

10. PARTICIPACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y DE LAS ENTIDADES REPRESENTANTES DEL COLECTIVO

FARAH AMAADACHOU KADDUR

Profesora Contratada Doctora del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada

 <https://orcid.org/0000-0002-7704-0663>

«Las personas con discapacidad tienen derecho a disfrutar de unas buenas condiciones en el lugar de trabajo, a vivir de forma independiente, a beneficiarse de la igualdad de oportunidades y a participar plenamente en la vida de su comunidad. Todas ellas tienen derecho a vivir una vida sin obstáculos. Y es nuestra obligación, como comunidad, garantizar su plena participación en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.»

ÚRSULA VON DER LEYEN¹

SUMARIO: I. CUESTIONES INTRODUCTORIAS. II. BREVE RECAPITULACIÓN SOBRE LOS PRINCIPALES MODELOS TEÓRICOS DE ATENCIÓN A LA DISCAPACIDAD Y SU REPERCUSIÓN EN SU DELIMITACIÓN CONCEPTUAL Y EN SU TRATAMIENTO. 1. LOS MODELOS INDIVIDUALISTAS. A) EL MODELO MORAL O RELIGIOSO: EL SUBMODELO EUGENÉSICO Y EL SUBMODELO DE MARGINACIÓN. B) EL MODELO MÉDICO O REHABILITADOR. 2. EL MODELO SOCIAL. 3. OTROS MODELOS DE ATENCIÓN A LA DISCAPACIDAD: BIOPICOSOCIAL, DE LOS DERECHOS Y EL DE LA DIVERSIDAD. 4. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL DE LA DISCAPACIDAD EN LA ACTUALIDAD. III. SÍNTESIS DEL RÉGIMEN JURÍDICO MULTINIVEL APLICABLE Y PRINCIPALES INICIATIVAS ADOPTADAS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN UNA SOCIEDAD INCLUSIVA. IV. REFLEXIONES CONCLUSIVAS. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. CUESTIONES INTRODUCTORIAS

Es evidente que la historia de la discapacidad se encuentra estrechamente vinculada a la historia social de la que, en definitiva, forma parte. Así lo confirmaría la convergencia de una multiplicidad de factores de diversa naturaleza: sociales, políticos, ideológicos, que han contribuido de manera decisiva a su configuración final.

El concepto de discapacidad aglutina dos perspectivas, por un lado, la personal, dado que no es circunstancia generalizada en sentido estricto, sino que está presente en algunas personas, en el marco de una sociedad diversa que ha ido aportando diferentes respuestas en cada momento de la historia. Tal es así, que se han detectado significativas contradicciones en lo que respecta al tratamiento que se le ha ido dando a este colectivo en las distintas etapas históricas y ello ha propiciado diferentes delimitaciones conceptuales de discapacidad.

Si bien hoy día nadie discute la discapacidad como cuestión de derechos humanos, ciertamente llegar a tal reconocimiento no ha resultado ser nada fácil, más bien ha sido un camino largo y lleno de obstáculos.

¹ ÚRSULA VON DER LEYEN, presidenta de la Comisión Europea, con motivo del Día Europeo de las Personas con Discapacidad 2020. Disponible en: <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/shotlist/I-199417>

II. BREVE RECAPITULACIÓN SOBRE LOS PRINCIPALES MODELOS TEÓRICOS DE ATENCIÓN A LA DISCAPACIDAD Y SU REPERCUSIÓN EN SU DELIMITACIÓN CONCEPTUAL Y EN SU TRATAMIENTO

La delimitación conceptual de discapacidad es compleja debido a la evolución que ha venido experimentando en las diferentes etapas a lo largo del tiempo. Las distintas concepciones en torno a la discapacidad no reflejan simples cambios terminológicos, sino que muestran las variaciones en la comprensión de la discapacidad. Todo ello conectado con los diferentes modelos de tratamiento que han existido históricamente alrededor de este fenómeno. Cuando se habla de modelos de atención a la discapacidad se hace referencia a cómo una determinada realidad en un momento concreto es objeto de tratamiento recurriendo para ello a distintos elementos de conceptualización y representación. Esta cuestión ha resultado ser determinante en lo concerniente al fenómeno de la discapacidad, en la medida en que ha sido abordada desde diferentes planteamientos en función de cada momento histórico.

Hasta mediados del s. XX se optó por la adopción de un planteamiento individualista, basado en la idea de que la persona con discapacidad padecía una tragedia o una deficiencia. Desde ese momento, la manera de abordar la discapacidad sufre un cambio trascendental, en la medida en que se abandona el planteamiento individualista para acometer un tratamiento de la cuestión desde la perspectiva de la sociedad. La traducción inmediata que implicó este cambio de paradigma es que la persona no es la discapacitada, sino que es la sociedad la que debe asumir la responsabilidad de diseñar políticas y confeccionar programas para erradicar la discriminación hacia este importante sector poblacional.

De modo que, a lo largo de la historia la discapacidad se ha presentado y concebido desde diversos planteamientos, siendo quizás la propia actitud del conjunto de la sociedad junto con la posición adoptada por las personas con discapacidad en el contexto social, los elementos determinantes y el criterio más apropiado para diferenciarlas².

En síntesis, son los propios modelos teóricos de atención a la discapacidad los que explican, en buena parte, el paso desde una concepción de la discapacidad en la que esta se consideraba una tragedia o bien una deficiencia individual, hacia otra en la que se postulaba un cambio decisivo en la sociedad con el propósito de eliminar las barreras o los obstáculos que dificultan una participación plena en la vida social. En este cambio de perspectiva, son las propias personas interesadas las que adquieren un papel protagonista, dado que son las personas con discapacidad las que llevan a cabo una lucha para revertir las políticas de tratamiento de la discapacidad sustentadas sobre la base de los denominados modelos individualistas.

Por tanto, su noción es fruto de una larga evolución de la concepción de las personas con discapacidad, transitando desde una situación de absoluta ignorancia y marginación hacia una situación de presencia, integración y participación social.

De manera recurrente, para explicar la evolución histórica de los modelos de atención a la discapacidad se han tomado en consideración básicamente dos modelos, por un lado, los que se conocen como modelos individualistas, anteriormente mencionados, y por otro, el denominado modelo social. Sin embargo, lo cierto es que esta dialéctica entre ambos modelos ha quedado claramente desfasada, debido a la aparición de otras propuestas en las que se incorporan nuevos elementos a tener en cuenta. De modo que, actualmente, se aboga por un cuadro evolutivo sobre los modelos de atención a la discapacidad bastante más amplio. En todo caso, la importancia de los distintos modelos estriba esencialmente en la concepción de la discapacidad que se postula en cada uno de ellos, lo cual implica diferentes delimitaciones conceptuales que, al mismo tiempo, revelan diferentes visiones en lo que respecta al tratamiento jurídico de la cuestión.

² SEOANE, J.A.: “¿Qué es una persona con discapacidad?”, Ágora-Papeles de Filosofía, núm. 30/1, 2011, p. 144.

1. Los modelos individualistas

Los denominados modelos individualistas centran su atención en la persona y en sus circunstancias funcionales, planteando la discapacidad como tragedia personal o como enfermedad. Entre los modelos individualistas, encontramos, por un lado, el modelo moral o religioso y, por otro lado, el modelo médico o rehabilitador. En cuanto al primero, es habitual encontrar el modelo de prescindencia, en el que, a su vez, se distingue dos subtipos: el eugenésico y el de marginación. A continuación, trataré de sintetizar las ideas clave que identifican a cada uno de estos modelos, con el propósito de que contribuyan a una mejor comprensión de su repercusión en la conformación y evolución de la delimitación conceptual de la discapacidad.

