

ALEMANIA

BALANCE DE LA LEY DE NO DISCRIMINACIÓN DE PERSONAS DISCAPACITADAS

En abril de 2007, el grupo parlamentario del Partido “La Izquierda” transmitió al Gobierno Federal una interpelación parlamentaria pidiendo un balance de las medidas tomadas para dar cumplimiento a la “Ley de no Discriminación de Personas Discapacitadas” (BGG), en vigor desde el 01-05-2002. Dicha Ley cumple el mandato contenido en el Art. 3, apartado 3 de la Constitución de que nadie podrá ser perjudicado a causa de un impedimento físico.

No es una ley de derecho social sino de derecho cívico y exige que los edificios del Gobierno Federal sean accesibles para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos. La BGG resalta la necesidad de superar las situaciones de discriminación que sufren mujeres discapacitadas.

El Gobierno Federal manifiesta en su respuesta a la interpelación parlamentaria que la participación autodeterminada y en igualdad de condiciones de las personas discapacitadas en la vida social supone un derecho fundamental y civil. El núcleo de la Ley de No discriminación de Personas Discapacitadas, que sólo tiene vigor en el ámbito del Estado Federal, es la creación de unas condiciones que faciliten a los aproximadamente 8,6 millones de personas discapacitadas la máxima accesibilidad en todas las facetas de la vida cotidiana con un máximo de autonomía y sin tener que recurrir a ayuda ajena.

Para conseguir este objetivo, no sólo los Ministerios federales sino todas las autoridades, corporaciones de derecho público y oficinas del Estado han tenido que tomar las medidas necesarias para mejorar la accesibilidad, por ejemplo, de salas, medios de información y documentos informatizados. El Gobierno habla de considerables avances en este ámbito. En particular, ya se ha logrado la plena accesibilidad en la administración pública, en las ofertas del Estado vía Internet y en los edificios estatales.

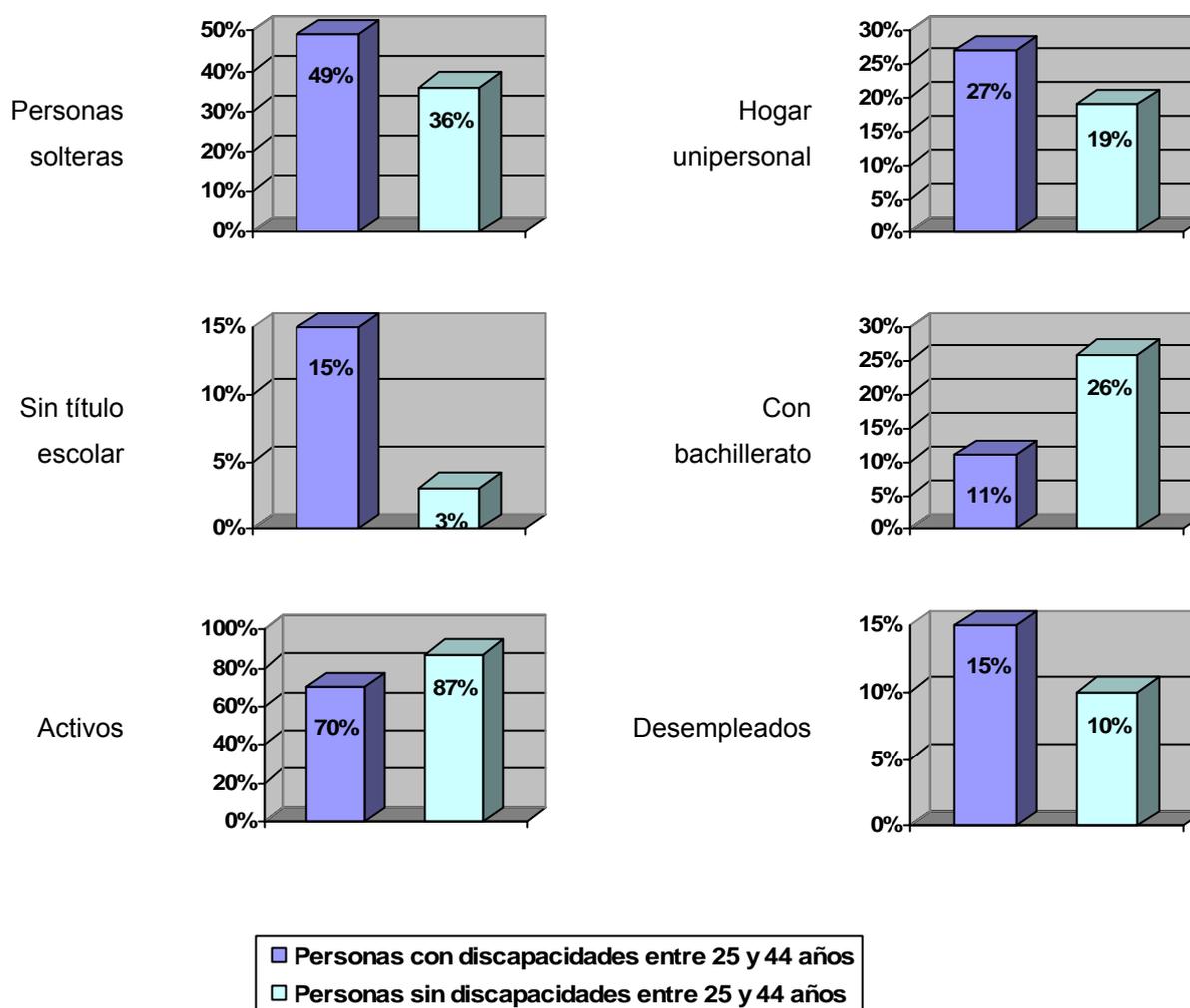
Sin embargo, el Gobierno señala que todavía faltan normas vinculantes para los länder, que tienen competencias propias, por ejemplo, en los ámbitos de la hostelería, la construcción o el tráfico municipal. El § 13 de la Ley regula el derecho de las asociaciones a presentar una demanda, así como la posibilidad de que agrupaciones de personas discapacitadas firmen acuerdos con empresas privadas o industrias para regular la accesibilidad a ellas.

