

# 19 Estudios de Relaciones Laborales

**Jorge Pérez Pérez**

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

# 19 Estudios de Relaciones Laborales

**Jorge Pérez Pérez**

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

© Diputación de Barcelona

Diciembre 2025

Diseño gráfico: Jordi Palli

Composició: Addenda

Producció: Subdirecció de Imagen Corporativa y Promoció Institucional de la Diputació de Barcelona

ISBN: 978-84-10278-63-9

# Índice

<b>Abreviaturas</b> .....	6
<b>Introducción</b> .....	8
<b>Capítulo 1. Discapacidad, discriminación y acción positiva en el empleo</b> .....	13
1.1. La discapacidad, la diversidad y la discriminación.....	13
1.2. La discriminación y las medidas de acción positiva en el empleo de las personas con discapacidad.....	17
1.3. La discapacidad y la incapacidad. Interferencias y nuevo marco normativo en el ámbito laboral.....	20
1.4. Las medidas de acción positiva en la prevención de los riesgos laborales de las personas con discapacidad.....	24
<b>Capítulo 2. Fundamento normativo y contenido de las obligaciones de adaptación en el empleo público</b> .....	29
2.1. El empleo público y la discapacidad. Ámbitos subjetivos.....	29
2.2. Las medidas de acción positiva específicas del empleo público para las personas con discapacidad.....	35
2.3. Análisis de la normativa de las comunidades autónomas sobre adaptaciones en el empleo público.....	39
<b>Capítulo 3. Alcance de la obligación de adaptación y procedimiento para su implementación</b> .....	62
3.1. Las obligaciones de adaptación en el marco de la acción positiva. Configuración y delimitación.....	62

3.2. Los ajustes razonables y la carga excesiva en el empleo público: necesidad, idoneidad y proporcionalidad .....	66
3.3. Procedimiento para aplicar las medidas de adaptación en la Administración General del Estado .....	72
<b>Capítulo 4. Análisis casuístico. Experiencias de adaptación y propuestas de buenas prácticas .....</b>	<b>79</b>
4.1. Las medidas de adaptación y los ajustes razonables en la jurisprudencia europea y constitucional .....	79
4.2. Las medidas de adaptación en la jurisprudencia y en la doctrina judicial .....	83
4.3. Guías y ejemplos de ajustes razonables en el ámbito europeo .....	89
4.4. Guías y ejemplos de ajustes razonables en el ámbito español .....	98
4.5. Hacia un modelo de prevención de la discriminación y planificación de las garantías de igualdad en el empleo público .....	108
4.6. La Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres como modelo a imitar .....	113
<b>Capítulo 5. Conclusiones y propuestas .....</b>	<b>117</b>
<b>Bibliografía de interés .....</b>	<b>122</b>
<b>El autor .....</b>	<b>126</b>

# Abreviaturas

BOE	Boletín Oficial del Estado
CDPD	Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
CE	Constitución Española de 1978
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
LPRL	Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales
LISMI	Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos
LIONDAU	Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad
LOI	Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres
OMS	Organización Mundial de la Salud
RDAPD	Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del tribunal superior de justicia
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo
TSJ	tribunal superior de justicia

TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TRLCPE	texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril
TRLEBEP	texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre
TRLET	texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre
TRLGDPD	texto refundido de la Ley General de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre
TRLGSS	texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre
TRLISOS	texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto
UE	Unión Europea

# Introducción

En las últimas décadas, la creciente sensibilidad social e institucional hacia los derechos de las personas con discapacidad ha propiciado importantes avances legislativos, doctrinales y jurisprudenciales en los distintos ámbitos del derecho. Este proceso de transformación ha sido impulsado tanto por la evolución de los valores sociales como por la presión de organismos internacionales, el activismo y los movimientos sociales que demandaban la inclusión y el reconocimiento de las personas con discapacidad como sujetos de derechos plenos. En este contexto, el empleo –y en particular el empleo público– ha emergido como un área clave de intervención, dado su papel estratégico en la construcción de sociedades más justas y cohesionadas.