A) El modelo moral o religioso: el submodelo eugenésico y el submodelo de marginación

Comenzando por el primero y el más antiguo de todos ellos, extendiéndose hasta la Edad Media, el modelo moral o religioso basado en la consideración de la discapacidad a partir de las creencias religiosas, en las que la discapacidad se explicaba como un castigo por un pecado cometido. Otro de los rasgos característicos de modelo primitivo, era la consideración de inutilidad de las personas con discapacidad como seres prescindibles e improductivos y, en consecuencia, no cabía una actuación distinta que no fuera la resignación, o bien, apartar o eliminar las personas con discapacidad³. Dentro de este modelo, moral o religioso, se albergaban dos subtipos o submodelos, el eugenésico basado en la aplicación de políticas eugenésicas, y el de marginación, cuya medida para apartar de la sociedad a las personas con discapacidad es directamente marginarlas⁴. Ambos subtipos o submodelos corresponden a la fase de exclusión en cuanto al tratamiento histórico de la discapacidad.

B) El modelo médico o rehabilitador

En segundo lugar, el modelo médico o rehabilitador, situado históricamente a finales del s. XVIII y en el s. XIX, coincidiendo con el auge de las ciencias médicas. Bajo este modelo se adoptaron las primeras normas internacionales en materia de discapacidad. A diferencia del modelo precedente, anteriormente descrito, las causas de la discapacidad pasan a ubicarse en el campo científico o médico, abandonando la idea de que el origen de la discapacidad se encontraba en la religión. Otro elemento distintivo de este modelo es que las personas con discapacidad eran consideradas como enfermas, con lo cual, ya no eran objeto de marginación o exclusión, ni de prácticas eugenésicas, sino de rehabilitación o medicalización.

De este modo, se produce un cambio significativo que propicia la apertura de una nueva etapa caracterizada por la reclusión o el tratamiento de las personas con discapacidad a través de las ciencias médicas⁵. Este modelo se postula como un cambio cualitativo, en la medida en que pretende conseguir la cura, la rehabilitación, una mejor adaptación de las personas con discapacidad a la sociedad y, en definitiva, contemplaba la posibilidad de su integración, en clara contraposición con el argumentario que sustentaba el modelo anterior donde la discapacidad se planteaba como una desgracia incurable merecedora de exclusión, marginación o eliminación. Por todo ello, desde la propia perspectiva evolutiva, el modelo médico supuso una notable mejora por las importantes consecuencias que ha tenido en este colectivo.

No obstante, el modelo médico o rehabilitador también presentaba ciertas limitaciones o inconvenientes. En primer lugar, parte de una visión simplista y reduccionista de la discapacidad al contemplarla exclusivamente como enfermedad sin tomar en consideración otras circunstancias concurrentes más allá de las estrictamente biológicas. En segundo lugar, está orientado hacia la

³ AGUADO DÍAZ, A.: *Historia de las deficiencias*, Madrid, Escuela Libre Editorial-Fundación ONCE, 1995, p. 32.

⁴ PALACIOS, A.: *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Madrid, Cinca, 2008, p. 37.

⁵ SEOANE, J.A.: “¿Qué es una persona con discapacidad?”, *op cit.*, p. 145.

consecución de la adaptación en el marco de una vida social estandarizada diseñada para personas sin discapacidad, lo cual, puede desencadenar un caudal de consecuencias indeseables, al no tener en cuenta las peculiaridades de este colectivo, y la aceptación de que determinadas personas no van a conseguir ese objetivo de adaptación propiciando su reclusión en ámbitos segregados sin considerarlo discriminatorio. En última instancia, otro inconveniente que presenta el modelo médico o rehabilitador tiene que ver con el enfoque pasivo que adopta en torno a la discapacidad, en la medida en que sólo la contempla desde el enfoque de las limitaciones o deficiencias que presentan las personas con discapacidad lo que conlleva un reforzamiento de la estigmatización de esta circunstancia.

2. El modelo social

A partir de ese momento, en la década de los 70, los modelos individualistas dejan paso al modelo social como nuevo modelo de atención a las personas con discapacidad. En contraposición al modelo médico que, ya se ha indicado, asociaba la discapacidad a la persona y la consideraban objeto de intervención clínica, el modelo social cambia dicho planteamiento y sitúa la problemática fuera de la persona, para enfocarlo en la sociedad. Este modelo surge para tratar de solventar los principales escollos y los aspectos más críticos y lesivos de los modelos individualistas que le precedieron. El denominado modelo social se fue construyendo fundamentalmente por la lucha de este colectivo, inicialmente en Estados Unidos y Gran Bretaña en una clara y decidida defensa de sus derechos. Hoy día, la trascendencia de este modelo resulta incuestionable por su repercusión en el ámbito jurídico, dado que ha servido de base para la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Como bien es sabido, esta normativa ha propiciado la vinculación de la temática concerniente a los derechos de las personas con discapacidad en el ámbito de los derechos humanos.

Entre los elementos esenciales que caracterizan al modelo social es oportuno señalar, en primer lugar, en cuanto a las causas que originan la discapacidad, a diferencia del modelo médico o rehabilitador, el modelo social descarta que sean de carácter individual, dado que considera que tienen, mayoritariamente, un carácter social. Este modelo traslada el foco de atención no tanto en las limitaciones que puede desencadenar la discapacidad en un individuo sino cómo la sociedad garantiza el acceso de este sector poblacional a bienes e instituciones sociales. Este ideario se sustentaba sobre la base de la clásica distinción entre deficiencia, entendida como característica individual de la persona, referida a una limitación física o bien de naturaleza psíquica, y discapacidad, referida a factores sociales que restringen o impiden a una persona vivir en sociedad. Desde este planteamiento, el modelo social opta por intervenir en el entorno al entender que en él se imponen determinados patrones sociales de actuación para las personas con discapacidad y, por tanto, si la sociedad crea la discapacidad, debido a sus barreras y dificultades, la responsabilidad de lograr la plena adaptación y la participación social de este colectivo no recae en las personas con discapacidad sino en la propia sociedad y, en concreto, en los poderes públicos.

Otra de las diferencias destacables tiene que ver con su rechazo a la concepción de la discapacidad en términos de la vieja dicotomía salud-enfermedad, por múltiples razones, entre las que cabe destacar, su proyección peyorativa de la discapacidad, el ensalzamiento de las limitaciones de las personas con discapacidad ofreciendo una visión incompleta, errónea y distorsionada de la propia realidad.

Con lo cual, se produce un claro cambio de paradigma en comparación a los modelos precedentes. De manera indubitable, el modelo social y su visión de la discapacidad ha desencadenado importantes implicaciones jurídicas como, por ejemplo, la noción de persona con discapacidad como sujeto de derechos y el tratamiento jurídico dispensado a esta situación⁶. Bajo tales premisas, el modelo social aboga por la adopción de una serie de políticas normativas de atención de la discapacidad que

⁶ SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.O. y SOLAR CAYÓN, J.I.: *La Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad y su impacto en la legislación autonómica de Cantabria. Propuestas de Reformas Legislativas*, Madrid, Dykinson, 2015, pp. 26-30.

difieren de las propuestas articuladas desde el modelo médico o rehabilitador, con un claro objetivo, la consecución de la participación social de este sector poblacional. En esta línea, las políticas normativas deben promover un cambio en cuanto al diseño de los derechos para posibilitar tanto su acceso como su pleno disfrute, y no al contrario, que sean las personas con discapacidad las que se tienen que adaptar⁷.

