igualdad real de oportunidades. Respecto de las personas con discapacidad es imprescindible realizar acciones formativas comunes al resto de los trabajadores realizando las adaptaciones precisas, permitiendo su plena participación en los procesos de formación, su cualificación y promoción profesional, bien antes del acceso al puesto de trabajo bien con posterioridad a aquél, ofreciendo formación permanente para que puedan desarrollar satisfactoriamente la actividad laboral y se adapten a los cada vez más rápidos cambios tecnológicos, productivos y organizativos del mundo laboral. También serán necesarias acciones formativas específicas en atención a sus necesidades y directamente relacionadas con su discapacidad, con independencia del tipo de discapacidad (física, intelectual, mental o sensorial).

La discapacidad reclama una sensibilidad singular al elaborar medidas formativas. Las empresas en los cursos de formación que programen e impartan habrán de recoger una reserva de plazas para los discapacitados intelectuales. Sin embargo, la formación no debe dirigirse en exclusiva al trabajador con discapacidad también el resto de la plantilla debe recibir contenidos formativos que faciliten la integración y aceptación laboral de las PCD, contenidos referidos a la promoción de la igualdad de trato y oportunidades de las personas con discapacidad junto con las exigencias e importancia que implica la prohibición de discriminación en el empleo. La presencia visible de la formación en discapacidad está ausente en los acuerdos nacionales de formación en España, en los planes formativos de las empresas y de las Administraciones públicas. Son necesarias transformaciones en el diseño y configuración de acciones formativas que tomen en consideración la especial atención que precisa la discapacidad.

Las medidas de ajuste razonable y adaptaciones necesarias del puesto de trabajo son una herramienta básica contra la discriminación de las personas con discapacidad. El ajuste es una obligación de la empresa que permite a las personas con discapacidades desarrollar el trabajo, participar en la actividad laboral, recibir formación en el empleo y poder promocionarse profesionalmente.

Una mayor difusión de medidas de integración laboral de las PCD podría realizarse mediante textos que recojan ejemplos buenas prácticas que hayan sido debidamente evaluadas, en los momentos actuales, superadas las primeras etapas de integración laboral, la atención no debe pivotar en exclusiva en el acceso al empleo sino en la continuidad y permanencia en él. La elaboración de estos informes y la realización de campañas de difusión deberá contar con la concurrencia de las empresas y Administraciones públicas implicadas, así como también de las asociaciones o entidades que promueven los derechos de los discapacitados.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (2005), *La igualdad ante la Ley y no discriminación en las Relaciones Laborales*, Informes y Estudios Relaciones Laborales, MTAS, Madrid.
- CALVO SALES, T. (2006), *Acceso al empleo público de las personas con discapacidad. Especial referencia a las adaptaciones de tiempo en procesos selectivos (Orden PRE/1822/2006)*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados núm. 6.
- CARDENAL CARRO M. y HIERRO HIERRO F. J. (2008), «Nuevos caminos hacia la integración sociolaboral y la igualdad y no discriminación en el empleo de las personas con discapacidad: Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad 2008-2012», *Aranzadi Social* núm. 17, BIB 2008\2873.
- CULLEN K. (Work Research Centre, Dublin), GAREIS K. (empírica, Bonn) (2011), *Company initiatives for workers with care responsibilities for disabled children or adults* European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg: Publications Office of the European Union. EF/11/47/EN.
- GARCÍA PERROTE I. (2011), «El trabajo especialmente protegido», en L. E. de la Villa (coor.), *El trabajo*, ed. Centro de estudios Ramón Areces, Madrid.
- MARTÍNEZ HERNÁNDEZ A. J. (coor.) (2009), *El empleo público y las personas con discapacidad*, Ed Cinca, CERMI, FSE, Fundación ONCE, Talento, Aequitas, Madrid.
- MENDOZA MORENO D. (2009), «Las adaptaciones en el puesto de trabajo a las necesidades de los empleados públicos con discapacidad: consideraciones a propósito del art. 59.2 de la Ley 7/2007», en AA.VV.: *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social vol. I*, Madrid, 2009.
- (2010), *Situación actual y retos del régimen jurídico del trabajo de personas en situación de exclusión social y con discapacidad en España*, Ed. Universitaria Ramón Areces, Madrid.
- MORENO PUEYO M. J. (2008), «La integración laboral de los discapacitados y las prestaciones de incapacidad permanente de la Seguridad Social», *Aranzadi Social* núm. 21. BIB 2008\3086.
- PÉREZ PÉREZ J. (2012), «La cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad: una visión crítica de la regulación de las medidas alternativas a su cumplimiento», *Aranzadi Social* núm. 4. BIB 2012\1198.
- QUIRÓS HIDALGO J. G. (2010), «La cuota de reserva a favor de las personas con discapacidad en el empleo público. Análisis de la regulación estatal y autonómica», *RTSS-CEF*, núm. 234.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO S. (2010), «La promoción de los cupos de reserva a favor de las personas con discapacidad en el nuevo contexto normativo sobre empleo público», *Aranzadi Social* núm. 4, BIB 2010\969.

- RODRIGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M. (2008) «Novedades sobre la discriminación por discapacidad en la Unión Europea», *Relaciones Laborales* núm. 21.
- (2008), «Un nuevo paso en la protección jurídica de las personas con discapacidad», *Relaciones Laborales* núm. 18.
- SOLER ARREBOLA José A. (2009), «Particularidades en el acceso al empleo público de las personas con discapacidad», *Aranzadi Social* núm. 6. BIB 2009\698.
- VALDÉS DAL-RÉ F. (dir.) (2005), *Relaciones Laborales de las personas con discapacidad*, Biblioteca nueva, Fundación Largo Caballero, Fundación ONCE, Fundación Ortega y Gasset, Madrid.