

Desarrollo de la Ley de Integración Social de los minusválidos. Estado actual



MANUEL AZNAR LOPEZ
 Asesor del Defensor del Pueblo.
 Miembro del gabinete técnico
 del INSERSO

un marco legal coherente en el que puedan insertarse las distintas medidas (3).

La experiencia enseña, de otra parte, la dificultad para que los problemas de las personas con una minusvalía física, psíquica o sensorial tengan una adecuada acogida en las leyes de carácter sectorial. Esta es una circunstancia que, aún estando en trance de superación, es insoslayable constatar. Por lo demás, y con la salvedad de Suecia, el examen de la legislación foránea nos muestra la existencia, en los países de nuestro entorno socio-cultural, de textos legales que se refieren específicamente a la atención a las

determinado grupo social con las características que se dan entre los minusválidos, entra dentro de lo que podríamos llamar la legalización de la "integración" (1), de modo que "la ley no es integradora, ya que desintegra los derechos de los minusválidos de los reconocidos a los demás ciudadanos para que el debate pueda dejar paso a una reflexión más serena, parece llegada la hora de esclarecer determinados extremos.

Una de las críticas más comunes a la Ley de Integración Social de los Minusválidos es la acusación de que, al tratarse de una ley especial para un colectivo concreto, acaba por caer en la marginación que precisamente pretende superar. Según estas opiniones, no jurídicos, "cualquier intento de legislar aspectos específicos de un determinado grupo social con las características que se dan entre los minusválidos, entra dentro de lo que podríamos llamar la legalización de la "integración" (1), de modo que "la ley no es integradora, ya que desintegra los derechos de los minusválidos de los reconocidos a los demás ciudadanos para que el debate pueda dejar paso a una reflexión más serena, parece llegada la hora de esclarecer determinados extremos.

La Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI) fue objeto en su día de acerbas críticas, formuladas desde distintas perspectivas. Transcurrido un período de tiempo suficiente para que el calor del debate pueda dejar paso a una reflexión más serena, parece llegada la hora de esclarecer determinados extremos.

Una de las críticas más comunes a la Ley de Integración Social de los Minusválidos es la acusación de que, al tratarse de una ley especial para un colectivo concreto, acaba por caer en la marginación que precisamente pretende superar. Según estas opiniones, no jurídicos, "cualquier intento de legislar aspectos específicos de un determinado grupo social con las características que se dan entre los minusválidos, entra dentro de lo que podríamos llamar la legalización de la "integración" (1), de modo que "la ley no es integradora, ya que desintegra los derechos de los minusválidos de los reconocidos a los demás ciudadanos para que el debate pueda dejar paso a una reflexión más serena, parece llegada la hora de esclarecer determinados extremos.

problemas de las personas minusválidas.

Incluso, la doctrina más acreditada en materia de Seguridad Social ha hecho notar determinadas ventajas que se derivan de un tratamiento legal específico. Así, se ha podido afirmar que:

“Estas diversas orientaciones plantean un problema de opción entre la extensión de los regímenes de seguridad social a los minusválidos en la perspectiva universalista, y la institución de regímenes especialmente destinados a estas personas junto a los regímenes profesionales. Una y otra solución permiten integrar a los interesados en el campo de una protección completa, pero la segunda subraya más claramente la utilidad de adaptar esta protección a las necesidades de ciertas categorías de personas no activas. De hecho la extensión de la Seguridad Social a estas categorías determina nuevas líneas de separación en la estructura de los regímenes de Seguridad Social, procedentes no tanto de criterios relativos a la pertenencia profesional, como de la diversificación de las necesidades propias de las categorías sociales protegidas” (4).

Con todo, la acusación lanzada contra la Ley de Integración Social de los Minusválidos no puede considerarse como plenamente ajustada a la realidad, desde el momento en que *el propio texto legal proclama su voluntad de transitoriedad*, no sólo al prever, en su artículo 12, que el Sistema Especial de Prestaciones regulado en el Título V pervivirá únicamente hasta el instante en que se desarrollen las previsiones contenidas en el artículo 41 de la Constitución (Régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos), sino señaladamente al determinar en su Disposición Adicional Primera que “en las leyes y en las disposiciones de carácter reglamentario que, promulgadas a partir de la entrada en vigor de esta Ley, regulen con carácter general los distintos aspectos de la atención a los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales contemplados en esta Ley, se incluirán preceptos que reconozcan el derecho de los disminuidos a las prestaciones generales y, en su caso, la adecuación de los principios generales a las peculiaridades de los minusválidos”.