Todo ello en su conjunto nos conduce a valorar muy positivamente el modelo social en cuanto al tratamiento que dispensa hacia las personas con discapacidad, con implicaciones muy diversas. En el plano normativo, los postulados del modelo social se han incorporado a la Convención sobre Discapacidad de las Naciones Unidas y también han servido para actualizar la Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF) de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En el plano político, ha propiciado importantes cambios en el diseño y confección de las políticas públicas de atención a las personas con discapacidad. Además de otros aspectos beneficiosos, originando movimientos de reivindicación social, centrando el foco de atención en la necesidad de eliminar las barreras y los obstáculos sociales, desde el punto de vista psicológico ha servido para mejorar la autoestima de las personas con discapacidad, al mismo tiempo, ha generado un sentimiento positivo en cuanto a la conciencia de identidad, ha servido de refugio para liderar la lucha por los derechos y la igualdad en la participación social de este colectivo⁸.

A pesar de todo, lo cierto es que el enfoque predominante sigue siendo el médico-asistencial, especialmente en el seno de las instituciones públicas y en los principales agentes sociales, políticos y jurídicos. Además, el modelo social no ha estado exento de críticas, entre las que cabe destacar que dicho modelo no toma suficientemente en consideración los aspectos médicos de la discapacidad al centrarse en demasía en los aspectos sociales.

3. Otros modelos de atención a la discapacidad: biopsicosocial, de los derechos y el de la diversidad

Sea como fuere, los modelos de atención a la discapacidad no se agotan en los hasta aquí descritos, más bien se ha experimentado una proliferación, por mencionar algunos de ellos, encontramos los denominados modelos biopsicosocial, de los derechos y el de la diversidad. El origen del modelo biopsicosocial se encuentra en la revisión que la Organización Mundial de la Salud realiza sobre su Clasificación Internacional de Deficiencia, Discapacidad y Minusvalía de 1980, cuyo resultado final dio lugar a la Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud de 2001. La clave de este replanteamiento fue el traspaso desde una clasificación de consecuencias de enfermedades hacia una clasificación de componentes de salud de aplicación universal, válida para todas las personas y no únicamente referida a las personas con discapacidad, a la par que integra aspectos biomédicos y sociales. De este modo, la discapacidad se entiende como un fenómeno multidimensional.

En el segundo supuesto, el modelo de los derechos, surge de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2006, para ofrecer una respuesta normativa al tratamiento de la discapacidad y complementar los modelos que le precedieron. Con este modelo, en concreto, se pone el acento en la dignidad de la persona con discapacidad en idénticos términos que la de cualquier otra persona. Así pues, el modelo de derechos humanos pretende readaptar leyes y programas con el propósito de superar los obstáculos

⁷ CUENCA GÓMEZ, P.: *Los derechos fundamentales de las personas con discapacidad. Un análisis a la luz de la Convención de la ONU*, Madrid, Universidad de Alcalá, 2012, p. 36.

⁸ PÉREZ, M.E. y CHHABRA, G.: “Modelos teóricos de discapacidad: un seguimiento del desarrollo histórico del concepto de discapacidad en las últimas cinco décadas”, *Revista Española de Discapacidad*, núm. 7 (I), 2019, p. 14.

y, al mismo tiempo, garantizar el ejercicio efectivo del conjunto de los derechos civiles, sociales, culturales y económicos.

El tercero de los modelos mencionados, conocido como el de la diversidad, centra su foco de atención en la concepción de la discapacidad como parte de la diversidad humana, entendida en clave positiva, como fuente de riqueza. Este modelo de la diversidad, al igual que el modelo de los derechos, también aboga por reemplazar el eje teórico de la capacidad por el de la dignidad de la persona.

4. Aproximación conceptual de la discapacidad en la actualidad

En la actualidad, la conceptualización de la discapacidad contenida en nuestras normas es el resultado del tránsito de unos modelos basados en la asistencia y en la recuperación de las capacidades funcionales de las personas con discapacidad a otros enfocados hacia la eliminación de las trabas que obstaculizan la consecución real y efectiva de la igualdad de oportunidades y la plena participación en la sociedad de la que forman parte. De ahí la complejidad que reviste la labor de concreción y delimitación conceptual de la discapacidad.

Como bien se ha podido constatar, los diferentes modelos y concepciones no revelan simples cambios en la terminología empleada en cada etapa histórica, sino que cada uno de ellos atesora los cambios en torno a la comprensión y el tratamiento de la discapacidad⁹.

Esta sucesión de cambios conceptuales fruto de la propia evolución histórica de los modelos de tratamiento de la discapacidad queda reflejada en el marco jurídico. Así pues, la Convención Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías del año 1980 trató de ofrecer una delimitación conceptual y una clasificación de la discapacidad. En aquel entonces, ante el predominio del enfoque individualista de la discapacidad, fue objeto de duras críticas por parte de las personas con discapacidad, así como de sus organizaciones representativas. Esta reacción propició que la Organización Mundial de la Salud llevara a cabo una revisión de dichos postulados y el resultado, como ya se ha indicado, fue la adopción de la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud de 2001.

La importancia de este instrumento normativo radicaba en el nuevo concepto de discapacidad basado en la integración de los modelos individual y social de la discapacidad. Adoptaba un enfoque biopsicosocial para proporcionarle un tratamiento integrador procurando entablar conexión entre los distintos niveles, biológico, personal y social. Bajo este planteamiento, la nueva clasificación entendía la discapacidad no como un componente sino como una expresión terminológica genérica que alberga este fenómeno multidimensional como resultado de la interacción necesariamente existente entre las personas con discapacidad y el entorno social, tomando en consideración los factores contextuales, tanto ambientales como personales.

La aprobación de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2007 supuso un avance en el proceso de cambio conceptual apuntado. Aunque su contenido no incorporó expresamente un concepto de discapacidad, sí integró el enfoque del modelo social y del modelo de los derechos. Muestra de ello es el contenido de su artículo 1 en el que establece como propósito de dicha Convención, promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, así como promover el respeto de su dignidad inherente. Cuando hace referencia expresa a las personas con discapacidad incluye a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o bien sensoriales a largo plazo de manera que, al interactuar con diversas barreras, puedan suponer un impedimento en cuanto a su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás. De este modo, nos ofrece un concepto más amplio e inclusivo de la discapacidad.

⁹ BIEL PORTERO, I.: *Los derechos humanos de las personas con discapacidad*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011, p. 37.

En el ámbito del derecho interno, España tampoco escapa de este proceso de cambio en la delimitación conceptual de la discapacidad. Tal es así que nuestra legislación también refleja la tensión entre los modelos médico o rehabilitador y social. Como buena muestra de ello cabe citar, por ejemplo, la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, que se aprobó para desarrollar y concretar el mandato constitucional contenido en el art. 49, acogiendo el enfoque individualista. En lugar de emplear la terminología de discapacidad optó por la de minusválido, dando cabida, según lo dispuesto en su art. 7.1, a toda persona cuyas posibilidades de integración educativa, laboral o social se encuentran disminuidas o limitadas como consecuencia de una deficiencia, previsiblemente de carácter permanente, de naturaleza congénita o no, en sus capacidades físicas, psíquicas o sensoriales.

Sin embargo, tras la aprobación de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, España reconduce el enfoque que hasta ese momento venía adoptando para aproximarse al modelo social. No obstante, con anterioridad a esta fecha, se produjo un giro de tendencia en el marco del ordenamiento jurídico español orientado hacia el modelo social referenciado.

