

DE LA LEY DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE MINUSVÁLIDOS A LA LEY GENERAL DE DISCAPACIDAD: RETOS Y OPORTUNIDADES

Marina Romeo Delgado

Montserrat Yepes Baldó

Fernando Barbancho Tovillas

Carlos Pascual Haba

Francisco Javier Pérez Conesa

Cátedra Universitat de Barcelona

Fundación Adecco para la Integración Laboral de Personas con Discapacidad

EXTRACTO

En 2013, a partir de la refundición de la legislación previa en materia de discapacidad en la nueva Ley General de Discapacidad, se da un nuevo paso en la inclusión laboral de este colectivo. El presente artículo muestra, en primer lugar, el desarrollo legislativo en materia de integración laboral en el que se basa la actual ley. En segundo lugar se explora la valoración cualificada de expertos del ámbito legal, laboral y del movimiento asociativo en relación con la evolución de dichas bases jurídicas en materia de discapacidad. Por último, se analiza el cumplimiento de la ley a partir de las actuaciones de la Inspección de Trabajo en Cataluña. Los resultados constatan como, si bien el nuevo ordenamiento jurídico es necesario, este resulta insuficiente para la plena inclusión laboral del colectivo de personas con discapacidad, requiriendo también un cambio en las actitudes estereotipadas de la sociedad hacia estas personas.

Palabras claves: inclusión laboral, LISMI, Ley General de Discapacidad e Inspección de Trabajo.

Fecha de entrada: 27-11-2015 / Fecha de aceptación: 14-03-2016

FROM LISMI TO THE SPANISH DISABILITY GENERAL LAW: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

Marina Romeo Delgado

Montserrat Yepes Baldó

Fernando Barbancho Tovillas

Carlos Pascual Haba

Francisco Javier Pérez Conesa

ABSTRACT

In 2013, the consolidation of the previous legislation in the new Disability General Law, means a new opportunity for the labour inclusion of people with disabilities. Firstly, this article shows the legislative development in the field of labour integration. Secondly, it explores the meaningful valuation of qualified experts from the legal field, labour and the association movement about the evolution of the regulation in the field of disabilities. Finally, it analyses the compliance of the law from the information proceedings of the Labour Inspectorate in Catalonia. Results show how, although the new law is necessary, it is scarce for the full labour inclusion of the collective of people with disabilities; a change in the stereotypical attitudes of society towards these people is also required.

Keywords: labour inclusion, LISMI, Spanish Disability General Law and Labour Inspectorate.

Sumario

Introducción

1. Desarrollo legislativo en materia de integración laboral en España
2. Método
 - 2.1. Fase I. Valoración cualificada de los expertos
 - 2.2. Fase II. Análisis de las actuaciones llevadas a cabo por la Inspección de Trabajo en Cataluña (2011-2013)
3. Resultados
 - 3.1. Fase I
 - 3.2. Fase II
4. Discusión

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

En estos últimos años, en el marco de la responsabilidad social corporativa (RSC) se constata como las organizaciones han desarrollado diversas políticas que tienen como objetivo la inclusión laboral de personas con discapacidad. A pesar del camino recorrido, la inclusión laboral de este colectivo y su participación efectiva en el mercado de trabajo continúan mostrando problemáticas específicas y disfuncionalidades. Muestra de ello es que la tasa de empleo de personas con discapacidad (24,3%) se sitúa en más de 50 puntos por debajo de la tasa de empleo de la población sin discapacidad (76,22%) (INE, 2014).

Para paliar esta situación, podemos observar que desde el ordenamiento jurídico español y las correspondientes políticas sociales se ha venido realizando una clara apuesta respecto a la reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad, especialmente desde la aprobación de la [Ley 13/1982, de 7 de abril](#), de Integración Social del Minusválido (LISMI)¹. Esta es considerada como la ley de referencia en este contexto, si bien su aplicación no llega a ser suficiente ya que su despliegue ha despertado cierta controversia por el bajo grado de cumplimiento existente en la actualidad.

El presente artículo muestra, en primer lugar, el desarrollo legislativo en materia de integración laboral en el que se basa la actual ley. En segundo lugar, se explora la valoración cualificada de expertos del ámbito legal, laboral y del movimiento asociativo en relación con la evolución de dichas bases jurídicas en materia de discapacidad. Por último, se analiza el cumplimiento de la ley a partir de las actuaciones de la Inspección de Trabajo en Cataluña.

1. DESARROLLO LEGISLATIVO EN MATERIA DE INTEGRACIÓN LABORAL EN ESPAÑA

Después de más de 30 años desde su promulgación, el nivel de cumplimiento del artículo 38 de la LISMI resulta bajo. En este artículo se establecía la obligatoriedad de incorporar a un porcentaje de personas con discapacidad no inferior al 2% en empresas públicas o privadas de más de 50 trabajadores, o el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad². Si bien el incumplimiento por parte del empresario está

¹ [Ley 13/1982, de 7 de abril](#), de integración social de minusválidos, BOE de 30 de abril de 1982, núm. 103, págs. 11.106-11.112.