No es casual que el trabajo y el empleo se consideren derechos esenciales en múltiples ordenamientos jurídicos y normas internacionales, incluidas la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, CDPD). Además de tener una función económica, el empleo es un factor esencial de inclusión social, reconocimiento, autonomía personal y dignidad. Por ello, garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso, la permanencia y el desempeño del empleo público para las personas con discapacidad no es solo una exigencia jurídica formal, sino un imperativo ético, político y social en las democracias contemporáneas. El empleo público, en particular, tiene una dimensión simbólica y práctica relevante, puesto que debe reflejar los valores constitucionales y servir como ejemplo en la promoción de la igualdad y de la diversidad.

Este compromiso con la igualdad efectiva se traduce en la necesidad de implementar medidas de acción positiva dirigidas a corregir las desigualdades históricas y estructurales. Una que destaca de forma especialmente relevante es la obligación de realizar ajustes razonables y adaptaciones en los puestos de trabajo, pero es importante subrayar que no se trata de simples concesiones asistenciales o compasivas a las personas con discapacidad, sino que son derechos exigibles, plenamente reconocidos y protegidos por una legislación sólida y multidimensional.

Este marco legal abarca desde la normativa internacional ratificada por España hasta la legislación estatal y autonómica, pasando por la regulación interna de las Administraciones públicas y el imprescindible aporte de la jurisprudencia y de la doctrina judicial en la interpretación de las normas.

El principio de no discriminación contemplado en su dimensión formal y, sobre todo, en su vertiente sustantiva, exige que los empleadores públicos actúen como garantes del interés general y no solo se limiten a abstenerse de realizar prácticas excluyentes. Por el contrario, deben asumir un papel activo en la identificación y eliminación de barreras físicas, organizativas, tecnológicas y actitudinales que impiden el ejercicio efectivo del derecho al trabajo de las personas con discapacidad. En este sentido, la obligación de realizar ajustes razonables responde a la lógica de la igualdad material, entendida como la necesidad de equilibrar las condiciones para que todas las personas puedan competir y desempeñarse en igualdad de condiciones reales, y no meramente formales.

Sin embargo, llevar estos principios jurídicos y éticos a prácticas concretas sigue presentando múltiples desafíos y tensiones que dificultan su aplicación efectiva. Entre estos obstáculos, destaca la ambigüedad conceptual de términos jurídicos clave, tales como *ajuste razonable* o *carga excesiva*, cuya interpretación no es uniforme y varía según el contexto, la Administración o el órgano judicial que los analice. Esta disparidad provoca inseguridad jurídica y, en ocasiones, limita los derechos. Además, existe una tensión inherente entre las garantías de igualdad y los principios tradicionales del empleo público, como el mérito y la capacidad, que a menudo se interpretan de manera rígida, lo que dificulta la flexibilidad necesaria para incorporar ajustes personalizados. Por último, la escasa sistematización y difusión de buenas prácticas institucionales limita poder replicar las experiencias exitosas y perpetúa la desigualdad en el acceso al trabajo y las dificultades de muchas personas para desarrollar la actividad profesional en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato.

Esta situación evidencia una brecha preocupante entre los estándares normativos, que son avanzados y ambiciosos, y su aplicación real, que a menudo resulta insuficiente o simbólica. Esta brecha no solo pone en riesgo el pleno reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, sino que también afecta negativamente a la imagen pública y a la legitimidad del empleo público como espacio inclusivo y referente. En consecuencia, es imprescindible hacer un análisis crítico y profundo que identifique estas dificultades y proponga vías para superarlas.

Adicionalmente, el paradigma jurídico vigente ha experimentado una evolución significativa en su conceptualización de la discapacidad. Mientras que en el pasado predominaba un enfoque médico-rehabilitador centrado en la deficiencia o incapacidad del individuo, actualmente se impone un modelo social y de derechos humanos, promovido especialmente por la CDPD. Este cambio de perspectiva

implica una redefinición profunda del papel de las instituciones públicas, que ya no pueden limitarse a proteger o asistir a las personas con discapacidad de manera paternalista, sino que deben garantizar la igualdad material mediante políticas estructurales inclusivas, eliminando barreras y promoviendo la participación plena y efectiva en todos los ámbitos de la vida, incluido el empleo.

En este marco conceptual, las adaptaciones en el puesto de trabajo no son meros instrumentos funcionales para facilitar la accesibilidad, sino manifestaciones concretas y tangibles del derecho subjetivo a la igualdad real y efectiva. Esto implica que dichas adaptaciones deben entenderse como un componente esencial de las políticas públicas de inclusión, con un enfoque proactivo, participativo y orientado a los resultados, en lugar de ser un mero trámite burocrático o un acto discrecional. Además, estas adaptaciones deben contemplar no solo aspectos técnicos o materiales, sino también cambios organizativos, culturales y formativos que permitan la integración plena y el reconocimiento de la diversidad como un valor esencial para la Administración pública.