A la vista de ello, se procedió a la aprobación de la Ley 51/2003, de 3 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, en cuya Exposición de Motivos se señalaba lo siguiente: «hoy es sabido que las desventajas que presenta una persona con discapacidad tienen su origen en sus dificultades personales, pero también y sobre todo en los obstáculos y condiciones limitativas que en la propia sociedad, concebida con arreglo al patrón de la persona media, se oponen a la plena participación de estos ciudadanos».

Por otra parte, también cabe destacar la aprobación de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, con un objetivo claramente definido, fomentar el modelo social en cuanto al tratamiento de las personas con discapacidad, tal y como se hace constar en su Preámbulo: «La presente Ley, por tanto, ahonda en el modelo social de la discapacidad, cuyo precedente inmediato sería la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, pero da un decidido impulso reformador en el sentido de salvaguardar los derechos de tales personas con el objetivo de favorecer la toma de decisiones en todos los aspectos de su vida, tanto personal como colectiva, avanzar hacia la autonomía personal desinstitucionalizada y garantizar la no discriminación en una sociedad plenamente inclusiva».

Posteriormente, este mismo planteamiento fue acogido por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. En este texto normativo se incorpora la noción de discapacidad contenida en la Convención a la par que se adhiere a este concepto amplio aquellas personas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33%. Por consiguiente, se establece una doble definición de persona con discapacidad, por un lado, una concepción amplia, en la misma línea que la contemplada en la Convención Internacional bajo los postulados del modelo social y, por otro lado, un concepto estricto o más restringido, que se corresponde al modelo médico o rehabilitador de tratamiento de la discapacidad¹⁰.

¹⁰ FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: “Conceptuación y modelos de atención a la discapacidad: evolución histórica”, en VV.AA.: *La protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, MONEREO PÉREZ, J.L., MORENO VIDA, M^a.N., MÁRQUEZ PRIETO, A., VILA TIerno, F. y MALDONADO MOLINA, J.A. (Dir.), Murcia, Laborum, 2020, pp. 35-53.

III. SÍNTESIS DEL RÉGIMEN JURÍDICO MULTINIVEL APLICABLE Y PRINCIPALES INICIATIVAS ADOPTADAS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN UNA SOCIEDAD INCLUSIVA

En el ámbito del derecho interno, la protección de la discapacidad cuenta con una sólida fundamentación constitucional, sustentada sobre la base de preceptos vinculados algunos desde un enfoque más genérico y otros más específicos. Para empezar, el art. 1.1 de la CE establece que «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político».

Tan importante proclamación cuenta con otra de gran relevancia según lo contemplado en el art. 9.2 de la CE en el que dispone expresamente lo siguiente: «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». Este mandato constitucional aglutina una doble dimensionalidad, por un lado, positiva de promoción y, por otro, negativa en aras a eliminar los obstáculos, contemplando un tratamiento jurídico diferenciado para aquellos colectivos vulnerables o especialmente desfavorecidos.

A tales efectos, en el conjunto de derechos fundamentales que reconoce la CE ocupa un lugar destacado el art. 14 en el que se reconoce el derecho a la igualdad sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia de carácter personal o social, dando cabida a la prohibición de discriminación por causa de discapacidad.

No obstante, el texto constitucional también contiene referencias expresas sobre la discapacidad. En este sentido, entre los principios rectores de la política social y económica, cabe destacar el art. 49 de la CE, a tenor del cual los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que el Título I «De los derechos y deberes fundamentales» reconoce a todos los ciudadanos. Con motivo de su vinculación al Título I de la CE, incide en derechos tan importantes como, por ejemplo, el derecho al trabajo y a una remuneración suficiente (art. 35.1 CE); la realización de una política orientada al pleno empleo (art. 40 CE); régimen público de Seguridad Social (art. 41 CE); derecho a la protección de la salud (art. 43).

En cualquier caso, el art. 49 de la CE, más allá de la prohibición de discriminación que en él se contiene, encomienda a los poderes públicos la obligación de garantizar la plena efectividad de todos los derechos cívicos, sociales, políticos, culturales y económicos de las personas con discapacidad, con especial atención a la consecución de la plena integración social y laboral de este importante colectivo.

Todo ello en concordancia normativa con lo dispuesto en el art. 10 de la CE, en concreto, la referencia expresa a la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás como fundamentos del orden político y de la paz social. Sin olvidar la cláusula interpretativa que dicho precepto constitucional contiene, dado que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que el texto constitucional reconoce deberán ser interpretadas de conformidad con lo dispuesto en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos de ámbito internacional sobre las mismas materias ratificados por España, garantizando de este modo la evolución del mandato constitucional según los estándares internacionales¹¹.

¹¹ OLARTE ENCABO, S.: "Protección jurídica de la discapacidad y sus fuentes reguladoras", en VV.AA.: *La protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, MONEREO PÉREZ, J.L., MORENO

Sin ánimo de exhaustividad, como ya se ha señalado y ahora se reitera, entre los textos normativos de ámbito nacional más relevantes cabe citar, al menos, los siguientes:

- La Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad. Fue la primera ley aprobada en España dirigida a regular la atención y los apoyos a las personas con discapacidad y sus familias, sustentada sobre la base de los arts. 9.2, 10.1, 14 y 49 de la CE y en conexión con los arts. 10.2 y 93 a 96, todos ellos también del texto constitucional¹². Con esta ley se estableció un sistema de prestaciones económicas y servicios, junto con una batería de medidas orientadas hacia la consecución de la integración laboral, accesibilidad, subsidios económicos, y una serie de principios que fueron incorporados a las leyes de sanidad, educación y empleo.
- La Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de personas con discapacidad. Su aprobación supuso un renovado impulso de las políticas de equiparación de las personas con discapacidad, con dos objetivos principales claramente definidos: la lucha contra la discriminación y la consecución de la accesibilidad universal.
- La Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas. En esta ley se reconoció el derecho de libre opción de estos colectivos al aprendizaje, conocimiento y uso de las lenguas de signos, así como a los distintos medios de apoyo a la comunicación oral, siendo la comunicación uno de los factores clave para la inclusión social.
- La Ley 49/2007, de 26 de diciembre, de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.
- La Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Esta ley ahonda en el modelo social de la discapacidad y da un decidido impulso reformador en el sentido de salvaguardar los derechos de tales personas con el propósito de favorecer la toma de decisiones en todos los aspectos de su vida, tanto desde un punto de vista personal como desde una perspectiva de colectividad, avanzar decididamente hacia la autonomía personal desinstitucionalizada y, al mismo tiempo, garantizar la no discriminación en una sociedad plenamente inclusiva. Por tanto, ofrece un nuevo impulso para lograr adecuar el marco jurídico en materia de discapacidad a las directrices marcadas por la Convención, incorporando las adaptaciones requeridas en el contenido de su articulado.
- El Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, cuyo referente también fue la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. El objetivo prioritario de esta Ley es garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato, así como el ejercicio real y efectivo de derechos por parte de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones respecto del resto de ciudadanos, recurriendo para ello a la promoción de la autonomía personal, la accesibilidad universal, el acceso al empleo, la inclusión en la comunidad, promover la vida independiente, la erradicación de toda forma de discriminación, junto con el

VIDA, M^a.N., MÁRQUEZ PRIETO, A., VILA TIerno, F. y MALDONADO MOLINA, J.A. (Dir.), Murcia, Laborum, 2020, pp. 108-111.

¹² MONEREO PÉREZ, J.L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, Murcia, Laborum, 2019, pp. 118 y ss.

establecimiento del régimen de infracciones y sanciones que garantizan las condiciones básicas en los ámbitos anteriormente aludidos.