Sin embargo, se excluye la vía judicial para transformar una situación de falta de accesibilidad. Desde 2002, se ha hecho uso de esta posibilidad en contadas ocasiones; ésta es una de las razones por las cuales se ha iniciado un debate sobre la idoneidad de la norma.

Situación de las personas discapacitadas en Alemania- Estadísticas

Según informa la Oficina Federal de Estadística, en 2005 vivían en Alemania 8,6 millones de personas discapacitadas. Es decir, uno de cada diez habitantes presentaba uno o más tipos de discapacidad. En comparación con 2003, esta cifra aumentó un 3% (+231.000 personas), y en comparación con 1999 un 6% (+504.000 personas). La mayor parte (6,7 millones) son personas afectadas por un grado de discapacidad superior al 50%. El 54% de las personas con discapacidades son hombres, de los cuales el 71% supera los 55 años.

La situación vital de las personas discapacitadas de 25 a 44 años se distingue muchas veces de la situación de personas de la misma edad sin discapacidades:



Fuente: destatis 2006

El 27% de las personas discapacitadas entre 25 y 44 años trabaja en los sectores educativo, sanitario o social (sin discapacidad lo hace el 16%); el 11% trabaja en la administración pública (sin

discapacidad: 7%). En el comercio o la hostelería trabaja sólo el 11% de las personas discapacitadas entre 25 y 44 años (sin discapacidad: 18%).

Las diferentes discapacidades presentan especial incidencia en los grupos de edad más elevados: más de la mitad (53%) de las personas discapacitadas graves es mayor de 65 años. Una de cada cinco tiene entre 55 y 66 años. El 2% de las personas con discapacidad grave son menores de 18 años. En el 83% de los casos, la discapacidad se debe a una enfermedad, el 5% de las discapacidades son congénitas y el 2% son consecuencia de accidentes o enfermedades laborales.

En el 66% de los casos se trata de discapacidades físicas. En el 26% están afectados los órganos internos o los sistemas orgánicos, el 14% de las personas discapacitadas sufre una limitación de las funciones de las articulaciones, en el 13% de los casos están afectados la columna vertebral y el tronco. El 5% de las personas con discapacidad son invidentes o sufren deficiencia visual, el 4% sufre deficiencia auditiva, perturbaciones de equilibrio y/o disfasia. En el 9% de los casos se trata de discapacidades mentales o psíquicas, en otro 9% la discapacidad consiste en trastornos cerebrales. El 25% de las personas con discapacidad grave tiene reconocido un grado del 100%.