En el contexto español, la articulación y el desarrollo de estos derechos se sustentan en un entramado normativo complejo y plural que incluye, entre otros, la Constitución Española (en adelante, CE), el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, TRLEBEP), el texto refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, TRLGDPD), la Ley 15/2022, de Igualdad de Trato y la No Discriminación, así como una larga serie de normas reglamentarias y autonómicas. Este corpus normativo ha ido incorporando paulatinamente las exigencias del modelo social de la discapacidad y los estándares internacionales, aunque no ha podido evitar las resistencias y contradicciones derivadas de inercias institucionales y culturales.

De hecho, aún subsisten elementos propios del antiguo modelo médico, como la preeminencia de la certificación administrativa de discapacidad –establecida genéricamente en un grado igual o superior al 33%– como condición para acceder a determinados derechos laborales y sociales. Esta certificación, si bien necesaria para ciertos fines, puede limitar la aplicación efectiva del enfoque inclusivo, ya que pone un énfasis excesivo en la valoración médica y no siempre refleja las barreras reales que enfrentan las personas en el entorno laboral. Por ello, y para consolidar un auténtico modelo social de la discapacidad, hay que avanzar hacia sistemas más flexibles y centrados en la valoración funcional y contextual de las necesidades de cada persona.

Por otro lado, la interpretación jurisprudencial de la obligación de realizar ajustes razonables como un derecho jurídico vinculante y no como una mera facultad discrecional ha supuesto un hito relevante en el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad en relación con el empleo. La doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE), en particular, ha contribuido a consolidar el principio de que la omisión de ajustes razonables puede

constituir una forma de discriminación por motivos de discapacidad. Esta interpretación ha reforzado el carácter vinculante de las medidas de adaptación y ha obligado a los Estados miembros, incluida España, a implementar mecanismos efectivos para su cumplimiento.

En esta línea, la reciente reforma del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (en adelante, TRLET), que incorpora la obligación empresarial de intentar preservar el empleo mediante adaptaciones razonables antes de proceder a la extinción de la relación laboral por incapacidad permanente, representa un avance importante. Sin embargo, esta reforma aún está pendiente de trasladarse de forma coherente al ámbito del empleo público, especialmente en lo que respecta al personal funcionario, donde las garantías y los procedimientos son distintos.

En este contexto, la presente obra tiene por objeto analizar, desde una perspectiva crítica y sistemática, el fundamento, el alcance, el contenido y los límites de la obligación de adaptación en el empleo público de las personas con discapacidad en España. Para ello, se parte de un análisis conceptual riguroso de la discapacidad y de las diversas formas de discriminación que pueden darse en el ámbito laboral, con especial atención a las discriminaciones indirectas y por omisión, que suelen ser más difíciles de detectar y combatir.

A continuación, se aborda el marco normativo general, tanto nacional como autonómico, que regula esta materia, prestando especial atención al papel que desempeñan los poderes públicos en la implementación de medidas efectivas de inclusión, así como a las posibles incoherencias y áreas de mejora. Se examina con detalle el alcance de la obligación de adaptación en el ámbito público, sus posibles límites –por ejemplo, el concepto de carga excesiva o desproporcionada– y los procedimientos administrativos establecidos para su implementación, con especial alusión a la práctica en la Administración General del Estado por su valor referencial.

El análisis se completa con una revisión casuística de la jurisprudencia relevante, tanto europea como nacional, que ofrece un marco interpretativo actualizado y un conjunto de criterios útiles para su aplicación práctica. Además, se incorpora una recopilación de guías, ejemplos y buenas prácticas desarrolladas en distintos contextos institucionales, que pueden servir de referencia para mejorar la gestión y el cumplimiento de estas obligaciones.

Finalmente, la obra concluye con una serie de reflexiones y propuestas orientadas a mejorar la eficacia de estas medidas y avanzar hacia un modelo más coherente, garantista y sostenible de inclusión en el empleo público. Entre estas propuestas destacan la necesidad de clarificar y armonizar los conceptos jurídicos indeterminados, revisar y flexibilizar los criterios de acreditación de la discapacidad, potenciar la formación y sensibilización de los gestores públicos, y reforzar los mecanismos de control, supervisión y rendición de cuentas de las Administraciones públicas en esta materia.