A nivel internacional, sin perjuicio de la existencia de otros textos normativos relevantes, es imprescindible referenciar a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas (ONU) el 13 de diciembre de 2006; junto con el Instrumento de ratificación del Protocolo Facultativo a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de 13 de diciembre de 2006. Como bien es sabido, ambos son tratados internacionales que recogen los derechos de las personas con discapacidad, así como las obligaciones de los Estados Partes de promover, proteger y asegurar tales derechos.

En concreto, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad cuya fecha de aprobación, como ya se ha adelantado, fue el 13 de diciembre de 2006, por la ONU, ratificada por España el 3 de diciembre de 2007 y en vigor desde el 3 de mayo de 2008. Esta Convención supuso la consagración del enfoque de derechos de las personas con discapacidad, considerando a estas personas como sujetos titulares de derechos y la obligación de los poderes públicos de garantizar el ejercicio pleno y efectivo de tales derechos¹³.

Es el resultado de un largo y arduo proceso en el que participaron varios actores esenciales: Estados miembros, observadores de la ONU, Cuerpos y organizaciones de especial relevancia de la ONU, incluido el Relator Especial sobre Discapacidad, Instituciones de derechos humanos nacionales, y Organizaciones no gubernamentales, entre las que tuvieron un papel destacado las organizaciones de personas con discapacidad y sus respectivas familias. Esta Convención consagra el cambio de paradigma del enfoque de las políticas sobre discapacidad, supera la perspectiva asistencial de la discapacidad para centrarse en un enfoque basado en los derechos humanos. Abandona la idea de las personas con discapacidad como meros objetos de tratamiento y protección social para concebirlas como sujetos titulares de derechos. De modo que, la Convención entiende que las demandas y necesidades de este importante sector poblacional deben ser cubiertas para alcanzar la igualdad de oportunidades con respecto al conjunto de los ciudadanos. Bajo tales premisas, toma en consideración la perspectiva de las capacidades diferenciadas, así como la diversidad funcional, con el propósito adicional de incorporar a la sociedad el talento y los valores de esta parte de la población.

Con este fin se establecen como principios generales el respeto a la dignidad inherente a la persona, la autonomía individual, la dependencia de cada ser humano, la no discriminación, la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad, la igualdad de oportunidades, el respeto por la diferencia y, por último, la aceptación de las personas con discapacidad como manifestación de la diversidad y la condición humana.

De conformidad con lo dispuesto, se parte de la idea de una sociedad abierta e inclusiva que ha de adaptarse, de manera solidaria, para acoger a las personas con discapacidad como elementos enriquecedores, tomando en consideración la propia intervención de las personas con capacidades diferenciadas. En este sentido, la Convención se constituye como el primer tratado internacional que regula la importancia que supone la participación del conjunto de la sociedad civil. De esta manera se produce un cambio de paradigma que ha resultado ser determinante en el avance del tratamiento de esta cuestión, contribuyendo significativamente a paliar los obstáculos que afrontan las personas con discapacidad, promoviendo su participación, en condiciones de igualdad de oportunidades, en los ámbitos social, civil, político, económico y cultural.

¹³ MONEREO PÉREZ, J.L. y ORTEGA LOZANO, P.: “El cambio de paradigma en el enfoque de los derechos fundamentales en la Convención Internacional sobre Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006”, en VV.AA.: *La protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, MONEREO PÉREZ, J.L., MORENO VIDA, M^a.N., MÁRQUEZ PRIETO, A., VILA TIerno, F. y MALDONADO MOLINA, J.A. (Dirs.), Murcia, Laborum, 2020, pp. 55-58, pp. 67-71.

Vista la normativa más reseñable concerniente al colectivo de personas con discapacidad, también conviene recordar que la Unión Europea se asienta en valores de igualdad, equidad y justicia social, libertad, democracia y derechos humanos. En este sentido, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹⁴ proporcionan la base para luchar contra todas las formas de discriminación, estableciendo la igualdad como elemento nuclear de las políticas de la Unión.

Así pues, la adopción en el año 2006 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad marcó un hito en el establecimiento de unas normas mínimas destinadas a este colectivo.

Por otro lado, el Pilar Europeo de Derechos Sociales, proclamado en el año 2017 por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea, sirve de guía para el diseño de las políticas sociales y de empleo. Entre los 20 principios y derechos que contiene, resulta remarcable el principio 17 en el que se hace constar que las personas con discapacidad tienen derecho a una ayuda a la renta que garantice una vida digna, a servicios que les permitan participar en el mercado laboral y en la sociedad y a un entorno de trabajo adaptado a sus necesidades.

Por su parte, la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020 allanó el camino para lograr una Europa sin barreras, fomentando medidas financiadas con fondos de la Unión. La evaluación de la puesta en práctica de dicha Estrategia muestra que contribuyó a mejorar notablemente la situación y, más en concreto, la accesibilidad entendida como el acceso de las personas con discapacidad, en las mismas condiciones que el resto de la población, al entorno físico, al transporte, a las tecnologías y los sistemas de la información y las comunicaciones, así como a otras instalaciones y servicios y, por otro lado, la reivindicación de sus derechos.

En la actualidad, la Estrategia europea sobre los derechos de las personas con discapacidad 2021-2030 sucede a la Estrategia europea sobre discapacidad 2010-2020. Si bien la Estrategia europea actual se sustenta sobre la base de los resultados cosechados en la versión anterior, para que las personas con discapacidad puedan ejercer todos sus derechos y participar plenamente en la sociedad, lo cierto es que, a pesar de los avances realizados especialmente en esta última década, lamentablemente este colectivo sigue teniendo que afrontar obstáculos considerables en cuanto al acceso a la asistencia sanitaria, la educación, el empleo, las actividades recreativas, la participación en la vida política y sufren un mayor riesgo de pobreza y exclusión social que las personas sin discapacidad.

En cualquier caso, es evidente que la necesidad de abordar este problema es aún más acuciante debido a la situación de pandemia ocasionada por la COVID-19 y las consecuencias que ésta ha desencadenado, incrementado las desigualdades.

No obstante, el Parlamento Europeo solicitó una estrategia sobre discapacidad renovada que abarcara todos los ámbitos contenidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Consejo se ha comprometido a continuar con la labor relativa a su implementación. Por su parte, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité Europeo de las Regiones resaltaron la importancia de la accesibilidad y de la vida independiente, así como de la gobernanza y la supervisión.

¹⁴ Para un estudio en profundidad véase VV.AA.: *La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Comares, 2012; VV.AA.: *El Sistema Universal de los Derechos Humanos. Estudio sistemático de la declaración de los derechos humanos, el pacto internacional de derechos civiles y políticos, el pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales y textos internacionales concordantes*, MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Comares, 2014; VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de los Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Comares, 2017; MONEREO PÉREZ, J.L.: *La protección de los derechos fundamentales. El modelo europeo*, Albacete, Bomarzo, 2009.