Otro lugar común en que se incurre al abordar la crítica de la Ley 13/1982, de 7 de abril, es denunciar la falta de



De acuerdo con su preámbulo, el Real Decreto 334/1985, de 6 de marzo, pretende profundizar en la línea de integración del alumno disminuido en la institución escolar ordinaria.

participación de los interesados en la elaboración del texto legal. Conociendo como conozco —por circunstancias que no vienen a cuento— la intrahistoria de la ley, puedo afirmar que tal aseveración es rigurosamente inexacta, al menos en lo que se refiere a los trabajos preparatorios del Proyecto.

Me parece, por tanto, que a estas alturas se debería analizar con sosiego tanto los aspectos positivos como los aspectos negativos —que ambas cosas coexisten en el texto— de la Ley de Integración Social de los Minusválidos. Resulta, en consecuencia, sorprendente que todavía puedan aventurarse opiniones como la que presenta como alternativa la accesibilidad de todas las viviendas (5), olvidando que el artículo 58 de la LISMI prevé que las normas técnicas básicas sobre edificación incluyan previsiones relati-

vas a las condiciones mínimas que deberán reunir los edificios de cualquier tipo —y, por tanto, también de viviendas—, para permitir la accesibilidad de las personas minusválidas. Si traigo a colación este ejemplo es porque me parece que la justa valoración de la Ley debe basarse en el conocimiento de sus preceptos, so pena de incurrir en una crítica gratuita.

Creo, en definitiva, que discutir sobre el contenido de la Ley es, hoy por hoy, perfectamente estéril. Más fructífera puede resultar, por el contrario, la tarea de encaminar su desarrollo reglamentario hacia los cauces más progresivos posibles, llevando hasta sus últimas consecuencias el contenido de los preceptos legales.

Y es que, en realidad, tal y como está redactado el texto legal en muchos de sus preceptos, son precisamente las normas de rango reglamentario las que han de dar la respuesta al interrogante sobre la utilidad de la Ley 13/1982, de 7 de abril, para aportar soluciones eficaces a los problemas de las personas con una minusvalía física, psíquica o sensorial. En efecto, la remisión que se contiene en muchos de los artículos de la Ley a su desarrollo por vía reglamentaria permite mantener que el legislador acudió a la “técnica del grifo”, de modo que han de ser las normas reglamentarias quienes, abriendo o cerrando el mismo, den la medida exacta del alcance de los preceptos legales. El desarrollo de la Ley de Integración Social de los Minusválidos se convierte así en una cuestión crucial.

Para analizar cómo se va efectuando ese desarrollo y constatar si se han ido cumpliendo las previsiones legales,

En el Real Decreto 1451/83 se prevén también subvenciones para la adaptación de los puestos de trabajo y la dotación de medios de protección personal, así como la celebración de contratos de formación profesional de personas minusválidas.

acudiremos a una sistemática consistente en examinar los principales sectores a los que el texto legal hace referencia.

El sistema especial de prestaciones económicas y sociales

Las previsiones contenidas en el Título V de la Ley de Integración Social de los Minusválidos han sido desarrolladas por el *Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero*. Esta disposición ha sido complementada por la *Orden de 13 de marzo de 1984*, por la que se establecen las normas de aplicación del citado Real Decreto, así como por la *Orden de 8 de marzo de 1984*, que establece el baremo para la determinación del grado de minusvalía y la valoración de diferentes situaciones exigidas para tener derecho a las prestaciones del Sistema.

