

Las medidas de adaptación en el empleo público de las personas con discapacidad

Jorge Pérez

Barcelona, 26 de febrero de 2026

Discapacidad, diversidad, discriminación

- Del modelo médico al modelo social de discapacidad
 - CDPD 13/12/2006
 - Directiva 2000/78/CE: igualdad de trato en el empleo
 - Arts. 9.2 y 14 CE: principio de igualdad material y formal
 - Art. 49 CE: igualdad real y efectiva de las PCD (→ acción positiva)
- La diversidad: concreción del concepto de discapacidad (art. 4 TRLGDPCD)
- La lucha contra la discriminación: imposición vs. promoción:
 - Art. 59 TRLEBEP → Art. 42 TRLGDPCD → Art. 15.3 TRLISOS
 - Medidas de acción positiva en cada caso (barrera → desventaja → ajuste)
 - Necesidad → Idoneidad → Proporcionalidad

1. Son personas con discapacidad aquellas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

2. Además de lo establecido en el apartado anterior, a los efectos de esta ley, tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento.

Las formas de discriminación (DPPD)

- Directa: cuando una persona sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otra en situación análoga por motivo de discapacidad
- Indirecta: cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros pueda ocasionar, sin justificación objetiva, una desventaja particular a personas con discapacidad respecto de otras personas

La acción positiva imperativa en el acceso al empleo

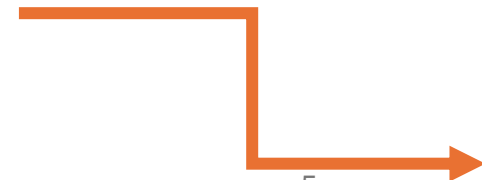
- Art. 6.7 Ley 15/2022: la acción positiva consiste en la diferencia de trato orientada a prevenir, eliminar y, en su caso, compensar cualquier forma de discriminación o desventaja en su dimensión colectiva o social
 - Empleo No público: cuota de reserva de empleo del 2 por 100 para empresas públicas o privadas que empleen a 50 o más PT (art. 42 TRLGDPCD)
 - Sanciones económicas (art. 15.3 TRLISOS)
 - Empleo Público: reserva de empleo del 7 por 100 en las convocatorias de empleo público
 - Sanciones jurídicas (nulidad de los actos administrativos)
- Las “zonas grises”: STS 20/05/2025 (Rec. 248/2023) RTVE.
 - “a quienes trabajan para empresas mercantiles del sector público, de los principios reguladores de las condiciones de trabajo de personal recogidas en el artículo 59 EBEP”

La acción positiva imperativa en el desarrollo del trabajo

- No público:
 - Obligaciones preventivas (art. 25 LPRL)
 - Adaptaciones de puestos de trabajo (art. 40.2 TRLGDPCD)
 - Reciente modificación del art. 49 TRLET para evitar la extinción automática del contrato de trabajo por incapacidad permanente (STJUE 18/01/2024, Ley 2/2025)
- Público:
 - Idénticas obligaciones preventivas, con proyecciones específicas en normativas autonómicas (Ley 4/2011 C-LM, Ley 13/2015 EXT, p. ej.)
 - Adopción de las medidas precisas para establecer las **adaptaciones y ajustes razonables** de tiempos y medios en el **proceso selectivo** y, una vez superado dicho proceso, las **adaptaciones en el puesto de trabajo** a las necesidades de las personas con discapacidad

Las medidas preventivas y las antidiscriminatorias pueden combinarse e incluso coincidir, de modo que una misma medida pueda cumplir ambos propósitos

→ *Guía para la promoción de la salud en el trabajo para personas con discapacidad intelectual* publicada por el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo



Planteamiento de las medidas en el caso de discapacidad intelectual:

- Detección de las limitaciones de la persona
- Clasificación de la(-s) tipología(-s)
- Valoración de las capacidades en relación con el puesto de trabajo
- Propuestas de empleo con apoyo (RD 870/2007)
- Contar con la figura del preparador laboral (entrenamiento)
- Valorar formas de interacción adecuada en la transmisión de la información
- Promoción del trato natural y respetuoso

La concreción de las obligaciones de ajuste y adaptación en el empleo público (59.2 TRLEBEP)

- Afecta a todas las Administraciones Públicas, incluso las sometidas al derecho mercantil (STS 20/05/2025 RTVE)
- Aplica a todo tipo de empleadas y empleados públicos con discapacidad, con independencia de la naturaleza del vínculo
- Requiere siempre la justificación de la condición de PCD:
 - Personas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás
 - Personas que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33% mediante resolución específica (RD 888/2022)

¿Deben ser incluidas las PCD sin reconocimiento de grados de al menos el 33%?

