

lo no urbanizable y en sistemas generales.

Segundo, se examinan nuevos tipos de infracciones graves, ciertas modificaciones de determinadas graves y las ampliaciones en materia de restauración de la realidad física alterada.

Tercero, adquiere la calificación de «no prescriptible» toda *infracción* consumada en espacio libre público, zona verde o terreno no urbanizable de especial protección, como también lo adquieren las *sanciones* perpetradas en los mismos espacios.

Cuarto, se añaden los incrementos de cuantía de las sanciones —graves— y se aclara la competencia en supuestos en los que la protección legal urbanística es desempeñada por la Administración Autonómica.

Finalmente, se señala un pequeño-gran triunfo de la incesante labor de la doctrina jurídico-científica, plasmado en la declaración de vinculación de las multas cargadas a patrimonios públicos de suelo y vivienda.

En conclusión, el Profesor J. M. TRAYTER JIMÉNEZ completa adecuadamente la clarificación de un sistema urbanístico particularmente complejo como es el catalán, a través de la conjugación de principios de la teoría general del urbanismo, junto con un riguroso análisis legal, jurisprudencial y bibliográfico.

Así pues, el análisis jurídico realizado en la obra, junto a las últimas novedades legislativas incorporadas en la tercera edición, representan un punto de referencia para la comprensión y la práctica del Derecho urbanístico de Cataluña.

Carles G. ROCASALVA
Universidad de Gerona

TORRES LÓPEZ, M.^a Asunción: *La discapacidad en el Derecho Administrativo* (Prólogo de Carmen CHINCHILLA MARÍN), Ed. Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011, 280 págs.

1. La integración de las personas con discapacidad constituye un reto de la sociedad. Se persigue una integración real y efectiva más allá de lo que disponen las normas referidas a esta integración. Las personas con discapacidad sufren en virtud de ella una situación de desigualdad, que es preciso remediar a fin de que puedan vivir en condiciones de igualdad respecto de los demás ciudadanos.

Existen numerosas normas que se refieren a la discapacidad, todas ellas persiguen un idéntico fin, el ya señalado, y arbitran una gran variedad de medios para que las personas con discapacidad puedan valerse y comportarse como un ciudadano más en los distintos ámbitos de la vida social.

La discapacidad ha cobrado realce en las últimas fechas, porque se ha ido acentuando una presión social en orden a que la integración debe ser incorporada, primero, al ordenamiento jurídico y, a su través, a la vida real.

Sin embargo, no contamos hasta la fecha con un estudio jurídico de la discapacidad desde la perspectiva del Derecho administrativo. Como resalta su prologista, la prof. CHINCHILLA, el libro de M. A. TORRES LÓPEZ es la primera monografía de Derecho administrativo que se dedica al estudio de un tema de tanta trascendencia humana, social y económica.

Además es un libro que nace de las reflexiones y estudios previos que ha realizado su autora que, como puede verse en la bibliografía que se adjunta a su final, ya trataron esta materia

y otras conexas, como la dependencia, el voluntariado o la atención a la discapacidad en la educación.

Es, por tanto, un libro novedoso en el Derecho administrativo, pero que muestra la madurez de su autora que ha tenido ocasión de reflexionar durante varios años alrededor de esta materia.

2. El libro es un libro jurídico. Quiero resaltar dicha característica, porque todo el libro es un análisis de tipo jurídico, en el que la autora se enfrenta a la discapacidad con las so-las armas del Derecho administrativo, ofreciendo una visión amplia, y a la vez profunda, de los vastos y diversos ámbitos a los que alcanza.

Es un libro jurídico que, por tanto, comienza con el anclaje de la discapacidad en las normas primarias del Derecho. La autora indaga el fundamento constitucional de la intervención de los poderes públicos en la consecución de los derechos de las personas con discapacidad.