² [Real Decreto 364/2005, de 8 de abril](#), por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad.

tipificado como infracción grave, dicho incumplimiento «se ve favorecido por un porcentaje excesivamente bajo de empresas que han sido inspeccionadas» (Fundación Equipara, 2008, pág. 116).

El artículo 38.1 de la LISMI no es la primera norma de nuestro ordenamiento jurídico que estableció la cuota de reserva de empleo como mecanismo de acción positiva directa para el empleo de las personas con discapacidad. Este «honor» se atribuye al Decreto 2531/1970, de 22 de agosto, sobre empleo de trabajadores minusválidos, si bien no hay que olvidar que hay precedentes más remotos en nuestro país sobre cuotas de reserva obligatoria de empleo de «minusválidos»³, pero no tenían el carácter generalista del mismo.

En el apartado relativo al «empleo protegido» del Decreto 2531/1970 –arts. 10 a 15–, se establecía la reserva obligatoria de empleo de «minusválidos» de forma genérica (por parte del Ministerio de Trabajo⁴, las reglamentaciones de trabajo⁵ y los reglamentos de régimen interior⁶ –art 10–), y, a su vez, de forma específica para determinadas empresas. Concretamente, el artículo 11.1 establecía que «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las Empresas cuya plantilla exceda de cincuenta trabajadores fijos reservarán al menos un dos por ciento de la misma para los trabajadores minusválidos incluidos en el Registro respectivo». Como se puede apreciar, el tenor de la cuota de reserva de empleo del antecedente es prácticamente idéntico al del artículo 38.1 de la LISMI, salvo que en la norma precedente no se hacía distinción alguna entre empresas públicas y privadas.

³ La propia exposición de motivos del Real Decreto 2531/1970, tras hacer referencia a que «en los países más progresivos socialmente,... múltiples disposiciones legales imponen cupos de reserva obligatoria para los mismos [minusválidos] en determinados empleos...», mencionaba expresamente como precedentes más destacados: a) el Reglamento del Cuerpo de Caballeros Mutilados por la Patria (aprobado por el Decreto de 5 de abril de 1938 –cuyo título era Reglamento Provisional del Benemérito Cuerpo de Mutilados de Guerra por la Patria–); b) las Reglamentaciones Nacionales de Trabajo –denominadas Ordenanzas Laborales–; c) la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social; y d) la Ley de Seguridad Social de 1966 (907/1966, de 21 de abril).

⁴ Según el artículo 10.1: «El Ministerio de Trabajo determinará y clasificará, con carácter general, por ramas de actividad laboral y categorías profesionales, los empleos y puestos de trabajo que las empresas deberían reservar obligatoriamente a los minusválidos, teniendo en cuenta la causa y naturaleza de su limitada capacidad laboral, el grado de disminución de la misma y sus conocimientos profesionales».

⁵ Según el artículo 10.2: «Las Ordenanzas Reglamentaciones de Trabajo, Normas de Obligado Cumplimiento y Convenios Colectivos Sindicales que se establezcan en lo sucesivo, o que sean revisados, contendrán, para las Empresas comprendidas en su ámbito de aplicación, cupos de reserva obligatoria en las categorías, empleos o puestos de trabajo que puedan ser desempeñados normalmente por trabajadores minusválidos».

⁶ Según el artículo 10.3: «Asimismo, los Reglamentos de régimen interior concretarán los puestos de trabajo que la Empresa respectiva deberá reservar para los trabajadores minusválidos de su plantilla o, en su defecto, para los ajenos a la misma» (redacción según corrección de errores). Se debe recordar que los Reglamentos de régimen interior debían redactarse en las empresas que ocupasen normalmente 50 o más trabajadores fijos –aunque este número mínimo de trabajadores podía ser rebajado o suprimido– a efectos de acomodar su organización del trabajo a las normas contenidas en las reglamentaciones (arts. 15 a 19 de la Ley de 16 de octubre de 1942, por la que se establecen normas para regular la elaboración de las Reglamentaciones de Trabajo).

No obstante, y a diferencia de la LISMI, el mencionado precepto del [Decreto 2531/1970](#) añadía que: «Tal obligación se cumplirá a medida que se produzcan vacantes en las mismas por causas naturales o biológicas» (art. 11.2), y que «el porcentaje de reserva obligatoria a que se refiere el párrafo primero podrá reducirse o incluso ser anulado, previa autorización del Ministerio de Trabajo, con informe del Jurado de Empresa, o, en su defecto, de los Enlaces sindicales, cuando así lo impongan exigencias ineludibles del proceso laboral o la especial peligrosidad, toxicidad o penosidad del puesto de trabajo a desempeñar. En este caso, la obligación impuesta puede sustituirse por el pago de la cantidad que reglamentariamente se determine» (art. 11.3). Como se puede apreciar, la regulación de la cuota de reserva de empleo del precedente era mucho más completa que la norma de referencia del periodo constitucional –LISMI–.