Quizás el aspecto más destacable de la regulación reglamentaria del Sistema Especial de Prestaciones Económicas y Sociales sea la dureza extrema de los requisitos de carácter económico exigidos para tener derecho a las prestaciones. En efecto, de conformidad con lo previsto en el artículo 32 del Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, el derecho a percibir las prestaciones está condicionado a que los recursos personales del minusválido sean inferiores al 70 por 100 del salario mínimo interprofesional. Este porcentaje se incrementará, cuando la persona minusválida tenga personas a su cargo, en un 10 por 100 por cada una de ellas. Asimismo, cuando el presunto beneficiario forme parte de una

unidad familiar de la que dependa, el nivel de recursos personales se incrementará igualmente en un 10 por 100 por cada miembro de la familia. Por último, los recursos totales que pudieran resultar de los incrementos citados no podrán superar el importe del salario mínimo interprofesional.

Una cabal idea de la excesiva exigencia de este requisito nos la puede proporcionar el hecho de que los beneficiarios del Sistema de prestaciones estaban calculados, para finales de 1985, en unos ocho mil en relación al subsidio de garantía de ingresos mínimos y en cuatro mil aproximadamente respecto de los subsidios por ayuda de tercera persona y de movilidad y compensación por gastos de transporte.

complementada por la *Orden de 20 de marzo de 1985*, sobre planificación de la Educación Especial y experimentación de la integración en el curso 1985-86.

De acuerdo con su preámbulo, el *Real Decreto 334/1985, de 6 de marzo*, pretende profundizar en la línea de integración del alumno disminuido en la institución escolar ordinaria, de modo que, para ello, esta institución sea dotada de unos servicios que favorezcan el proceso educativo, eviten la segregación y faciliten la integración, estableciéndose asimismo la imprescindible coordinación, dentro del sistema educativo, de los Centros de Educación Especial con los Centros ordinarios.

Para dar efectividad a las previsio-



El reducido número de beneficiarios y su consiguiente repercusión en la efectividad de la protección dispensada a través del Sistema ha movido a la Institución del Defensor del Pueblo a ocuparse del problema, urgiendo a la Administración la modificación del requisito relativo a los niveles de ingresos de los presuntos beneficiarios (6).

Educación especial

La parte relativa a la educación especial fue objeto de un temprano desarrollo, a través del *Real Decreto 2639/1982, de 15 de octubre* y las *Ordenes Ministeriales de 14 de junio y 18 de octubre de 1983*. Con posterioridad, el *Real Decreto 334/1985, de 6 de marzo*, derogó la primera de las disposiciones antes citadas, constituyendo, por tanto, la normativa en vigor,

nes legales, la Disposición Final Segunda del Real Decreto establece un calendario para la puesta en práctica de las medidas previstas a lo largo de ocho años. En cumplimiento de esta Disposición, la *Orden de 20 de marzo de 1985* dicta las normas oportunas para iniciar en el curso 1985-86 un régimen de integración planificado, sistemático y continuado, sustituyendo a las experiencias aisladas y dispersas que se venían llevando a cabo.

Empleo

En el campo de la integración laboral, el *Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo*, desarrolló, al cabo de dieciséis años de que hubieran sido previstas en la *Ley de Seguridad Social de 1966*, las medidas de empleo selectivo. Son interesantes asimismo las



A la postre, lo importante es que los preceptos de la Ley de Integración Social de los minusválidos se lleven hasta sus últimas consecuencias en el sentido más progresivo posible.

disposiciones relativas al control del cumplimiento del cupo de reserva establecido en favor de los trabajadores minusválidos, implantándose, en este sentido, la obligación de las Empresas, que empleen un número de trabajadores fijos que exceda de cincuenta, de remitir anualmente a la Oficina de Empleo una relación detallada de los puestos de trabajo ocupados por trabajadores minusválidos y de aquellos otros que, por sus características, queden reservados a los mismos.

Este mismo Real Decreto se refiere a las medidas de fomento del empleo, incluyendo fórmulas de subvención por contrato de trabajo celebrado y bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social. Se prevén también subvenciones para la adaptación de los puestos de trabajo y la dotación de medios de protección personal, así como la celebración de contratos de formación profesional de personas minusválidas, que se regirán por las normas reguladoras del contrato para la formación de carácter general, con excepción del límite máximo de edad, en tanto no se desarrolle la modalidad contractual específica contemplada en el artículo 34.2 de la Ley de Integración Social de los Minusválidos.

Para regular la relación laboral de carácter especial de los trabajadores que presten servicios en Centros Especiales de Empleo se dictó el *Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio*. Por otra parte, el *Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre*, regula los citados Centros.