A este respecto, cabe anotar que el objetivo primordial de esta Estrategia es abordar los diversos desafíos a los que se enfrenta este colectivo, avanzar hacia una situación en la que todas las personas con discapacidad en Europa puedan hacer valer sus derechos humanos; gocen de igualdad de oportunidades y de participación en la sociedad y la economía; puedan decidir dónde, cómo y con quién viven; puedan circular libremente por todo el territorio europeo, con independencia de las necesidades de ayuda que precisen; y, por último, que no sufran ningún tipo de discriminación. Para su consecución se requiere llevar a cabo una acción coordinada tanto a nivel nacional como en el ámbito de la Unión Europea, teniendo presente que los Estados miembros siguen siendo los principales responsables de diseñar sus políticas nacionales en materia de discapacidad

En el marco de esta nueva Estrategia europea reforzada 2021-2030 se tiene en cuenta la diversidad de las discapacidades, entre las que cabe anotar las deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo, que a menudo resultan invisibilizadas, en concordancia con lo dispuesto en el art.1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, sin perder de vista los numerosos obstáculos que aún persisten en el entorno, así como el incremento de la prevalencia de la discapacidad con la edad.

También cabe apuntar aquí que ante los riesgos de múltiples desventajas a los que se enfrentan las mujeres, los niños, las personas mayores, los refugiados con discapacidad y las personas con dificultades socioeconómicas, esta Estrategia europea promueve un enfoque intersectorial en clara sintonía con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. Con este propósito, la nueva Estrategia 2021-2030 contempla un ambicioso conjunto de acciones e iniciativas emblemáticas que inciden en diversos ámbitos y se fijan múltiples prioridades, como la que se indican a continuación:

- la accesibilidad: entendida en un sentido amplio, para circular y residir libremente y, al mismo tiempo, también para participar en el proceso democrático;
- la posibilidad de tener una calidad de vida digna y vivir de manera independiente, dado que la ya citada Estrategia centra su atención en el proceso de desinstitucionalización, la protección social y la no discriminación en el ámbito laboral;
- otro de los principales vectores reside en la igualdad de participación dado que el objetivo de la Estrategia es brindar una protección eficaz a este segmento poblacional contra cualquier forma o manifestación de discriminación y violencia, en aras a garantizar la igualdad de oportunidades en la justicia, en el ámbito educativo, la cultura, el deporte, el turismo, en cuanto a los servicios sanitarios y el acceso a todos ellos;
- el papel que ha de desempeñar la Unión Europea a la hora de dar ejemplo;
- el firme propósito de la Unión Europea de alcanzar los objetivos contenidos en esta nueva Estrategia europea reforzada;
- la promoción de los derechos de las personas con discapacidad a escala mundial.

Con este cometido, la Comisión brindará su apoyo a todos los Estados miembros en la elaboración de sus respectivas estrategias y planes de acción de ámbito nacional, con el fin de avanzar en la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la legislación de la Unión Europea sobre esta cuestión.

Además, también hay que tener en cuenta que esta Estrategia forma parte del Plan de Acción para la Aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Por tanto, al complementar las estrategias en materia de igualdad para luchar contra cualquier manifestación discriminatoria, esta Estrategia contribuirá a lograr la igualdad y a reforzar el papel de Europa como socio referente para afrontar las desigualdades que aún persisten, así como a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y a promover los derechos humanos como una cuestión esencial.

En cuanto al ámbito concreto de actuación circunscrito a la nueva Estrategia europea sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030, cabe destacar lo siguiente:

1. La accesibilidad como herramienta para ejercer los derechos, la autonomía y la igualdad. La accesibilidad no restringida únicamente a los entornos construidos, sino también a los espacios virtuales, las tecnologías de la información y de las comunicaciones, los bienes y servicios, que abarcan tanto el transporte como las infraestructuras. De forma que, la accesibilidad es un elemento indispensable para el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y un requisito necesario para la consecución de la participación plena de este colectivo en igualdad de condiciones con los demás ciudadanos. Entre las múltiples iniciativas adoptadas en esta materia concreta, merece una mención especial la puesta en marcha, en 2022, de un centro europeo denominado «Accesibilidad UE» para reforzar aún más esta importante línea de actuación.
2. Disfrutar de los derechos de la Unión. Las personas con discapacidad deben disfrutar de todos los derechos en las mismas condiciones que el resto de la población y, en particular, cuando se trasladan a otro Estado miembro o bien participan en la vida política. Este ámbito de actuación abarca el derecho a circular y residir libremente, por ejemplo, ante situaciones de traslado a otro Estado miembro por motivos de trabajo, estudio o de otra índole; y fomentar la participación en el proceso democrático, en tanto que la plena participación política implica que las personas con discapacidad participen en las elecciones, así como en los procesos políticos y la toma de decisiones, siempre en condiciones de igualdad con el resto. Entre las iniciativas a destacar en este ámbito de actuación se encuentra la propuesta de creación formulada por la Comisión, antes de que finalice el año 2023, de la denominada Tarjeta Europea de Discapacidad, con vistas a que sea reconocida en todos los Estados miembros. Esta iniciativa se basa en la experiencia ya adquirida con el proyecto piloto de tarjeta europea de discapacidad implementada en ocho Estados miembros y con la tarjeta europea de estacionamiento para personas con discapacidad. En esta línea se va a promover la plena participación de este colectivo en las elecciones europeas, como votantes y también como candidatos; las listas en los procesos electorales han de reflejar la diversidad de la sociedad; la elaboración, en 2023, de una guía de buenas prácticas electorales que abordará con detenimiento la participación de los ciudadanos con discapacidad en el proceso electoral; satisfacer las necesidades de este sector poblacional en materia de votación electrónica; y promover la participación democrática inclusiva a través del nuevo programa de Ciudadanía, Igualdad, Derechos y Valores.
3. Nivel de vida digno y vida independiente. Partiendo de la premisa de que la independencia, los servicios sociales, el empleo de calidad sostenible y con condiciones dignas, el desarrollo de nuevas capacidades para nuevos puestos de trabajo, la vivienda accesible e inclusiva, la participación en los procesos de formación y aprendizaje permanente, la consolidación de la protección social adecuada y el refuerzo de la economía social se alzan como elementos indispensables para que todas las personas con discapacidad puedan disfrutar de una vida digna. Entre las iniciativas más reseñables, de aquí a 2023, la elaboración de una serie de directrices, por parte de la Comisión, en las que recomendará a los Estados miembros mejoras para la vida independiente y la inclusión en la comunidad, con el objetivo de permitir a las personas con discapacidad viviendas accesibles y asistidas en la comunidad, o bien que continúen viviendo en sus hogares con regímenes de asistencia personal. De aquí a 2024, también está previsto que la Comisión presente un marco europeo de calidad para contar con unos servicios sociales de excelencia que presten toda la atención necesaria que requieren las personas con discapacidad. Durante el presente año, la Comisión va a presentar un ambicioso paquete de medidas con el fin

de mejorar los resultados actualmente existentes en el mercado laboral de las personas con discapacidad, recurriendo para ello a la cooperación de la Red de Servicios Públicos de Empleo, los interlocutores sociales y las organizaciones de personas con discapacidad. Este paquete apoyará a todos los Estados miembros para llevar a cabo las orientaciones en materia de empleo, supondrá un avance sobre el refuerzo de las capacidades de los servicios de empleo e integración, mejorando las perspectivas de contratación recurriendo para ello a la implementación de acciones positivas y luchando contra concepciones estereotipadas ya obsoletas, garantizando ajustes razonables, velando por la salud y la seguridad en el ámbito laboral, y contemplando regímenes de readaptación profesional en caso de accidente o enfermedad crónica, entre otras medidas.