En definitiva, el presente trabajo no se limita a exponer de manera dogmática y descriptiva las normas vigentes, sino que pretende contribuir a la consolidación de un marco jurídico y operativo más equitativo, eficaz y acorde con los valores constitucionales e internacionales en materia de derechos humanos y no discriminación. A través de este análisis, se busca evidenciar que las adaptaciones en el empleo público no son un favor, una excepción o una carga, sino una expresión tangible y necesaria del principio de igualdad que, lejos de amenazar la eficiencia y calidad del sistema, lo enriquece mediante la incorporación plena y respetuosa de la diversidad humana en el espacio laboral.

# Capítulo 1. Discapacidad, discriminación y acción positiva en el empleo

## 1.1. La discapacidad, la diversidad y la discriminación

La discapacidad es, sin duda alguna, un factor determinante de exposición a la discriminación o, dicho de otro modo, una condición que puede afectar al derecho a la igualdad de oportunidades y de trato de muchas personas en distintos ámbitos de la vida social, y muy especialmente en el del empleo. Tanto es así que se ha llegado a constituir un denominado *derecho de la discapacidad* que, desde la perspectiva de los derechos humanos, intenta abarcar la regulación de todos los aspectos relevantes para que se garantice a todas las personas con discapacidad el derecho a la igualdad de manera transversal, diseñando una sociedad para todas y todos, con independencia de las características de cada persona y desde el reconocimiento de la diversidad como un valor esencial en una sociedad inclusiva.

Pero, antes de afrontar el estudio de los mecanismos que la normativa ha venido utilizando para lograr una sociedad libre de barreras que limiten o impidan a las personas con discapacidad su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones, es indispensable, en primer lugar, delimitar el modelo de discapacidad. Como hemos visto, la atención del legislador sobre esta cuestión es cada vez más perceptible, tanto en el ámbito internacional como en nuestro derecho interno. Partimos de un modelo de discapacidad inicialmente compasivo, orientado a la beneficencia y a la atención de estas personas con un enfoque caritativo y desprovisto de toda intención inclusiva; sin embargo, el derecho de la discapacidad ha ido evolucionando hacia un modelo más social, que no se centra en lo característico de cada persona, sino en cómo los condicionamientos sociales de todo tipo –no siempre físicos, por cierto– afectan al desarrollo normal de todas las personas en la educación, la cultura, el empleo, las relaciones personales y sociales, y muchos otros aspectos de la vida.

Así, la discapacidad ya no se presenta como una carencia personal, como un déficit que hay que asumir, aceptar y, en todo caso, compadecer, que se convierte

en un factor de exclusión y de discriminación *per se*. La discapacidad deja de contemplarse desde esa visión estrictamente médica o terapéutica para convertirse en un factor esencial de consolidación de los derechos humanos y, con ello, en una obligación ineludible para cualquier Estado que pretenda merecer el calificativo de social. Este nuevo enfoque tiene en su epicentro el discurso sobre la igualdad, que también es evolutivo y que pretende revolucionar la visión de la discapacidad desde la diferencia hacia la diversidad. Este punto de vista es imprescindible para comprender el verdadero alcance de las medidas de acción positiva que la normativa ha venido introduciendo en nuestro derecho del trabajo y del empleo; y sin él es completamente imposible comprender el encaje de esas medidas en las distintas organizaciones sociales, tanto públicas como privadas.

Sin duda, este modelo social de discapacidad inspira tanto nuestra legislación interna como el marco normativo internacional del derecho de la discapacidad. En este último, desde los primeros pasos dados en el ámbito de Naciones Unidas en 1987 hasta la actual CDPD, firmada en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 y aprobada por España mediante instrumento de ratificación el 23 de noviembre de 2007 (BOE de 21 de abril de 2008), el reconocimiento de la dignidad y el valor inherentes y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana que proclama la Carta de las Naciones Unidas han sido la base para crear un derecho social de la discapacidad a nivel internacional. La CDPD reafirma la necesidad de que las personas con discapacidad ejerzan los derechos humanos y las libertades fundamentales de manera plena y sin discriminación, pero también reconoce que la discapacidad es un concepto evolutivo y que, además, existe una evidente diversidad en el propio ámbito de la discapacidad. Por su parte, la Organización Mundial de la Salud (OMS) aprobó, el 22 de mayo de 2001, la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) en la que también se hace referencia a la discriminación por discapacidad. Por lo tanto, hay que abordar la lucha contra la discriminación desde el reconocimiento de la diversidad, representada tanto en la existencia de personas con y sin discapacidad como en los distintos tipos que comporta.