Pero es que, además, el artículo 16.1 del [Decreto 2531/1970](#) establecía un incentivo a las empresas obligadas por la cuota de reserva de empleo cuando ocupasen a un porcentaje superior de «minusválidos» que el 2% exigido, consistente en una bonificación sobre las aportaciones propias de los empresarios a la Seguridad Social –excluidas las cuotas por accidente de trabajo–, que no podía superar el 25%⁷, cosa que tampoco establecía la LISMI. Pero no acabó ahí el fomento del empleo de los «minusválidos» más allá de la cuota de reserva, porque el [Decreto 1378/1975, de 12 de junio](#), dio una nueva redacción al artículo 16 del Decreto 2531/1970 estableciendo nuevas bonificaciones en las aportaciones empresariales a la Seguridad Social en función de si la empresa tenía o no 50 trabajadores fijos, por lo que se abrió totalmente esa medida de fomento de empleo de «minusválidos» a todas las empresas y no solo a las empresas obligadas a la cuota de reserva de empleo como mecanismo de acción positiva directa para el empleo de las personas con discapacidad⁸.

Del periodo de vigencia del [Decreto 2531/1970, de 22 de agosto](#), sobre empleo de trabajadores minusválidos, hasta la LISMI –salvo la anomalía que supuso la derogación del mencionado Decreto por el [Real Decreto 1327/1981, de 19 de junio](#), sobre programa de empleo para trabajadores minusválidos y con ella la supresión del cupo de reserva, después recuperado por la LISMI–, en materia de cuota de reserva de empleo de los trabajadores «minusválidos» cabe señalar que su eficacia fue más que dudosa y en esos años no se avanzó casi nada.

Pese a ello, la LISMI es considerada por el movimiento asociativo de las personas con discapacidad globalmente como positiva, ya que ha contribuido a conformar las políticas públicas de

⁷ La Orden de 12 de enero de 1972 reguló el procedimiento para solicitar esas bonificaciones y fijó que consistían en un 25%.

⁸ La nueva redacción del artículo 16 del [Decreto 2531/1970](#), introducida por el [Decreto 1378/1975](#), establecía que las empresas con menos de 50 trabajadores fijos que contratasen trabajadores «minusválidos» tendrían las bonificaciones siguientes: el 100% durante el periodo de prueba, sin que pudiera exceder de seis meses; el 40% para los trabajadores de menos de 40 años; el 50% para los trabajadores de 40 a 50 años; el 60% para los trabajadores de más de 50 años y menos de 55 años; y el 100% para los trabajadores de más de 55 años (art. 16.1). Y las empresas de 50 o más trabajadores fijos disfrutarían de estas mismas bonificaciones respecto de los trabajadores «minusválidos» que ocupasen sobre del cupo de reserva establecido en el artículo 11 (art. 16.2). Téngase en cuenta que el cupo de reserva del artículo 11.1 del [Decreto 2531/1970](#) se estableció para las empresas cuya plantilla excediera de 50 trabajadores.

discapacidad de nuestro país en este largo periodo de vigencia, además de sentar las bases jurídicas para los posteriores avances en materia de derechos e inclusión de personas con discapacidad.

Las tres leyes genéricas de discapacidad vigentes en España hasta 2012⁹ fueron refundidas en el [Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre](#)¹⁰, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. El nuevo texto fue consensuado con las principales entidades y asociaciones del ámbito de la discapacidad y contempla la protección de colectivos especialmente vulnerables a la discriminación, incluyendo un título específico dedicado a las personas con discapacidad, que garantiza la igualdad de oportunidades, la atención sanitaria, educación y empleo de este colectivo (VILLAMARÍN, BERDULLAS y DE VICENTE, 2014).

Hay que apuntar que esta nueva ley unifica toda la normativa de ámbito nacional existente hasta el momento. En este sentido se constata que el régimen sancionador de esta proviene de la antigua Ley de infracciones y sanciones (LISOS) del año 2007 ([Ley 49/2007, de 26 de diciembre](#), por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad), las cuotas de reserva del [Real Decreto 27/2000, de 14 de enero](#)¹¹, y las medidas alternativas al cumplimiento de las cuotas de reserva de las que se hace referencia son las previamente establecidas en el [Real Decreto 364/2005, de 8 de abril](#).