La primera norma que es objeto de análisis es la Constitución española. Y el anclaje constitucional es esencial y rotundo: los artículos 9.2, 10.1, 14 y 49 obligan a un tratamiento singular de las personas con discapacidad. Por un lado, el artículo 10.1 se refiere a la dignidad de la persona, que además vincula con las Convenciones Internacionales. En segundo lugar, el artículo 14 consagra el principio de igualdad, y el 9.2 obliga a que dicha igualdad sea real y efectiva. Y tanto el artículo 9.2 como el artículo 49 obligan a los poderes públicos a adoptar medidas en pro de la igualdad real y efectiva y de su integración, debiendo adoptarse una política de protección y amparo de estas personas con discapacidad.

La protección constitucional es no

sólo relevante sino pionera en el tiempo, y se ha visto reforzada por la Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad adoptada en el marco de Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, que ha sido objeto de ratificación por España en 2008 y por la Unión Europea en 2009. La ONU está impulsando políticas de reconocimiento de derechos para este colectivo, dándose cuenta del informe del Secretario General de Naciones Unidas en orden al cumplimiento de uno de los objetivos del milenio para las personas con discapacidad con el horizonte del año 2015. La influencia de la Convención se muestra en que se ha aprobado una ley específica para su adaptación: Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (que es objeto de examen en págs. 167-170).

También la Unión Europea, desde los Tratados vigentes hasta la normativa del Derecho derivado o la ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, está adoptando medidas a nivel comunitario y exigiendo la implantación de políticas de igualdad y protección de las personas con discapacidad en los Estados miembros.

3. En el marco general del Estado español, no podía faltar un apartado, la Parte II, sobre la distribución de competencias sobre discapacidad entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El título más cercano y en el que se fundamenta la competencia autonómica es el de la asistencia social. Sin embargo, la discapacidad es una materia transversal difícil de encasillar en este sólo título competencial, lo que justifica que a su de-

redor aparezcan competencias tanto a favor del Estado como de las Comunidades Autónomas. Ejemplos de esta transversalidad lo son la Ley de integración social de minusválidos de 1982 o la más reciente Ley de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Con base en este título de asistencia social y servicios sociales en sus distintas denominaciones incorporadas a los Estatutos de Autonomía y modificadas y ampliadas en las últimas reformas estatutarias a partir de 2006, las Comunidades Autónomas han venido aprobando un importante elenco de leyes sobre esta materia que la autora sintetiza y refiere en sus páginas 66-69.

En ese punto analiza la organización de la Administración General del Estado, donde se fija en tres organizaciones bien singulares: el Real Patronato sobre discapacidad, la ONCE, y el protectorado sobre la Cruz Roja Española. Y dentro de las Comunidades Autónomas expone la organización de la Comunidad de Andalucía.

Para terminar este apartado, no se olvida del sector privado. Por un lado, el Comité español de representantes de personas con discapacidad (CERMI), tanto en su variante estatal como autonómica. Y, por otro, una materia que la autora ya había tratado en anteriores trabajos, como es el voluntariado social.

4. Con estar todo lo anterior bien expuesto y trabado, la obra asciende nuevos escalones a partir de este momento con las dos Partes que, a mi entender, son el meollo del trabajo. La Parte III sobre derechos y deberes de las personas con discapacidad y la Parte IV en que se exponen los as-

pectos relativos a la integración social.

5. La Parte III trata sobre los derechos y los deberes de las personas con discapacidad. Es aquí donde el libro analiza dos cuestiones fundamentales:

a) El problema del término (discapacidad frente a minusvalía).

b) La condición jurídica de discapacitado.

La terminología. Hasta hace pocas fechas se venían utilizando diversos términos para denominar a las personas con discapacidad. Así la Constitución española de 1978 se refería a «disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos» (art. 49) y la Ley 13/1092 les denominaba «minusválidos». En cambio desde la LIONDAU (Ley 51/2003) el término que se pasa a utilizar es el de «personas con discapacidad», que ratifica la Ley 26/2011, de 3 de agosto.