El Defensor del Pueblo recomienda eliminar la exigencia del grado mínimo del 33% para acceder a adaptaciones y ajustes en el empleo público, haciendo prevalecer el derecho a la igualdad efectiva de todas y todos

Las medidas contenidas en el art. 59 TRLEBEP

1. Reserva de empleo en las convocatorias de empleo público: 7 por 100 (2% PCD intelectual), incrementado en normativas específicas (RDL 6/2023 → 10%)
 - En este caso sí se exige la certificación del grado de al menos el 33%, puesto que remite al apartado 2 del art. 4 del TRLGDPD
 - Excesivamente restrictivo (ej.: personas con capacidad intelectual límite (RD 368/2021, que NO se aplica al sector público))
 - El objetivo es alcanzar el 2% real
2. Adaptaciones y ajustes razonables de tiempos y medios en el proceso selectivo. A diferencia del 40.2 TRLGDPCD, no se hace referencia a la “carga excesiva”
3. Adaptaciones en el puesto de trabajo a las necesidades de la persona con discapacidad. Aquí no habla de “ajustes razonables”, pero no sería razonable privar de ese sentido a las adaptaciones (vinculaciones constitucionales al interés general y a la proporcionalidad)

La regulación de las adaptaciones en la normativa autonómica

- Muchas normas autonómicas reproducen el planteamiento generalista e inconcreto del TRLEBEP: adaptaciones y ajustes “razonables”.
- En general, se exige que exista una relación directa y congruente entre la discapacidad y la adaptación o el ajuste aplicado, que no desvirtúe la prueba o el desempeño del puesto de trabajo.
- Normalmente, se regula el procedimiento de solicitud de la adaptación/ajuste y se plantea un informe técnico vinculante de un equipo multiprofesional, tanto en las pruebas como en el desarrollo del puesto.
- Con frecuencia se ofrece como medida de adaptación la alteración del orden de prelación para la elección de plaza o la preferencia en la solicitud de vacantes.
- En algunos casos, se regula un “protocolo de inclusión sociolaboral” con tutores de referencia personal y un plan individual de incorporación. Normalmente, estas medidas son de corta duración (3 meses máximo, por ejemplo, en Castilla y León).

- Se contienen mecanismos de cambios de funciones o puestos de trabajo ante la imposibilidad de adaptación → problemas derivados de la rigidez de la movilidad funcional en las AAPP.
- En ocasiones, se plantean mecanismos de empleo con apoyo.
- En algunos casos, se plantea la obligación de comunicar a las organizaciones sindicales las adaptaciones realizadas.
- En algún caso (Galicia) se plantean acciones de formación y orientación sociolaboral previas al ingreso en la AP.
- Hay algunas invocaciones al tercer sector (Extremadura, Valencia) para establecer protocolos y asesoramiento.
- Alguna norma autonómica (Valencia) intenta innovar la terminología con la expresión “diversidad funcional”. Es meramente formal, porque después no se concreta ese concepto.
- También hay casos que contemplan protocolos específicos para ciertas discapacidades sensoriales (Asturias).
- Algunas normas establecen protocolos diferenciados para la discapacidad intelectual e incluyen a las personas con capacidad intelectual límite en los procesos de adaptación y ajuste.
- El límite genérico suele ser la “carga excesiva” o el “gasto excesivo” que, en ocasiones se enfatiza con hipérboles como “modificación exorbitante”.

La clave de estas medidas: el juicio de razonabilidad

- **Necesidad:** no existe otra medida más moderada y de igual eficacia para la consecución de dicho objetivo (principio de intervención mínima)
- **Idoneidad:** la medida es susceptible de conseguir el objetivo de garantía del orden público propuesto
- **Proporcionalidad:** la medida se puede considerar ponderada por derivarse de ella más beneficios para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto

Consecuencias del incumplimiento de estas medidas de acción positiva en las AAPP (1)

- La ausencia de adaptaciones y ajustes razonables en los procesos selectivos y en el desarrollo del trabajo supone una flagrante ilegalidad (incumplimiento del mandato del art. 59.2 TRLEBEP y del art. 6 de la Ley 15/2022) y una vulneración del derecho constitucional a la igualdad (art. 14 CE, reforzado en el art. 23.2 CE). Sería, por tanto, una **DISCRIMINACIÓN DIRECTA**.
 - Tendría la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) reforzada con la especial tutela de los derechos fundamentales (recurso de amparo arts. 53 y 162 CE)
- Las AAPP no son meros observadores, sino agentes proactivos en la garantía del derecho a la igualdad efectiva de las PCD