En el ámbito de la Unión Europea (en adelante, UE), este modelo social de discapacidad, aplicado al empleo, está plenamente refrendado en la Directiva 2000/78/CE, del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. En esta directiva se refuerza la importancia de combatir toda forma de discriminación y, especialmente, la necesidad de adoptar medidas adecuadas para la integración social y económica de las personas mayores y de las personas con discapacidad, tal como recogió la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989; todo ello se sustenta en el reconocimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales que proclama el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea y que garantiza el

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Por su parte, el artículo 14 de la CE, consagra el principio de igualdad, que es uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico a los que hace referencia el texto constitucional en el artículo 1.1. Además, el artículo 9.2 contiene el denominado principio de igualdad material, que obliga a los poderes públicos a promocionar las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, y a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de toda la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social. Esta visión social se refleja, finalmente, en el artículo 49 de nuestra carta magna, que establece que las personas con discapacidad ejercen los derechos previstos en la misma en condiciones de libertad e igualdad reales y efectivas, y que son los poderes públicos quienes deben impulsar las políticas que garanticen la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad en entornos universalmente accesibles. Esta última referencia resultará determinante, como veremos, para establecer medidas de acción positiva en el empleo, especialmente en las obligaciones de adaptación en el empleo público a las que nos referiremos más adelante.

Una vez constituido este modelo de derecho de la discapacidad, con base esencialmente social y centrado en las necesidades –que generan obligaciones para los distintos operadores sociales, tanto organizaciones públicas y privadas como los propios ciudadanos, que tenemos que hacer de la diversidad un patrón transversal en nuestros comportamientos y en nuestras acciones–, debemos afrontar un segundo reto, no menor que el anterior, que es determinar qué circunstancias deben concurrir para que podamos convenir que una persona presenta alguna discapacidad. Esta cuestión deviene, como es lógico, trascendente, porque condiciona el acceso a las medidas correctoras de la discriminación y a las garantías de igualdad de oportunidades y de trato. En definitiva, hay que identificar elementos personales de toda índole –no únicamente aquellos que merezcan el calificativo de patológicos para la medicina– que sitúan a la persona en una posición de desventaja o que constituyen una barrera para su participación plena y efectiva en la sociedad. Una vez identificados esos elementos, habrá que determinar qué medidas resultan adecuadas, en cada caso, para corregir esa desventaja o para eliminar esas barreras; y, finalmente, deberemos someter la cuestión al ineludible juicio de proporcionalidad para determinar si la actuación resulta necesaria, si es idónea para acabar con la discriminación y si, en definitiva, su adopción genera o no una carga excesiva o desproporcionada.

La concreción del concepto de discapacidad no se halla en la normativa internacional a la que hemos hecho referencia anteriormente; lo que esta plantea en realidad es un modelo social de discapacidad. Sobre esta base, es la normativa

interna la que determina las condiciones que deben concurrir para que a alguien se le reconozca la condición de persona con discapacidad. En el caso de España, tal concreción se halla en el TRLGDPD, que en el artículo 4 establece que «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». Sin duda, se trata de un concepto de discapacidad que encaja plenamente en el modelo social internacional y constitucionalmente establecido, si bien en el segundo apartado de ese mismo artículo 4 aparece un «además» que hace que este concepto social genérico de discapacidad se complete con otro más manejable para los poderes públicos y de determinación más objetiva. Así, se dice que también «tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 %». Por otra parte, tal como señala el artículo 35 del propio TRLGDPD, en el ejercicio del derecho al trabajo, «tendrán la consideración de personas con discapacidad las personas pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran [incapacidad], y las personas pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad».