Además, cabe señalar que el [texto refundido actual](#) tiene como referente la [Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas](#), y que entró en vigor en España el 3 de mayo de 2008¹².

Las novedades más importantes del nuevo texto se constatan a nivel conceptual, más que a nivel estrictamente legal, dado que entiende a las personas con discapacidad como ciudadanos libres titulares de derechos garantizados por los poderes públicos, superándose así el concepto asistencial en que se asentaba la legislación anterior.

⁹ LISMI, [Ley 51/2003, de 2 de diciembre](#), de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, y [Ley 49/2007, de 26 de diciembre](#), por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

¹⁰ [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, BOE de 3 de diciembre de 2013, núm. 289, págs. 95.635-95.673.

¹¹ [Real Decreto 27/2000, de 14 de enero](#), por el que se establecen medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2% en favor de trabajadores discapacitados en empresas de 50 o más trabajadores, BOE de 26 de enero de 2000, núm. 22, págs. 3.410-3.412.

¹² Instrumento de ratificación de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006.

Desde el equipo investigador de la «Cátedra Universidad de Barcelona - Fundación Adecco para la inclusión laboral de personas con discapacidad», y a raíz de la aprobación del [Real Decreto Legislativo 1/2013](#), consideramos necesario conocer la valoración cualificada de expertos del ámbito legal, laboral y del movimiento asociativo de personas con discapacidad en relación con nuevo marco. Por otro lado, con objeto de investigar el grado de cumplimiento de la legislación, se analizan las actuaciones llevadas a cabo por la Inspección de Trabajo en Cataluña en los tres años anteriores a la aprobación del [Real Decreto Legislativo 1/2013](#).

2. MÉTODO

Hemos considerado pertinente estructurar en dos fases el procedimiento investigador con objeto de dotar a nuestro trabajo de una mayor claridad expositiva. En la fase I se analizan las percepciones de los expertos en relación con el marco legal, y en la fase II, por su parte, las actuaciones llevadas a cabo por la Inspección de Trabajo en Cataluña durante los años 2011-2013.

2.1. FASE I. VALORACIÓN CUALIFICADA DE LOS EXPERTOS

Para recoger las valoraciones cualificadas de los expertos se diseñó un guion de entrevista semiestructurada a partir del cual se analizaron los puntos fuertes y débiles, las amenazas y las oportunidades (*DAFO Analysis*) de las referencias legales vigentes hasta 2013 ([LISMI](#), 1982; [LIONDAU](#), 2003 –Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad–; y [LISOS](#), 2007) y el [Real Decreto Legislativo 1/2013](#).

Los indicadores de análisis establecidos (tabla 1) hacen referencia a la percepción en cuanto a los niveles de inclusión laboral con relación a las personas con discapacidad, el grado de cumplimiento de la legislación por parte de las empresas, y grado de control, por parte de la Administración pública, a la hora de velar por el cumplimiento de la normativa legal.

Tabla 1. Guion de entrevista semiestructurada

| Legislación | Indicadores de valoración |
|--|---|
| Valoración de las anteriores leyes (LISMI , 1982; LIONDAU , 2003; y LISOS , 2007) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Valoración del funcionamiento en cuanto a la inclusión laboral de las personas con discapacidad. 2. Valoración del grado de cumplimiento y adaptación por parte de las empresas. 3. Valoración del grado de control por parte de los organismos reguladores. <p style="text-align: right;">.../...</p> |

| Legislación | Indicadores de valoración |
|--|--|
| <p>.../...</p> <p>Valoración del Real Decreto Legislativo 1/2013</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Valoración del Real Decreto Legislativo en relación con inclusión, cumplimiento y control. 2. Identificación de impulsores y facilitadores (personales, económicos, organismos públicos y privados, etc.) en relación con inclusión, cumplimiento y control. 3. Valoración de limitaciones del nuevo marco legislativo. |

Consideramos la entrevista semiestructurada como el método más adecuado para obtener información de los expertos, dado que nos permite conocer las percepciones y discursos de los profesionales del ámbito de la inclusión laboral de personas con discapacidad con una mayor profundización en las respuestas, adaptándose a las particularidades del entrevistado (KVALE, 2011).

Para valorar la adecuación del guion se procedió a realizar una entrevista piloto con un experto del ámbito del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Sus valoraciones permitieron adecuar el instrumento en los términos en que finalmente quedó descrito.

Posteriormente se inició una ronda de entrevistas con expertos del ámbito legal y laboral pertenecientes a la Administración pública y al ámbito universitario, así como al movimiento asociativo de personas con discapacidad.