La Ley de no Discriminación de Personas Discapacitadas

La Ley regula la prohibición del trato discriminatorio, la accesibilidad, los derechos del mundo asociativo y, por último, la creación de la figura de la delegada especial del Gobierno para las Personas Discapacitadas.

Prohibición del trato discriminatorio

La Ley determina que se puede hablar de trato discriminatorio cuando “personas discapacitadas y no discapacitadas reciben diferente trato sin que para ello exista una razón irrefutable y cuando esto perjudique directa o indirectamente la participación de personas discapacitadas en iguales condiciones en la vida social” (§ 7 apartado 2).

En el caso de sentirse discriminada, la persona discapacitada deberá alegar que ha recibido un trato distinto al que han recibido personas sin discapacidad, y que este trato ha supuesto un perjuicio (“participación reducida”) frente a ellas, sin tener que demostrar que el motivo ha sido la discapacidad. La autoridad ante la que se presenta la queja tiene que demostrar que la diferencia de trato ha tenido razones ineludibles y que no han existido alternativas (inversión de la carga probatoria).

Accesibilidad

El § 4 de la Ley define que “han de ser accesibles los edificios y demás lugares, medios de transporte, objetos técnicos de uso corriente, sistemas de tramitación de datos, fuentes acústicas y visuales de información, así como otros espacios vitales artificiales a los que personas con discapacidad han de poder acceder de forma habitual y autónoma sin que ello implique grandes dificultades”.

La Ley exige además que dichos espacios no sólo sean accesibles, por ejemplo, para personas que han de trasladarse en sillas de ruedas, sino también que de acuerdo con su finalidad puedan ser utilizados por personas con otras discapacidades. La expresión “*de forma habitual*” significa que se ha de evitar una discriminación, que existe, por ejemplo, si personas sin discapacidad pueden acceder a un edificio utilizando la entrada principal, mientras que las personas discapacitadas tienen que utilizar una puerta trasera.

Hay que evitar aquellos procedimientos que complican el acceso, como los que requieren notificación previa, solicitud, etc. A ser posible, la accesibilidad tiene que implicar que las personas discapacitadas tengan acceso de una forma independiente o con la ayuda de mecanismos que pueden ser dirigidos por ellas mismas. Si el tipo de discapacidad o de oferta no lo permiten, se ha de asistir a la persona discapacitada con los recursos necesarios o permitir que lleve compañía (perros para invidentes, intérpretes, etc.).

Los órganos del Estado están obligados a cumplir con los criterios de accesibilidad en todos los edificios nuevos, en ampliaciones o reformas si las obras tienen un volumen superior a un millón de euros. Esto atañe no sólo a las zonas accesibles para público sino al conjunto de las edificaciones. Las empresas de ferrocarriles tienen que desarrollar programas para asegurar la accesibilidad y recabar para ello la opinión de las asociaciones de personas discapacitadas.

El lenguaje para sordomudos es reconocido como idioma (§ 6). En sus relaciones con los organismos públicos, las personas con insuficiencias auditivas o discapacidades comunicativas pueden utilizar este lenguaje u otra forma de comunicación (§ 9). Los gastos de los servicios de asistencia a la comunicación corren a cargo del Estado.

Las disposiciones y los formularios oficiales tienen que ser accesibles para personas con discapacidad visual (§ 10). Los invidentes pueden utilizar plantillas para poder participar en las elecciones al parlamento federal y al parlamento europeo. Las ofertas del Estado en Internet han de ser igualmente accesibles (§ 11). Los detalles de la accesibilidad están regulados en la disposición sobre la creación de una tecnología informática sin barreras.

Derechos de las asociaciones de autoayuda de personas discapacitadas

Según el § 13, apartado 3, las asociaciones de personas con deficiencias visuales reconocidas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales tienen los siguientes derechos:

- Derecho de personación: las asociaciones pueden representar a sus miembros ante los tribunales si sus derechos emanantes de la Ley (§ 12) son vulnerados.
- Derecho de actuación: las asociaciones pueden demandar judicialmente una violación de los derechos de personas discapacitadas en el caso de que todavía no se vea afectada una persona individual o si se ven afectadas muchas personas, por ejemplo, en caso de que una edificación no sea accesible para personas discapacitadas.
- Acuerdos sobre los objetivos: las asociaciones pueden acordar con empresas o asociaciones empresariales unos objetivos de accesibilidad a ofertas, productos y servicios. Al igual que en las negociaciones colectivas, las asociaciones tienen el derecho a entablar negociaciones, pero no pueden obligar a la otra parte a llegar a un acuerdo. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales lleva un registro de las negociaciones que tienen lugar y de los objetivos acordados.