La condición jurídica de persona con discapacidad es de configuración legal. Las leyes han venido estableciendo los requisitos necesarios para calificar a una persona como persona con discapacidad y, en suma, para otorgarle la titularidad de los derechos reconocidos a estas personas. La LIONDAU de 2003 (reformada en este punto por la Ley 26/2011, págs. 167-168 del libro) ofrece el concepto legal de persona con discapacidad a tres grupos que pueden reducirse a los dos siguientes:

a) Las personas a las que se les reconozca, conforme a un procedimiento administrativo, la discapacidad igual o superior al 33 por ciento.

b) Los pensionistas que tengan reconocida pensión de incapacidad permanente en el grado de total, ab-

solta o gran invalidez (Seguridad Social) o pensión de jubilación o retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad (clases pasivas).

Por tanto, cobra especial relevancia la declaración legal de discapacidad, cuyo procedimiento administrativo la autora explica de forma pormenorizada en las páginas 121-126. Llama la atención que los recursos contra la resolución administrativa de declaración de discapacidad se sometan a la jurisdicción de lo social y no a la jurisdicción contencioso-administrativa, a pesar de ser un procedimiento deslindado de la competencia de Seguridad Social y más bien incluido en la materia de asistencia social.

La consideración de persona discapacitada otorga unos derechos y obligaciones establecidos legal y reglamentariamente y consistentes en prestaciones sociales y económicas. También obliga a los poderes públicos a la adopción de medidas de acción positiva en orden a garantizar la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal. Además de los derechos, se arbitran medidas de fomento así como de defensa en orden a la protección de los derechos reconocidos. Entre estas medidas está la previsión de un sistema de arbitraje, cuyo desarrollo y puesta en práctica no se ha acordado hasta el momento.

6. El Capítulo IV constituye el más amplio y, a mi entender, el eje central del libro. Muestra el enorme esfuerzo de la autora en intentar concretar todos los derechos que se han explicado con anterioridad y que vienen explicitados en leyes y reglamentos con carácter general. Se trata de determinar este régimen de in-

tegración social en los diferentes ámbitos de la vida diaria de las personas discapacitadas y en los diversos sectores de la intervención pública, sin olvidar que, asimismo, alcanza en muchos casos a áreas de relaciones privadas.

El libro examina los siguientes ámbitos: accesibilidad, empleo público, contratación, dependencia, educación, mujer, deporte y acceso a los servicios sanitarios. Cada uno de ellos es analizado en detalle, con referencias específicas a la situación de la Comunidad Autónoma de Andalucía que es aquélla en la que la profesora Torres desarrolla su trabajo.

Aquí, voy a centrarme solamente en cuatro de ellos, que me han parecido los más sugerentes: empleo público, contratación, dependencia y educación universitaria.

La igualdad de oportunidades requiere, en primer término, una actuación respecto del acceso de las personas discapacitadas al empleo público. La autora da cuenta de las previsiones de las diferentes ofertas de empleo público (págs. 182-184), en cumplimiento de las disposiciones del Estatuto Básico del Empleado Público y de la LIONDAU. Es aquí donde se revela no sólo una exposición teórica, sino también práctica, puesto que se exponen diversas sentencias relativas, por ejemplo, a la adaptación de los tiempos para la realización de las pruebas selectivas, la alteración del orden de prelación para la elección de plazas y el alcance del cupo reservado a personas con discapacidad.

No sólo se torna dificultosa la consecución de empleo en el ámbito público, sino también en el privado. Por eso a continuación se examinan los deberes de las empresas en orden a la contratación de personas con dis-

capacidad, analizándose la Directiva 2000/78/CE y la Sentencia del TJUE de 17 de julio de 2008 que versa sobre el despido de una trabajadora por causa de tener un hijo con discapacidad. Y se recogen, seguidamente, las medidas de fomento del empleo de los trabajadores con discapacidad.

Así, también se incentiva el empleo de personas discapacitadas dentro de las disposiciones relativas a la contratación pública, tanto con la reserva de contratos a colectivos que agrupan a personas discapacitadas como también, entre otros, por su consideración como criterio preferente en la adjudicación de contratos públicos.