Por último, el empleo en la Administración Pública ha sido objeto de aten-

ción por el *Real Decreto 152/1985, de 6 de febrero*, por el que se aprueba la oferta de empleo público, en el que se dispone que en las pruebas selectivas se establecerán adaptaciones de tiempo y medios para su realización, de forma que las personas minusválidas puedan gozar de igualdad de oportunidades respecto de los demás participantes. Asimismo, se establece que en las convocatorias de ingreso para personal laboral se establecerá una reserva que permita alcanzar progresivamente el 2 por 100 de la plantilla.

Movilidad y barreras arquitectónicas

Quizá sea en este aspecto, de importancia tan fundamental para los minusválidos físicos, donde se observa un mayor retraso en el desarrollo de las normas legales.

La actuación de la Administración Central se ha circunscrito al campo de la rehabilitación de las viviendas, en donde el *Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio*, se refiere a la adecuación de viviendas y accesos a las mismas para el uso de personas minusválidas.

La acción de la Administración autonómica ha tenido una mayor incidencia, aunque limitada a determinadas Comunidades Autónomas. Así, disponen hasta el momento presente de una normativa sobre supresión de barreras arquitectónicas y urbanísticas, las Comunidades de Cataluña (*Decreto 100/1984, de 10 de abril*), del País Vasco (*Decretos 59/1981, de 23 de marzo y 16/1984, de 19 de diciembre*) y de Castilla-La Mancha (*Decreto 71/1985, de 9 de julio*).

De otra parte, el *Real Decreto 1634/1983, de 15 de junio*, por el que se establecen las normas de clasificación de los establecimientos hoteleros, al prever los requisitos técnicos mínimos, dispone que los establecimientos con más de 150 habitaciones deberán disponer de habitaciones adaptadas a las necesidades de las personas minusválidas, en distinto número en función de su capacidad.

Servicios sociales

Por *Real Decreto 2274/1985, de 4 de diciembre*, se ha procedido a regular los Centros Ocupacionales, señalando que los mismos constituyen un servicio social para el desarrollo personal de los minusválidos en orden a superar los obstáculos que la minusvalía les supone para su integración social y confirmado el carácter no laboral de estos Centros, sin que ello sea óbice para que las actividades desarrolladas en los mismos deban tender a favorecer la futura incorporación al trabajo productivo.

Tutela

La *Ley 13/1983, de 24 de octubre*, vino a dar cumplimiento al mandato contenido en la Disposición Final Primera de la Ley de Integración Social de los Minusválidos, operando una profunda modificación en las normas del Código Civil en materia de tutela, bajo el criterio de la tutela de autoridad. Contiene esta nueva regulación importantes innovaciones, como son la gra-

duación de la incapacitación y del régimen tutelar, la distinción entre la guarda de la persona y la de los bienes, contemplando nuevamente la tradicional figura de la curatela, y la acentuación de las atribuciones judiciales.

A modo de resumen

Aunque con un incumplimiento sistemático de los plazos fijados en la Ley de Integración Social de los minusválidos, los preceptos legales van siendo paulatinamente desarrollados por las correspondientes disposiciones de rango reglamentario.

No obstante, el grado de desarrollo es diverso en las distintas materias que abarca el texto legal. Mientras que van cumpliéndose las previsiones legales en sectores tales como la educación, el empleo y las prestaciones técnicas y económicas, se observa en otros una situación insatisfactoria, de modo singular en el campo de las barreras arquitectónicas y urbanísticas.

En cuanto al contenido de las normas dictadas, mientras que en unas se alcanza un nivel satisfactorio, en otras el desarrollo se ha efectuado bajo criterios restrictivos, siendo el ejemplo más acusado el del Sistema de Prestaciones Económicas y Sociales. No cabe duda de que la situación económica planea sobre el desarrollo de la Ley de Integración Social de los minusválidos, de modo que la Administración actúa con evidente cautela, pero lo cierto es que, aún contando con tal condicionamiento un criterio sumamente restrictivo, que raya en la cetera, ha presidido el desarrollo reglamentario del mencionado Sistema.