4. Igualdad de acceso y no discriminación. Se recoge expresamente el derecho de las personas con discapacidad a la protección frente a cualquier forma o manifestación de discriminación y violencia, la igualdad de oportunidades en materia de justicia, en el ámbito de la educación accesible e inclusiva, cultura, vivienda, protección social, acceso sostenible y equitativo a la asistencia sanitaria, actividades recreativas, ocio, deporte y turismo, garantizar la seguridad y la protección de este colectivo especialmente vulnerable dado que tiene un mayor riesgo de convertirse en víctimas de violencia y abusos, especialmente en el caso de las mujeres, las personas mayores y los niños con discapacidad. A tal fin, la Comisión insta a los Estados miembros a promover el desarrollo de escuelas inclusivas, junto con los objetivos del Espacio Europeo de Educación y del Plan de Acción de Educación Digital; mejorar el acceso de las personas con discapacidad a todos los servicios de asistencia sanitaria con una perspectiva inclusiva; la Comisión ofrecerá, de aquí al año 2024, orientaciones a los Estados miembros y a los profesionales sobre el apoyo a las víctimas de violencia con discapacidad, entre otras medidas contempladas.
5. Promover los derechos de las personas con discapacidad a nivel global. En este ámbito de actuación la Unión Europea continuará defendiendo y promoviendo los derechos humanos de este colectivo y apoyando su inclusión social en todas las relaciones internacionales, como parte de las acciones exteriores, la planificación de políticas junto con los programas de financiación. No obstante, se presta especial atención a los niños y a los jóvenes con discapacidad, especialmente en lugares de conflicto y en los países en desarrollo, en los que con frecuencia carecen de la protección debida, el acceso a la educación y los servicios sociales. Para su consecución también se requiere el compromiso de terceros países en el marco de las denominadas políticas de ampliación y vecindad de la Unión Europea y de su amplia agenda en materia de cooperación para el desarrollo. A tal fin, se organizarán diálogos estructurados periódicos en foros multilaterales para mejorar la cooperación que se precisa a escala mundial.
6. Ejecutar esta Estrategia de forma eficaz. Con este propósito la Comisión insta a todos los Estados miembros, así como a las instituciones y organismos de la Unión Europea a tomar en consideración las necesidades de las personas con discapacidad a la hora de diseñar, implementar y supervisar la legislación, las políticas y los programas de financiación mediante la puesta en marcha de acciones específicas. En consonancia con todo ello, se promueve la cooperación en materia de discapacidad entre las instituciones de la Unión Europea, los diferentes Estados miembros y otras partes interesadas, con financiación europea y la provisión de formación. Con este propósito se planteó la creación de la Plataforma sobre discapacidad en sustitución al Grupo de Alto Nivel en materia de discapacidad y promoverá la instauración de esta nueva Estrategia renovada 2021-2030 con fondos europeos, y las estrategias nacionales sobre discapacidad.

7. Predicar con el ejemplo e instar a las demás instituciones, organismos y agencias de la Unión para que transiten en la misma dirección. Para ello, se contempla la inclusión de acciones para hacer de la selección, la contratación, el empleo y el mantenimiento de mismo, unos procesos inclusivos en materia de discapacidad.
8. Concienciación, gobernanza y medición del progreso garantizando una supervisión rigurosa. Con este propósito, la Comisión va a trabajar conjuntamente con todos los Estados miembros.

A la vista de lo hasta aquí expuesto cabe concluir que la Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para el período comprendido entre 2021-2030 tiene por objeto implementar mejoras adicionales significativas en todos los ámbitos de la vida de las personas con discapacidad dentro y fuera del territorio de la Unión Europea. La puesta en marcha de las iniciativas que en ella se contemplan contribuirá a reducir de manera drástica la discriminación y las desigualdades, al mismo tiempo, va a proporcionar apoyo a las personas con discapacidad para que puedan disfrutar plenamente de sus derechos humanos, libertades fundamentales y derechos de la Unión Europea en igualdad de condiciones que los demás ciudadanos, con el fin de maximizar su grado de independencia, participación y proporcionar unas condiciones de vida dignas, todo ello con un plazo máximo marcado de aquí a 2030.

Para alcanzar estos objetivos se requiere un compromiso firme de los Estados miembros, el fomento de políticas y acciones que propicien entornos realmente accesibles, sistemas educativos y sanitarios inclusivos y de calidad, diseñar itinerarios eficaces orientados hacia el empleo equitativo, todo ello dirigido a las personas con discapacidad.

Otra de las piezas clave va a ser la capacitación de este colectivo para que puedan participar con plenitud en el proceso de transición hacia una economía y una sociedad verdaderamente inclusivas, verdes y digitales, así como en nuestra democracia y propiciar su participación en aras a reafirmar los valores principales que enarbola la Unión Europea consagrados en los tratados. Ello supondrá una contribución muy significativa en clave de una igualdad real y efectiva, a la par que se refuerzan los derechos de esta parte de la población a nivel mundial¹⁵.

Por otro lado, hay que destacar la labor encomiable que viene desempeñando el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (en adelante, CERMI). A este respecto, la Confederación Coordinadora Estatal de Personas con Discapacidad Física y Orgánica de España (COCEMFE), la Confederación Española de Organizaciones a favor de las personas con discapacidad intelectual (FEAPS), la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), la Confederación Estatal de Personas Sordas (CNSE), la Confederación Española de Familias de Personas Sordas (FIAPAS) junto con la Confederación Española de Federaciones y Asociaciones de Atención a las personas con parálisis cerebral y afines (ASPACE), en condición de organizaciones promotoras constituyen el CERMI. Se trata de una entidad de base asociativa de ámbito estatal sin ánimo de lucro, cuyo principal objetivo es actuar representativamente en defensa de los derechos e intereses de las personas con discapacidad.

Según lo dispuesto en el art. 2 de sus Estatutos, la misión de esta asociación consiste en articular y vertebrar al movimiento social español de la discapacidad para que, desde la fortaleza de la cohesión y la unidad del sector, y manteniendo siempre el máximo respeto del pluralismo inherente a un segmento social tan diverso, desarrollar una acción política representativa en defensa de los derechos e intereses tanto de las personas con discapacidad como de sus familias.

El CERMI traslada ante los poderes públicos, los distintos agentes y operadores, y la sociedad, mediante propuestas constructivas, previamente articuladas y contrastadas técnicamente, las necesidades y las peticiones formuladas por las personas con discapacidad, asumiendo de este

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0101&from=FR>

modo su representación, convirtiéndose en interlocutor y referente de este colectivo, para promover el pleno ejercicio de sus derechos, la no discriminación, la igualdad de oportunidades, la inclusión en la comunidad, la emancipación social y, en líneas generales, la mejora de las condiciones de vida del conjunto de la ciudadanía española con discapacidad y también de sus respectivas familias. Además, se constituye como la asociación más representativa de este colectivo, con vocación estatal para articular las relaciones con las instituciones españolas de ámbito estatal y autonómico, y con vocación europea e iberoamericana, para las relaciones con las instituciones comunitarias, así como con otras instancias europeas y de ámbito internacional.

Entre los aspectos más salientes, cabe destacar especialmente los valores que inspiran y orientan la actuación del CERMI que son los que sustentan la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006¹⁶.

IV. REFLEXIONES CONCLUSIVAS

Partiendo de la base de lo dispuesto en la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, el art. 14 de la Constitución Española, reconoce la igualdad ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna. A su vez, el art. 9.2 de la CE establece que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitando su participación en la vida política, cultural y social, así como el art. 10 de la Constitución, de los derechos y deberes fundamentales, que establece la dignidad de la persona como fundamento del orden político y de la paz social. En congruencia con estos preceptos la Carta Magna, en su art. 49, refiriéndose de manera específica a las personas con discapacidad, ordena expresamente a los poderes públicos que presten la atención especializada que requieran y el amparo especial que en última instancia posibilite el disfrute pleno de sus derechos.