2.2. FASE II. ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES LLEVADAS A CABO POR LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN CATALUÑA (2011-2013)

En esta fase del estudio se analizaron las actuaciones de la Inspección de Trabajo en Cataluña entre los años 2011 y 2013 en materia de inclusión laboral de personas con discapacidad. Los datos fueron facilitados por la Inspección de Trabajo en Cataluña, e incluían información acerca del número de expedientes finalizados y actas de infracción emitidas, así como los importes de las sanciones, el número de nuevos contratos de personas con discapacidad que se derivaron o las medidas alternativas desarrolladas a partir de la acción inspectora. En ningún caso se facilitó información sobre las empresas inspeccionadas, garantizándose así el anonimato y la confidencialidad de los datos aportados.

3. RESULTADOS

3.1. FASE I

Para concretar mejor el análisis de las entrevistas hemos organizado la información en seis subapartados que comprenden los indicadores de valoración señalados en la tabla 1.

1. *Valoración del funcionamiento de la LISMI en cuanto a la inclusión laboral de las personas con discapacidad.* El conjunto de entrevistados consideran que es necesaria la existencia de una herramienta legal que facilite la inclusión laboral de las personas con discapacidad. En este sentido, observamos como desde el movimiento asociativo se afirma que:

«Cualquier marco general que defina y concrete acciones es un marco que facilita la integración y donde poder desarrollar acciones concretas» (movimiento asociativo).

En contraposición, los entrevistados se cuestionan que la LISMI haya servido al fin para el cual había sido promulgada. Un participante, experto en el ámbito de la Administración pública, señala que:

«Ha requerido de la actuación de la ITSS ya que no ha sido una de las preocupaciones principales de las empresas y de la administración» (Administración pública).

En este mismo sentido, desde el ámbito universitario se insiste en que:

«La realidad demuestra que no han servido para su integración» (universidad).

2. *Valoración del grado de cumplimiento y adaptación por parte de las empresas.* Los entrevistados están de acuerdo respecto al escaso nivel de cumplimiento, ya que, tal y como se afirma desde la Administración pública:

«En general el cumplimiento ha sido muy bajo, además el grado de cumplimiento es difícil de saber por falta de información» (Administración pública).

Además, se matiza que este cumplimiento depende en gran medida del sector:

«Hay que diferenciar por tipos de empresa o sector (empresarial, CEE y público)» (movimiento asociativo).

«La RSC forma parte de empresas grandes, no llega a todas las empresas» (universidad).

3. *Valoración del grado de control por parte de los organismos reguladores.* Se considera en general que existe un bajo nivel de control y se percibe que los esfuerzos para la inclusión laboral de personas con discapacidad no es equiparable a la que se realiza en otros ámbitos.

«La Inspección del Trabajo se ha puesto muy fuerte en temas de riesgos laborales, medioambientales, en cambio los formularios que pasan a las empresas no están

adaptados para analizar la integración laboral de personas con discapacidad» (movimiento asociativo).

«Hay un proceso de relajación en algunas comunidades autónomas que además viene acompañado de cierta pasividad del Gobierno central» (Administración pública).

«En general bajo, [...] con poco personal, el control ha sido laxo, vemos como la normativa se modificó en vez de aumentando el control y las sanciones dando alternativas al no cumplimiento» (universidad).

En relación con la valoración que los expertos hacen del [Real Decreto Legislativo 1/2013](#):

1. *Valoración del real decreto legislativo en relación con la inclusión, cumplimiento y control.* Todos los entrevistados lo valoran positivamente, ya que:

«En un solo texto queda regulado todo, dando más seguridad jurídica» (universidad).

A pesar de ello, todos lamentan que se haya perdido una excelente oportunidad debido a las limitaciones que supone un texto refundido.

«Se debería de haber realizado una nueva ley, tendremos que pedir motivos a los representantes políticos» (movimiento asociativo).

«Concentrarla es un beneficio pero no supone una mejora para quien conoce la Ley, se le ha facilitado a efectos prácticos» (Administración pública).

«La nueva Ley no permite innovar al ser un texto refundido, se hace un mandato legislativo al poder ejecutivo refundiendo las diferentes normas que regulan el tema, el mandato es estricto y limitado» (universidad).

2. *Identificación de los impulsores y facilitadores en relación con la inclusión, cumplimiento y control.* Los entrevistados están de acuerdo en que no hay un único responsable directo para el éxito de la nueva ley y que la concienciación de la sociedad es la clave.

«Lo básico es la concienciación de todos los actores, pero especialmente el gran papel lo tiene que realizar la Administración pública y la empresa privada» (universidad).

En este sentido, desde la Administración pública se advierte de que:

«El problema es el desinterés en la materia, cuando vean que no es un cambio sustantivo sino que es un texto refundido perderá de nuevo el interés» (Administración pública).

Por otro lado, desde el entorno asociativo se plantea que:

«El principal punto que lo cambiaría todo sería que se recogiera la voluntad tanto en forma como fondo de los actores del sector [referido a personas con discapacidad], de manera ponderada y que estos tienen que saber transmitir sus deseos a los representantes políticos» (movimiento asociativo).