La delegada especial del Gobierno para personas discapacitadas

Por primera vez, una norma con rango de Ley regula el cargo del responsable del Gobierno para los intereses de las personas con discapacidades (§§ 14 y 15). Desde noviembre de 2005, la delegada es Karin Evers-Meyer (SPD).

- Funciones. De acuerdo con la responsabilidad del Estado, según el § 15 el o la responsable del Gobierno para los intereses de las personas discapacitadas tiene la tarea de velar por que en todos los ámbitos de la vida pública se creen condiciones equivalentes para personas sin y con discapacidades, poniendo especial énfasis en la superación de la desigualdad de género, teniendo en cuenta que mujeres y hombres con discapacidad tienen que enfrentar diferentes condiciones. La delegada cuenta con el apoyo de un equipo administrativo de carrera.
- Influencia en decisiones políticas. La delegada influye en las decisiones políticas del Gobierno con respecto a las personas discapacitadas y participa activamente en la elaboración de leyes estatales sobre integración de personas discapacitadas. En el caso de que las leyes tengan consecuencias negativas para las personas discapacitadas, la delegada debe garantizar la modificación de la normativa. No obstante, su papel no es el de representar los intereses de las personas discapacitadas ante el Gobierno Federal, ni es el representante del Gobierno ante este colectivo. Es, dentro del Gobierno Federal, la persona encargada de velar por los intereses de las personas discapacitadas.

- La delegada como interlocutora. La delegada es la interlocutora del Gobierno Federal en todos los asuntos que afectan a las personas discapacitadas. Mantiene el contacto con los interesados, las asociaciones y centros, los organismos gestores de prestaciones y otros grupos sociales, así como con organizaciones donde trabajan personas discapacitadas. De esta forma conoce muy de cerca los problemas, necesidades e inquietudes de las personas con discapacidades.
- Información y relaciones públicas. La delegada informa sobre la situación legal, asesora y propone posibilidades de integración de personas discapacitadas en la sociedad y en el mercado laboral. Llama a la solidaridad con las personas discapacitadas y desarrolla iniciativas en los ámbitos político, público y cultural, con el fin de eliminar y sensibilizar a la sociedad de manera que la integración de personas discapacitadas se convierta en un objetivo ampliamente compartido.

Balance del Gobierno Federal: Cinco años desde la entrada en vigor de la Ley

Cinco años después de la entrada en vigor de la Ley de no discriminación de Personas Discapacitadas, el Gobierno Federal valora satisfactoriamente la evolución de la adaptación de los lugares y recursos públicos a los criterios de accesibilidad. Hace un año se llevó a cabo una evaluación de las disposiciones de la Ley y su aplicación a nivel estatal.

En el marco de dicha evaluación, las asociaciones de discapacitados calificaron como positivos los esfuerzos de las autoridades. No obstante, el Gobierno Federal considera que en particular el instrumento de los acuerdos entre las asociaciones de personas discapacitadas y empleadores debería usarse con mayor frecuencia.

Reivindicaciones de las asociaciones de personas discapacitadas

El Gobierno Federal sólo ha tenido conocimiento de dos demandas presentadas por asociaciones de personas discapacitadas, aunque ambas finalmente fueron desestimadas por el tribunal. Se trataba de la reforma de un andén y de una estación de ferrocarril (fallo del Tribunal Administrativo Federal: BVerwG 9 C 1/05, BVerwG 9 C 2/05), en la que no era indispensable la completa accesibilidad, dado que para ferrocarriles la Ley prevé un período transitorio hasta alcanzar la accesibilidad total.

La mayor empresa en este sector, Deutsche Bahn AG, ha decidido considerar los criterios en las nuevas construcciones o reformas de estaciones ferroviarias con un volumen de más de 1.000 viajeros al día. Con la priorización de los recursos se intenta destinar los fondos sobre todo a aquellos proyectos en los que la accesibilidad beneficia a un gran número de personas.