Existen, de otra parte, otras previsiones contenidas en la Ley 13/1982, de 7 de abril, que continúan sin haber sido objeto de las correspondientes normas de desarrollo, pese a que algunas de ellas estaban sometidas a un plazo determinado. Así, podemos citar las siguientes:

- Proyecto de Ley sobre principios y normas básicas de ordenación y coordinación en materia de prevención y de las minusvalías (artículo 9.1 de la LISMI).
- Composición y funcionamiento de los equipos multiprofesionales, que deberían haber sido regulados en un plazo de dieciocho meses a partir de la entrada en vigor de la Ley (artículo 10.1).



Esta circunstancia es en cierto modo paradójica, ya que la actuación de estos equipos es previa y determinante para el reconocimiento del derecho a las prestaciones, si bien ha de hacerse constar que sus funciones vienen siendo cubiertas tanto por los equipos multiprofesionales de Educación Especial, como por los equipos de valoración y orientación de los Centros Base del Instituto Nacional de Servicios Sociales.

- Contrato especial de formación profesional para personas minusválidas (artículo 34.2), si bien, como antes hemos señalado, se aplica por el momento el contrato para la formación establecido con carácter general.
- Subsidio de garantía de ingresos mínimos en favor de los minusválidos que, teniendo capacidad laboral, no cuentan con un puesto de trabajo por causas a ellos no imputables (artículo 47.1).
- Normas sobre viviendas adaptadas y aparatos elevadores (artículo 57), aunque en esta materia existe una normativa anterior a la aprobación de la LISMI.
- Medidas técnicas sobre la adaptación progresiva de transportes públicos colectivos.
- Normas de desarrollo de las modificaciones introducidas en los artículos 132 y 135 de la Ley General de Seguridad Social, relativas al alta médica y a la gran invalidez, por las Disposiciones Finales Cuarta y Quinta de la LISMI.

Este es, en resumen, el estado actual del desarrollo de los preceptos de la Ley de Integración Social de los Minusválidos. A modo de colofón, y sin que ello signifique justificar el incumplimiento de los plazos legalmente fijados, cabe añadir que, por la variedad de campos sobre los que se proyecta el articulado de la Ley 13/1982, de 7 de abril, la tarea no es sencilla. En este sentido, y a modo de comparación, puede señalarse que la Ley francesa de Orientación en favor de las personas minusválidas, de 30 de junio de 1975, había sido desarrollada, hasta el mes de enero de 1981, por un total de cincuenta y tres Decretos y numerosas Ordenes y Circulares.

A la postre, lo importante es que los preceptos de la Ley de Integración Social de los minusválidos se lleven hasta sus últimas consecuencias en el sentido más progresivo posible, de modo que alcancen una auténtica eficacia en la finalidad que proclama la misma rúbrica del texto legal. Si esto es así, la mayor o menor diligencia en el desarrollo reglamentario de la Ley será una cuestión secundaria. Porque, en último extremo, y acudiendo a la sabiduría popular, más vale tarde que nunca. ■

BIBLIOGRAFIA

1. CAMARERO, C.: "Reflexiones sobre la Ley de Integración de los Minusválidos", en *Papeles del Colegio (Boletín del Colegio Oficial de Psicólogos. Delegación Madrid)*, n.º 0, 1981, p. 48.
2. ROSADO, C. G.: En "El Adelanto" de Salamanca de 16 de abril de 1981.
3. AZNAR LOPEZ, M. y NIÑO RAEZ, E.: "Para una Ley sobre rehabilitación e integración social de los minusválidos", en *Boletín de Estudios y Documentación del SEREM*, n.º 13, 1979, p. 22.
4. PERRIN, G.: "Pasado y presente de la Seguridad Social", en *La edad de jubilación en Europa. Retrospectivas y perspectivas de la Seguridad Social*, Madrid. Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, 1984, p. 197.
5. GIL, J. y ARAGONES, F.: "Viviendas para todos", en *En Marcha. Boletín de Información de la Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España*, n.º 19, 1985, pp. 36-37.
6. V. Informe anual a las Cortes Generales emitido por el Defensor del pueblo, correspondiente a la gestión realizada durante el año 1984. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, n.º 122, de 27 de mayo de 1985, pp. 1423-1424.