Respecto al actual régimen sancionador desde el entorno asociativo se indica:

«No es para nada adecuado, por los resultados que vemos, el 80% de las empresas no lo cumple ni la Administración pública» (movimiento asociativo).

En el mismo sentido, desde la misma Administración pública se admite que:

«Suele ser más económico pagar la multa que cambiar la conducta. Hace falta educar y dar ejemplo desde el primer momento» (Administración pública).

En cuanto a las medidas alternativas al cumplimiento de la cuota del 2% para empresas de más de 50 empleados, son percibidas como un último recurso cuando no es posible la contratación.

«Es el último recurso, primero contratación, subcontratación, último medidas alternativas, realmente es mejor que estén que no estén» (movimiento asociativo).

Desde el ámbito universitario también se comparte esta visión, pero desde el punto de vista estrictamente normativo se apunta que:

«Un aspecto a tener en cuenta es que las medidas alternativas rompen la imperatividad de los cupos y de las sanciones» (universidad).

La Administración pública, si bien no pone en cuestión la existencia de las medidas alternativas, sí matiza que:

«Deben diferenciarse casos de suministros de bienes o prestaciones de servicios y donaciones [...] es preciso justificar acciones con el dinero recibido [...], clasificar

su destino teniendo en cuenta que a veces no podrán destinar todo el dinero a formaciones» (Administración pública).

Aparecen como elemento de debate la gestión de los certificados de excepcionalidad para llevar a cabo medidas alternativas. En general el procedimiento se percibe como demasiado dilatado en el tiempo. En este sentido, desde el punto de vista académico se afirma que:

«Dar certificados a 3 años vista, con el dinamismo que tiene hoy en día la actividad económica empresarial, es un largo plazo [...] la ejecución puede llevarse a cabo por las comunidades autónomas, pero otra cosa son los criterios para su ejecución que deberían de ser los mismos criterios» (universidad).

En este sentido, desde la propia Administración pública se considera que:

«Es correcto que la gestión sea de proximidad mediante comunidades autónomas, genera un mejor control y seguimiento» (Administración pública).

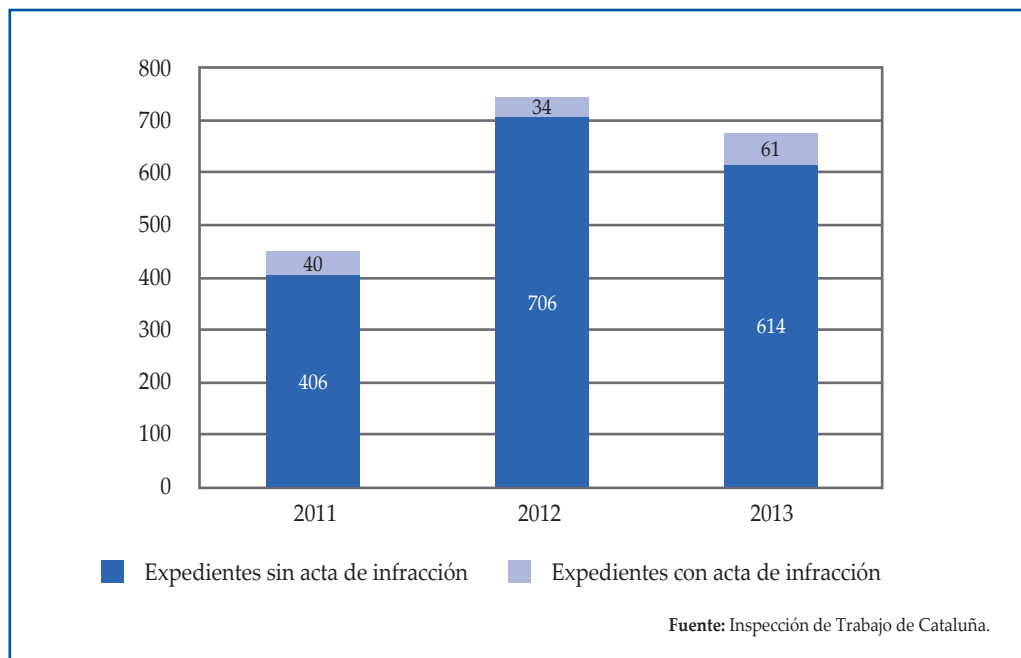
3. Valoración de limitaciones del nuevo marco legislativo. Para finalizar, los entrevistados consideran que este «arrastra los mismos vicios que la normativa anterior» (movimiento asociativo), por lo que, si bien como ya se apuntaba anteriormente la propia figura legislativa utilizada no permite hacer cambios sustanciales en el contenido normativo, «habría que plantearse, en el marco europeo, si hay que dar un paso adelante a lo que hay actualmente» (universidad).