Consecuencias del incumplimiento de estas medidas de acción positiva en las AAPP (2)

- En la aplicación de estas medidas de adaptación y ajuste, es imperativa la superación del juicio de razonabilidad, que incluye el de estricta proporcionalidad de las mismas.
 - Las AAPP deben detectar los obstáculos y las barreras que impiden la garantía de igualdad de oportunidades y de trato en el empleo público, garantizando la accesibilidad universal y el diseño para todas y todos con medidas eficientes y eficaces.
- El planteamiento general es, por tanto, establecer medidas de acción positiva transversales, universales y colectivas

Consecuencias del incumplimiento de estas medidas de acción positiva en las AAPP (3)

- Cuando esas medidas de acción positiva transversales, universales y colectivas no sean suficientes y se reciba una solicitud de adaptación o ajuste de una persona, deberá seguirse este proceso:
 1. Constatación de la situación subjetiva prevista en la norma (discapacidad, en este caso).
 2. Necesidad de la medida: detección de la barrera concreta y ponderación de su impacto en la persona solicitante (huir de “catálogos” y estándares).
 3. Idoneidad de la medida: cuando sea posible, se recurrirá a la experiencia (propia o documentada); es un ejercicio prospectivo.
 4. Proporcionalidad de la medida: valorar adecuadamente beneficios y perjuicios de la misma
- Es evidente que la dimensión de la organización condiciona la capacidad para afrontar este complejo proceso (importancia de la colectivización de estos mecanismos y de compartir medios, recursos y experiencias entre distintas organizaciones)

Las medidas de adaptación y ajuste en la AGE: Real Decreto 2271/2004 (RDAPD) y Orden PJC/804/2025

- Es la normativa de referencia para todas las OEP de la AGE y, consecuentemente, de todas las convocatorias.
- La adaptación únicamente se concederá cuando la discapacidad guarde relación directa con la prueba a realizar.
- Medidas concretas que contiene esta normativa:
 - Asistentes personales o preparadores laborales durante el proceso selectivo
 - Lenguas de signos/guías-intérpretes y otras adaptaciones específicas
 - Alteración del orden de prelación en la elección de plazas
 - Determinación individualizada de las adaptaciones en los puestos de trabajo previa solicitud e informe del “órgano competente en la materia”
 - La adaptación solicitada deberá ser compatible con el desempeño de las funciones que tenga atribuido el puesto o los puestos solicitados
 - Se incluye un baremo específico para las adaptaciones de tiempos en las pruebas

- Novedades de esta normativa:
 - La Orden PJC/804/2025 amplía el ámbito subjetivo de las adaptaciones de medios –no de tiempos- a las personas que, sin alcanzar el grado del 33% de discapacidad, “acrediten formalmente su situación mediante alguno de los medios admitidos en derecho”
 - Debe haber en cada ministerio una unidad de inclusión del personal con discapacidad para prestar apoyo especializado en esta materia
 - Se prevé la aprobación -6 meses, que ya han transcurrido- de un “Manual general de adaptaciones de medios, tiempos y otros ajustes razonables en las pruebas selectivas para personas con discapacidad”
- Omisiones persistentes:
 - Nuevo Real Decreto que incorpore mecanismos de flexibilidad y concrete las medidas de adaptación y ajuste
 - Inclusión en cada Administración Pública de mecanismos eficientes de gestión de la diversidad: medios, conocimientos, apoyos
 - seguridad jurídica

Casuística

TJUE

- STJUE de 18 de enero de 2024 (asunto C-631/22): obligación empresarial, ex artículo 5 de la Directiva 2000/78/CE, de adaptar el puesto de trabajo antes de la extinción por incapacidad permanente. Provoca la aprobación de la Ley 2/2025, que modifica el artículo 49 del TRLET.
- STJUE de 10 de febrero de 2022 (asunto C-485/20): un trabajador que, debido a su discapacidad, ha sido declarado no apto para desempeñar las funciones esenciales del puesto que ocupa, sea destinado a otro puesto para el que disponga de las competencias, las capacidades y la disponibilidad exigidas, siempre que esa medida no suponga una carga excesiva para el empresario

La STC 51/2021, de 15 de marzo (Rec. 2950-2018)