En todo caso, la Ley 26/2011 exige al Gobierno la presentación de medidas que impulsen la inclusión en el mercado laboral de las personas discapacitadas (Disposición Final).

Es muy interesante la parte dedicada a dependencia y discapacidad. En primer lugar, porque aclara posibles equívocos, puesto que dependencia y discapacidad no son equivalentes, puesto que pueden existir personas dependientes no discapacitadas y personas discapacitadas no dependientes (pág. 206). Se expone el nuevo sistema nacional para la autonomía y atención a la dependencia, derivado de la Ley de Dependencia (ley 39/2006, de 14 de diciembre). Y así se analizan tres cuestiones principales: los beneficiarios del Sistema de Atención a la Dependencia, donde cobra importancia sustancial el baremo de valoración de la situación de dependencia; la cobertura del sistema, es decir, las prestaciones en función de los grados de dependencia; y los derechos y obligaciones de las personas dependientes.

La discapacidad y la Universidad son tratados con especial dedicación (págs. 230-244), análisis que culmina

de nuevo con una referencia especial a las Universidades de Andalucía. En primer lugar, la profesora TORRES explica las garantías reales de la efectividad del derecho a la educación en el ámbito universitario, prestando especial atención a las disposiciones de la Ley Orgánica de Universidades, cuya Disposición Adicional 24.^a recoge las medidas destinadas a la inclusión de las personas con discapacidad en las universidades. Dentro de este examen quiero resaltar, por su relevancia, tres aspectos: el estudio del régimen de las pruebas de acceso, el estatuto del estudiante y las obligaciones docentes. Resultan de gran interés las consideraciones que se efectúan respecto de la necesidad y obligatoriedad de adaptar las obligaciones docentes a las personas con discapacidad, dando cuenta a título ejemplificativo de la creación en la Universidad de Granada de la figura del Delegado del Rector para la Atención a Personas con Necesidades Especiales, exponiendo alguna de las actuaciones de esta nueva Delegación como el programa de profesores tutores (pág. 239).

Para la presente recensión he elegido estos temas, pero no debo obviar que hay otros que a muchos lectores les parecerán más apasionantes como el relativo a las mujeres con discapacidad, que sufren una doble discriminación, y el deporte, donde la realidad nos muestra la realización de pruebas al más alto nivel, como son, por ejemplo, los Juegos Paralímpicos.

7. Una recensión no es el lugar de resumen de lo tratado en el libro recensionado. En mi caso, la amplitud de los temas tratados lo hace imposible como puede ver el lector. Pero sí que he pretendido conseguir el ob-

jetivo de mostrar las diversas vetas que encierra el libro, vetas de una única piedra preciosa, que el lector podrá seguir según su interés. Mi pretensión es mostrar cómo desde el ámbito del Derecho administrativo se acomete por vez primera un examen general de la discapacidad, análisis que no cierra puertas sino que por el contrario abre nuevos campos que es necesario explorar con igual ahínco.

En cualquier caso, el Derecho no se reduce sólo a las normas, como la autora nos enseña reiteradamente a lo largo del libro. Por eso de forma continuada utiliza una palabra como guía: «efectividad». Entiendo que el libro es un paso más en la efectividad de los derechos de las personas con discapacidad, porque las leyes, con ser importantes, no solucionan los problemas a que diariamente deben enfrentarse las personas discapacita-

das. También es obligado su conocimiento detallado y el planteamiento de las cuestiones concretas, ofreciendo soluciones. Además de todo ello, el libro cumple una tercera dimensión que es la óptica de defensa efectiva de estos derechos y, en definitiva, de una acción positiva comprometida con los mismos.

En definitiva, no me resta más que animar a la lectura del libro, a fin de que sea el propio lector el que se forme su propio juicio, centrandó su atención en aquellas facetas que estime más interesantes. Estas pocas líneas sólo tienen la pretensión de incitarle a su lectura, con el convencimiento de que el tiempo a ella dedicado le será muy provechoso.

Martín María RAZQUIN LIZARRAGA
Universidad Pública de Navarra