3.2. FASE II

Los resultados de los análisis de los datos aportados por la Inspección del Trabajo de Cataluña acerca de su labor inspectora entre 2011 y 2013 nos muestran que, si bien en 2012 se registra el mayor número de expedientes finalizados (740), el porcentaje de actas de infracción realizadas es el menor del trienio analizado (34 actas, 34,6%).

En cuanto a los expedientes con actas de infracción se observa un incremento interanual de las mismas, pasando de 40 en 2011 (un 8,96% de las inspecciones realizadas) a 61 en 2013 (un 9,03% de las inspecciones realizadas) (gráfico 1).

Gráfico 1. Resolución de expedientes Inspección de Trabajo de Cataluña (2011-2013)



Asimismo, en 2012, como consecuencia de la acción inspectora, se constata un incremento en la sanción económica media impuesta a las empresas infractoras (3.272,59 €), así como la inversión media en medidas alternativas (159.922,97 €) (tabla 2).

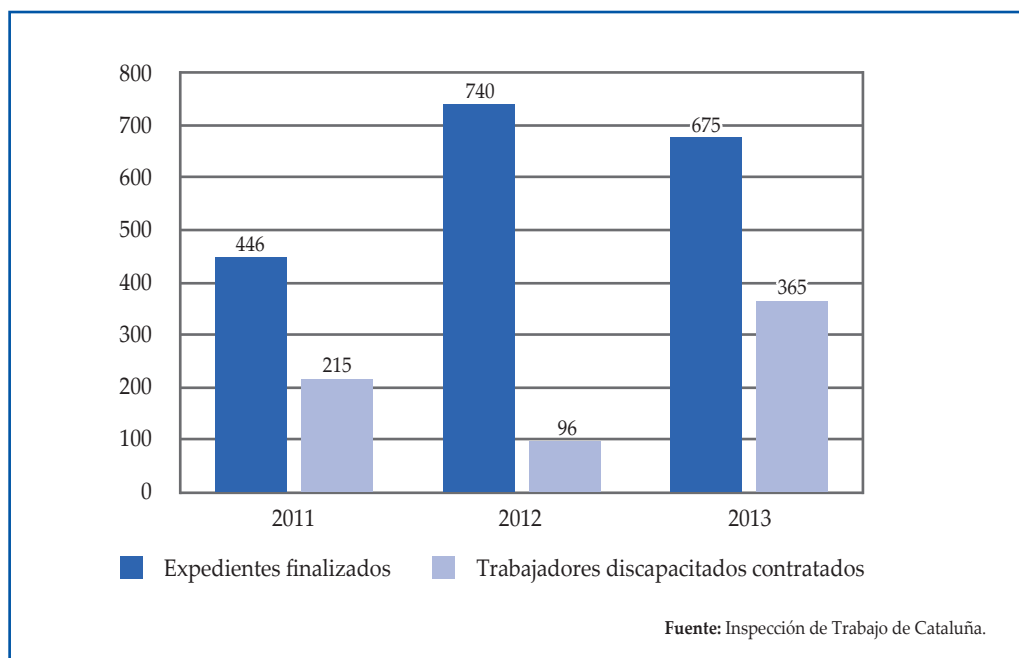
Tabla 2. Actuaciones de la Inspección de Trabajo de Cataluña en materia de inclusión laboral de personas con discapacidad (2011-2013)

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|----------------|----------------|----------------|
| Importe total | 76.909,00 € | 111.268,00 € | 108.926,00 € |
| Importe medio | 1.922,73 € | 3.272,59 € | 1.785,67 € |
| Inversión en medidas alternativas | 5.264.213,00 € | 5.437.381,00 € | 7.933.223,00 € |
| Inversión en medidas alternativas por acta | 131.605,33 € | 159.922,97 € | 130.052,84 € |

Fuente: Datos facilitados por la Inspección de Trabajo de Cataluña (2013).

En contraposición al incremento de la inversión en medidas alternativas del año 2012, el número de empleados con discapacidad contratados a consecuencia de la actuación inspectora es el menor del trienio (2,8 nuevos contratos por acta) (gráfico 2).

Gráfico 2. Trabajadores contratados a partir de expedientes finalizados (2011-2013)



En cambio, en 2013 se observa un incremento de la contratación (365 trabajadores discapacitados contratados) (gráfico 2) y un descenso en la inversión en medidas alternativas (7.933.223 €) y en el importe medio de la sanción (130.052,84 €), que vuelven a niveles por debajo de los de 2011 (tabla 2). Estos resultados muestran el impacto de la actuación inspectora en el último año en la inserción laboral de personas con discapacidad.