Empleo público

- Cuando una persona solicita en su empleo ajustes razonables por razón de discapacidad, su petición debe ser objeto de consideración desde el momento en que se solicite y se acredite el alcance de la discapacidad
- La Administración debe dar una respuesta expresa y debidamente motivada; en particular, cuando deniegue los ajustes solicitados por considerarlos desproporcionados o indebidos, ya que de lo contrario incurrirá en una denegación tácita carente de la debida justificación que vulnera el derecho de la persona trabajadora.
- Esta obligación no se limita únicamente a aquellos casos en que el afectado los solicite expresa y formalmente; alcanza también a los supuestos en que, aun cuando la persona con discapacidad no haya realizado una petición formal, quien deba garantizar su derecho a no ser discriminado tenga conocimiento de dicha discapacidad

Jurisprudencia

- STS de 22 de febrero de 2018 (Rec.160/2016): trabajadora que se reincorpora tras IT con trauma por atraco previo –sucursal bancaria- y la empresa llevó a cabo cambios y adaptaciones que no consiguieron aliviar ese trauma. El despido producido no es nulo, puesto que hubo ajustes razonables.
- STS de 17 de diciembre de 2020 (Rec. 1078/2019): adaptación de puesto de trabajo por discapacidad y posterior jubilación. La capacidad funcional se predica del puesto del nombramiento.
- STS de 24 de febrero de 2022 (Rec. 360/2020): en el mismo sentido, el hecho de que una Administración pública haya aplicado medidas de adaptación en un puesto de trabajo no puede ser un condicionante absoluto para el mantenimiento del mismo una vez alcanzada la edad de jubilación
- STS de 19 de mayo de 2006: la exigencia de un determinado tiempo en una prueba física no es susceptible de adaptación; de lo contrario, todos superarían la prueba y se desnaturalizaría.

Doctrina judicial

- STSJ de Cataluña 5997/2024, de 9 de noviembre (Rec. 3003/2024): la falta de aplicación de ajustes, exigidos convencionalmente, ante una situación de discapacidad sobrevenida vicia de nulidad el despido, puesto que resulta discriminatorio.
- STSJ del País Vasco de 30 de mayo de 2023 (Rec. 2608/2022): la falta de realización de obras por el Departamento de Educación del Gobierno Vasco para adaptar y permitir la adecuada accesibilidad de la empleada pública al centro de trabajo ha supuesto claramente una discriminación para ella por razón de su discapacidad
- STSJ de Galicia 155/2025, de 15 de enero (Rec. 5548/2024): procedimiento de tutela de derechos y libertades fundamentales de una empleada pública con discapacidad que formuló solicitudes de adaptación ante la Administración pública que la emplea, en concreto teletrabajo; solicitud que la obligada no atendió en ningún momento, sin que exista dato alguno que justificara la omisión de la adaptación solicitada.
- STSJ de Andalucía (Granada) de 17 abril de 2024 (Rec. 2034/2023): profesora con discapacidad auditiva en colegio especial para niñas y niños sordos que solicita intérprete para reuniones con los padres y madres. La Administración deniega el ajuste de manera improcedente, puesto que es una medida necesaria, idónea y proporcionada.

La Guía de la UE sobre ajustes razonables

- Tecnología de apoyo: medidas para que las PCD realicen sus tareas de manera eficiente e independiente, y ayudarlas a superar las limitaciones físicas, sensoriales o cognitivas (programas informáticos, audífonos, teclados, ratones...)
- Asistencia personal: soporte en tareas que puedan realizar difíciles (intérpretes, asesores personales in situ...)
- Ajuste del espacio de trabajo: eliminar barreras y crear entornos inclusivos (altura de escritorios, puertas, rampas, ascensores...)
- Horario de trabajo flexible (entrada/salida, semanas intensivas...)
- Organización flexible de las tareas (teletrabajo,...)

Guía de prácticas prometedoras para luchar contra la discriminación de las personas con discapacidad en el lugar de trabajo (Comisión Europea)

- Presenta la experiencia de la Diputación Foral de Vizcaya para contratar PCD intelectual. El proceso fue el siguiente:
 1. Comprender las necesidades de estas personas: eliminar prejuicios, concienciar internamente a la organización
 2. Organizar el proceso de contratación de forma accesible: orientación, protección, entorno tranquilo y seguro, centro luminoso y accesible en transporte público
 3. Proporcionar apoyo adecuado: acuerdo de colaboración con otras entidades para formación y tutorías de los candidatos
 4. Aceptar el empleo y la formación de iniciación: visitas acompañadas de familiares, persona de contacto en cada caso, lenguaje claro en la documentación