Acuerdos con empresas privadas o industrias sobre la accesibilidad

Uno de los elementos centrales de la Ley para lograr la eliminación de las barreras son los acuerdos sobre accesibilidad que pueden formalizar asociaciones de discapacitados con la empresa privada. Es una forma flexible de conseguir que las partes interesadas o afectadas determinen independientemente del Estado cómo y cuándo se introduce la accesibilidad en la empresa privada. El Gobierno Federal apoya dichos acuerdos con una serie de medidas. Por ejemplo, en colaboración con el Consejo Alemán de Personas Discapacitadas se elaboró en mayo de 2003 un texto que puede servir como modelo para estos acuerdos.

Según la Ley (§ 5, apartado 2), entre los contenidos obligatorios de un acuerdo de este tipo figuran el ámbito y el período de vigencia del acuerdo, la definición de condiciones mínimas de accesibilidad sin barreras, así como una fecha o una agenda para la realización de las medidas acordadas.

El Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales ha iniciado un diálogo con varias asociaciones de personas discapacitadas y de empresas. Hasta la actualidad, se han formalizado seis acuerdos, y se están llevando a cabo once negociaciones. En otoño de 2007 se volverá a analizar por qué las asociaciones de personas discapacitadas y las empresas apenas recurren a este instrumento.

El Gobierno está dispuesto a reforzar su apoyo a ambas partes a la hora de tomar acuerdos sobre accesibilidad. Se trata de acuerdos en derecho privado, cuyo contenido es negociado por ambas partes de una forma privada y autónoma. Además de normas sobre estándares mínimos y vigencia, se pueden convenir también sanciones o procedimientos de arbitraje.

Situación de la mujer discapacitada

La Ley supone un hito en el camino hacia la autodeterminación de mujeres y hombres con discapacidades. Un aspecto innovador es la mención expresa de la situación vital de las mujeres discapacitadas, sus proyectos y sus intereses. Otro elemento clave que contribuye a que los intereses de las mujeres discapacitadas gocen de una representación cada vez más dinámica y autónoma es el incremento de su asociacionismo. El Ministerio Federal de Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud fomenta desde 2003 la asociación de mujeres discapacitadas “Weibernetz e. V.”, así como la conferencia “Red de Mujeres Discapacitadas en Europa”, que tuvo lugar a principios de mayo de 2007.

La legislación en los länder

La reforma del federalismo aprobada hace un año que regula el reparto de competencias entre el Estado y los *länder*, ha transferido a éstos la competencia de la financiación del transporte a nivel municipal, así como toda la normativa reguladora del sector de la hostelería. Gracias a reglamentos

transitorios y al hecho de que en casi todos los *länder* (excepto en Baja Sajonia) han entrado en vigor leyes de igualdad específicas, se garantiza que las normas existentes en la Ley se mantengan o pasen a integrarse en la normativa de los *länder*. En Baja Sajonia existe un proyecto de ley propio que podría ser adoptado este verano.

La Ley de Hostelería ("GastG") regula en el § 4 apartado 1 que no se puede conceder la licencia para un establecimiento de hostelería si las salas no son accesibles sin barreras para personas discapacitadas. Los gobiernos de los *länder* tienen la competencia de determinar unos estándares mínimos para poner en práctica dicha norma. Hasta que no hayan adoptado una normativa propia, sigue en vigor la actual ley de hostelería. Los *länder* no están obligados a adoptar normas estatales, aunque la mayoría lo ha hecho. En general, las normas regionales, sobre todo respecto a la accesibilidad, se orientan en la Ley de no Discriminación de Personas Discapacitadas.

La Ley de no Discriminación de Personas Discapacitadas y otras normas de no discriminación

Con la entrada en vigor de la Ley de no Discriminación de Personas Discapacitadas, el principio de la no discriminación y la accesibilidad pasó a formar parte del derecho público. El 18 de agosto de 2006 entró en vigor la Ley General de Igualdad de Trato, que amplía la protección de las personas con discapacidades en el mercado laboral y en todos los asuntos sujetos al derecho civil.

La Ley de Igualdad es la base para que las personas discapacitadas no se vean perjudicadas, por ejemplo, al participar en negocios o a la hora contratar seguros privados. Ambas leyes se complementan, por lo que el Gobierno no estima necesario introducir modificaciones a la primera después de la entrada en vigor de la segunda.

El 30 de marzo de 2007 Alemania firmó la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de protección de personas discapacitadas. La ratificación legal de la Convención dependerá también de la aprobación por parte del Consejo Federal, una vez finalizado este proceso se procederá a efectuar las modificaciones necesarias para adecuar las correspondientes leyes.