4. DISCUSIÓN

La presente investigación ha permitido conocer la valoración cualificada de expertos del ámbito legal, laboral y del movimiento asociativo de personas con discapacidad en relación con el nuevo texto refundido de las leyes LISMI, LIONDAU y LISOS (RDL 1/2013), así como observar el efecto de los cambios sociales y legislativos sobre el cumplimiento de la ley a partir de datos de la Inspección de Trabajo en Cataluña en el periodo 2011-2013.

Los expertos entrevistados nos manifestaron que si bien es necesaria la existencia de una herramienta legal que facilite la inclusión laboral de las personas con discapacidad, cuestionan que la LISMI haya servido al fin para el cual había sido promulgada. Perciben que el control ejercido por la Administración pública no es equiparable al que se realiza con respecto a otros aspectos como

los riesgos laborales o medioambientales. Además, consideran necesario unificar criterios reguladores en las diferentes comunidades autónomas para evitar los desequilibrios que ello provoca.

La refundición de leyes en el [Real Decreto Legislativo de 2013](#) genera valoraciones ambivalentes. Por un lado, se valora positivamente la articulación en un único texto jurídico de la legislación existente hasta su promulgación, si bien lamentan que se haya perdido una oportunidad para modificar y actualizar la regulación actual.

Por otro lado, y en cuanto al régimen sancionador, este se valora como insuficiente. Además, se añade la importancia de educar y dar ejemplo, concienciando a la Administración pública y la empresa privada, así como a la sociedad en su conjunto.

En cuanto a los resultados sobre las actuaciones llevadas a cabo por la Inspección de Trabajo en Cataluña en los tres años previos a la promulgación del [Real Decreto Legislativo 1/2013](#), observamos un incremento interanual de las actas de infracción emitidas. En 2012 se registra el mayor número de expedientes finalizados, un incremento en la sanción económica media impuesta a las empresas infractoras, así como en la inversión media en medidas alternativas. En contraposición, el número de empleados con discapacidad contratados a consecuencia de dicha actuación fue el menor del trienio analizado.

En cambio, en 2013 se observa un incremento de la contratación y un descenso en la inversión en medidas alternativas y en el importe medio de la sanción, que vuelven a niveles por debajo de los de 2011.

En resumen, nuestros resultados evidencian que el nuevo ordenamiento jurídico no resulta suficiente para la inclusión laboral de personas con discapacidad, dado que la dificultad en el grado de cumplimiento, ya sea por los bajos niveles de contratación o por la no aplicación de medidas alternativas, motiva la necesidad de llevar a cabo un análisis y diagnóstico del grado de implantación y desarrollo de las diferentes políticas de RSC que faciliten la inclusión laboral de este colectivo. En este sentido, tal y como señala el Libro Verde de la Comisión Europea (Comisión Europea, 2001, pág. 14):

«En aquellas empresas con mayor grado de implantación y desarrollo de dichas políticas pueden derivar resultados positivos directos de, por ejemplo, un mejor entorno de trabajo —que genere un mayor compromiso de los trabajadores e incremente su productividad— o de una utilización eficaz de los recursos naturales. Además, se logran efectos indirectos a través del aumento de la atención que prestan a la empresa consumidores e inversores, que ampliará sus posibilidades en el mercado».

En conclusión, las leyes no son suficientes, hace falta también que la sociedad modifique las actitudes estereotipadas hacia las personas con discapacidad, y esto solo se logrará «mediante el conocimiento más fiable de sus características específicas, que puede darse, entre otros medios, a través del análisis de las interacciones entre personas con y sin discapacidad» (IBÁÑEZ y MUDARRA, 2005, pág. 106).

Bibliografía

COMISIÓN EUROPEA [2001]: *Libro Verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*, Bruselas: Comisión Europea.

FUNDACIÓN EQUIPARA [2008]: *Observatorio para la mejora de la equiparación laboral de las personas con discapacidad. Informe Equipara 2008*, Barcelona: Fundación Equipara.

IBÁÑEZ, P. y MUDARRA, M. J. [2005]: «Relaciones sociales en el empleo en trabajadores con discapacidad», *Educación XXI, Revista de la Facultad de Educación*, núm. 8, págs. 105-125.

INE [2014]: *El Empleo de las Personas con Discapacidad. Explotación de la Encuesta de Población Activa y de la Base Estatal de Personas*, Madrid: Instituto Nacional de Estadística.

KVALE, S. [2011]: *Las entrevistas en investigación cualitativa*, Madrid: Ediciones Morata.

ONU [2006]: *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* (en línea). <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tcccomvs.pdf> acceso 7 de septiembre de 2015.

VILLAMARÍN, S.; BERDULLAS, S. y DE VICENTE, A. [2014]: «Hacia una visión integradora de la discapacidad», *Infocop*, núm. 64, págs. 3-7.