Adaptación de puestos de trabajo. Guía de referencia del Centro de Referencia Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas (CEAPAT)

- Factores que influyen en la ergonomía:
 - Factores físicos y biológicos (postura, movimientos repetitivos, agudeza visual, fatiga, audición...)
 - Factores cognitivos (percepción, interpretación, carga mental, toma de decisiones...)
 - Factores sociales (información, comunicación, horarios, cultura organizativa...)
- Procedimiento para implementar ajustes razonables:
 1. Enumerar las tareas laborales y sus características esenciales (¿qué hace?)
 2. Especificar el equipo de trabajo (¿cómo lo hace?)
 3. Identificar las demandas para realizar las tareas, tanto físicas como sensoriales y cognitivas
 4. El entorno de trabajo (calidad del aire, iluminación, ruido...)
 5. Accesibilidad
 6. Valoración funcional de la persona trabajadora con discapacidad
 7. Comparación entre lo que demandan las tareas y las capacidades funcionales de la PCD
 8. Propuesta de soluciones o medidas de adaptación en cada caso particular
 9. Seguimiento y evaluación de los resultados

→ la obligación de realizar ajustes razonables es una acción reactiva individualizada que debe atenderse desde el momento en que se recibe una solicitud de ajuste

Otros ejemplos de guías y buenas prácticas

- Adaptación de puestos de trabajo y personas con discapacidad (UGT-Junta de Andalucía)
- Guía de adaptación de puestos de trabajo para la inserción laboral de personas con discapacidad en el sector turístico (Instituto Valenciano de Tecnologías Turísticas - INVAR-TUR)
- Tecnología de apoyo al desarrollo sociolaboral de personas con discapacidad (Fundación Lantegi Batuak)
- Guía de adaptaciones y buenas prácticas: salud mental y bienestar en el trabajo (Federación Salud Mental de Castilla y León)

Pensando en el futuro inmediato

- Necesidad de un modelo preventivo de la discriminación en el ámbito laboral, tanto en el empleo público como en el ordinario.
- Necesidad de una normativa específica para garantizar la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo, tomando como referencia la LO para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (LO 3/2007)
- Mayor presencia de la cuestión en la negociación colectiva en todos los entornos de trabajo
- Fomento de la transversalidad de las garantías de igualdad en todas las organizaciones
- Necesidad de la optimización de los recursos preventivos y reactivos: compartir medios y experiencias

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

- Sobre el ámbito subjetivo a proteger, conviene recoger las recomendaciones del Defensor del Pueblo y centrar la atención en las necesidades de adaptación de cada persona, sin condicionarlas a criterios formalistas
- Superar la rigidez del art. 4.2 del TRLGDPCD

- El TRLGDPCD debiera ser un auténtico “Código del Derecho de la Discapacidad”, acabando con la dispersión normativa y las diferencias entre ámbitos de empleo esencialmente idénticos.

- La gestión de la diversidad en el empleo público debe superar la fase de observación, básicamente programática, y entrar decididamente en una fase de acción, proactiva y eficiente. Debe ser un modelo a seguir, no un conjunto caótico de normas y prácticas dispares.

- Además de crear entornos de empleo y de trabajo inclusivos, la gestión de la diversidad solo resultará eficiente si es compartida: hay que poner en común estrategias y experiencias, con el único límite infranqueable de la garantía de la intimidad que comporta la protección de los datos personales.

- La discapacidad no existe; existen personas con discapacidad, y cada una de ellas es acreedora a un trato justo y a la garantía de igualdad de oportunidades que la CE establece. Por eso conviene huir de planificaciones generalistas o basadas en parámetros genéricos o estandarizados, porque eso es como pretender gestionar la diversidad a la vez que la negamos

- La gestión de la diversidad en las organizaciones públicas debe ser transparente y debe proyectarse sobre la propia sociedad, tanto para captar el talento de todas las personas con discapacidad dispuestas a trabajar en las AAPP como para retornar las estrategias y las experiencias. El BOE no es suficiente ni para lo uno ni para lo otro (la opacidad resta eficacia a estas acciones)

- Estas estrategias requieren de diálogo, participación y negociación, es decir, que las personas a las que van destinadas estas medidas de acción positiva también cuenten a la hora de diseñarlas. Esto reclama una conexión fluida y transparente con las organizaciones del tercer sector, las representaciones legales y sindicales de las personas trabajadoras, y las propias personas expuestas en cada caso a la discriminación