Este conjunto de derechos y libertades enunciados constituyen, sin duda, uno de los ejes esenciales en el ámbito de actuación en materia de discapacidad. A este respecto conviene incidir en el deber de cumplimiento en cuanto al mandato constitucional dirigido a los poderes públicos para asegurar que las personas con discapacidad puedan disfrutar del conjunto de todos los derechos humanos: civiles, sociales, económicos y culturales.

No obstante, como cuestión no menor, en cuanto a la terminología empleada en el art. 49 de la CE, al referirse a las personas con discapacidad como «disminuidos» precisa de un replanteamiento del término empleado dada su connotación negativa e incluso pudiendo resultar peyorativa. Desde una perspectiva contextualizada, si bien es cierto que esta cuestión terminológica es propia del momento histórico en la que se adoptó, hoy día ha quedado obsoleta y requiere de una revisión y actualización dado que no debemos pasar por alto la importancia que tiene el lenguaje.

El marco normativo junto con las acciones públicas en esta materia han de ir orientadas de manera determinante para que las personas con discapacidad sean partícipes, como sujetos activos titulares de derechos, que haga factible una vida en igualdad de condiciones que el resto de la ciudadanía, suprimiendo todas aquellas actuaciones o medidas que puedan resultar segregadoras.

Siendo esto así, es preciso diseñar y poner en marcha estrategias de intervención que operen simultáneamente sobre las condiciones personales y también sobre las condiciones ambientales enfocadas al entorno social del que forman parte.

En esta perspectiva se mueven esencialmente dos estrategias de intervención relativamente nuevas y que desde orígenes distintos van, sin embargo, convergiendo progresivamente. Por un lado, encontramos la estrategia de lucha contra la discriminación y, por otro, la de accesibilidad universal, sin perder de vista el propio reconocimiento de la discapacidad como un concepto que evoluciona

¹⁶ <https://www.cermi.es/es/cermi/normas-reguladoras/estatutos>

de manera paralela a tenor de los cambios operados en la manera de entender el fenómeno de la discapacidad en cada momento de la historia.

Así pues, la estrategia de lucha contra la discriminación se inscribe en la reivindicación de algunas minorías por lograr la igualdad de trato y por el derecho a la igualdad de oportunidades como cuestiones fundamentales en la consecución de la inclusión y participación social.

En cuanto a la accesibilidad está en su origen muy unida al movimiento promovido por algunas organizaciones de personas con discapacidad, organismos internacionales y un nutrido elenco de expertos en favor del modelo de «vida independiente», que defiende una participación más activa de estas personas en la comunidad sobre unas bases nuevas: como ciudadanos titulares de derechos; sujetos activos que ejercen el derecho a tomar decisiones sobre su propia existencia y no meros beneficiarios de decisiones ajenas; como personas que tienen especiales dificultades para satisfacer unas necesidades que son normales, más que personas especiales con necesidades diferentes al resto de sus conciudadanos y como ciudadanos que para atender esas necesidades demandan apoyos personales, pero también modificaciones en los entornos que erradiquen aquellos obstáculos o barreras que les impiden o dificulten su plena participación social.

Sea como fuere, hoy por hoy, pese a las inequívocas proclamaciones constitucionales, legales, a la existencia del acervo normativo ya preexistente en los ámbitos nacional, internacional y europeo, junto con el meritorio esfuerzo hecho hasta ahora, no solo por los poderes públicos como principales garantes y a nivel institucional, sino también especialmente por el colectivo de las personas con discapacidad y por sus familias, así como sus representantes, lo cierto es que la persistencia en la sociedad de desigualdades revela la necesidad de seguir avanzando, dado que, aunque son importantes los pasos que se han dado hasta el momento, lo cierto es que aún queda mucho camino por recorrer, y para ello se requiere, sobre todo, la implicación real no solo de los organismos nacionales y supranacionales sino de todo el conjunto de la ciudadanía. En esta línea de actuación, se precisan cambios de comportamiento de la propia sociedad civil con una participación más activa y un cambio cultural. Es el momento de que la práctica social lo permita y para ello hay que pasar de la norma a la realidad social y evitar cualquier discriminación a este importante colectivo.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO DÍAZ, A.: *Historia de las deficiencias*, Madrid, Escuela Libre Editorial-Fundación ONCE, 1995.
- BIEL PORTERO, I.: *Los derechos humanos de las personas con discapacidad*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011.
- CUENCA GÓMEZ, P.: *Los derechos fundamentales de las personas con discapacidad. Un análisis a la luz de la Convención de la ONU*, Madrid, Universidad de Alcalá, 2012.
- FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: “Conceptuación y modelos de atención a la discapacidad: evolución histórica”, en VV.AA.: *La protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, MONEREO PÉREZ, J.L., MORENO VIDA, M^a.N., MÁRQUEZ PRIETO, A., VILA TIerno, F. y MALDONADO MOLINA, J.A. (Dir.), Murcia, Laborum, 2020.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, Murcia, Laborum, 2019.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *La protección de los derechos fundamentales. El modelo europeo*, Albacete, Bomarzo, 2009.

- MONEREO PÉREZ, J.L. y ORTEGA LOZANO, P.: “El cambio de paradigma en el enfoque de los derechos fundamentales en la Convención Internacional sobre Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006”, en VV.AA.: *La protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, MONEREO PÉREZ, J.L., MORENO VIDA, M^a.N., MÁRQUEZ PRIETO, A., VILA TIerno, F. y MALDONADO MOLINA, J.A. (Dir.), Murcia, Laborum, 2020.
- OLARTE ENCABO, S.: “Protección jurídica de la discapacidad y sus fuentes reguladoras”, en VV.AA.: *La protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, MONEREO PÉREZ, J.L., MORENO VIDA, M^a.N., MÁRQUEZ PRIETO, A., VILA TIerno, F. y MALDONADO MOLINA, J.A. (Dir.), Murcia, Laborum, 2020.
- PALACIOS, A.: *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Madrid, Cinca, 2008.
- PÉREZ, M.E. y CHHABRA, G.: “Modelos teóricos de discapacidad: un seguimiento del desarrollo histórico del concepto de discapacidad en las últimas cinco décadas”, *Revista Española de Discapacidad*, núm. 7 (I), 2019.
- SANCHEZ MARTÍNEZ, M.O. y SOLAR CAYÓN, J.I.: *La Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad y su impacto en la legislación autonómica de Cantabria. Propuestas de Reformas Legislativas*, Madrid, Dykinson, 2015.
- SEOANE, J.A.: “¿Qué es una persona con discapacidad?”, *Ágora-Papeles de Filosofía*, núm. 30/1, 2011.
- VV.AA.: *La protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, MONEREO PÉREZ, J.L., MORENO VIDA, M^a.N., MÁRQUEZ PRIETO, A., VILA TIerno, F. y MALDONADO MOLINA, J.A. (Dir.), Murcia, Laborum, 2020.
- VV.AA.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de los Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Comares, 2017.
- VV.AA.: *El Sistema Universal de los Derechos Humanos. Estudio sistemático de la declaración de los derechos humanos, el pacto internacional de derechos civiles y políticos, el pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales y textos internacionales concordantes*, MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Comares, 2014.
- VV.AA.: *La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dir. y Coords.), Granada, Comares, 2012.

ENLACES CONSULTADOS

- <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/shotlist/I-199417>
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0101&from=FR>
- <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>
- [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32017C1213\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32017C1213(01))
- <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0636:FIN:es:PDF>
- <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1484&langId=es>
- <https://www.cermi.es/es/cermi/normas-reguladoras/estatutos>