Este panorama normativo interno en el ámbito del derecho de la discapacidad y la lucha contra la discriminación se completa con la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, que tiene por objeto garantizar y promover el derecho a la igualdad de trato y no discriminación y respetar la dignidad de las personas por igual, en el desarrollo de los artículos 9.2, 10 y 14 de la CE. En el artículo 2, se reconoce el derecho de toda persona a la igualdad de trato y no discriminación con independencia de su nacionalidad, edad o si disponen de residencia legal, de manera que nadie podrá ser discriminado por razón –entre otras– de discapacidad. Esta norma exige que todas las personas víctimas de discriminación, especialmente aquellas que presentan discapacidad, tengan acceso integral a la información sobre sus derechos y sobre los recursos existentes en un formato accesible y comprensible –lectura fácil, Braille, lengua de signos, tanto la española como la catalana, y otras modalidades u opciones de comunicación–.

Así pues, podemos afirmar que la normativa española, sobre la base de un modelo social impulsado desde los ámbitos internacionales y reflejado en la CE, ha establecido un concepto de discapacidad centrado en la limitación que enfrentan las personas con deficiencias de distinto tipo a la hora de participar de forma plena en la sociedad al interactuar con esas barreras limitantes. Pero, por otra parte, también son personas con discapacidad aquellas a las que expresamente se ha reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 % o alguna pensión

de incapacidad permanente o de jubilación por incapacidad. Esto quiere decir, como veremos, que las medidas de acción positiva –como adaptar el acceso y el puesto de trabajo a las necesidades de las personas con discapacidad dentro del empleo público– no solamente deben ir dirigidas a quienes presenten una resolución administrativa en la que se reconozca tal grado de discapacidad, sino también a todas aquellas que encajen en el concepto genérico de discapacidad cuando sus deficiencias interactúen con barreras que les impidan participar de manera normal en todos los entornos sociales y, más concretamente, en el empleo. Por lo tanto, las obligaciones de adaptación, como veremos, van más allá del colectivo de personas que cuentan con una acreditación administrativa del grado de discapacidad o del reconocimiento de una pensión, lo que comporta en la práctica una enorme dificultad para delimitar el ámbito subjetivo de tales obligaciones.

## **1.2. La discriminación y las medidas de acción positiva en el empleo de las personas con discapacidad**

Debemos comenzar señalando que la discriminación de las personas con discapacidad también se aprecia de forma clara en el ámbito del empleo y el trabajo. Así pues, conviene centrar el concepto de discriminación, porque será determinante para identificar las situaciones en las que es preceptiva la acción positiva.

En este sentido, en el artículo 2 de la CDPD se define la discriminación como «cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones por las personas con discapacidad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo». Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de «ajustes razonables». Obsérvese este último apunte como un mandato directo para la realización de ajustes –como las adaptaciones– cuando estos sean razonables, so pena de incurrir en discriminación, que en este caso sería por omisión. Hay, por lo tanto, formas de discriminación pasivas, cuya característica fundamental es la inacción ante situaciones que reclaman la aplicación de medidas de acción positiva.

Por su parte, la Directiva 2000/78/CE prohíbe en toda la UE cualquier discriminación directa o indirecta por motivos de discapacidad. Esa referencia a los dos tipos de discriminación se concreta en la definición que contiene el artículo 2.2 de la propia directiva, al señalar que «existirá discriminación directa cuando una persona sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otra en situación análoga» por motivo de discapacidad. Sin embargo, la discriminación será indirecta «cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros pueda ocasionar una desventaja particular a personas [...] con

discapacidad [...] respecto de otras personas», salvo que concurren una de estas dos circunstancias:

— que «dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios».

— o que «respecto de las personas con una discapacidad determinada, el empresario o cualquier persona u organización a la que se aplique lo dispuesto en la presente directiva –incluidas también, por tanto, las Administraciones públicas en tanto que empleadores– esté obligado, en virtud de la legislación nacional, a adoptar medidas adecuadas de conformidad con los principios contemplados en el artículo 5 para eliminar las desventajas que supone esa disposición, ese criterio o esa práctica».

Ni que decir tiene que la presencia de las discriminaciones indirectas acostumbra a resultar más sutil e inconcreta, de modo que requiere siempre de ese análisis de las circunstancias específicas que pudieran suponer una desventaja para una persona por razón de su discapacidad, con respecto de otras personas que no la presentan. Las discriminaciones por inacción suelen ser de este tipo, es decir, indirectas, puesto que difícilmente una norma, un criterio o una práctica contendrán un principio discriminatorio que excluya directamente a las personas con discapacidad en cuanto al acceso a una medida de ajuste o de adaptación. Es decir, nos encontraremos, en la mayoría de los supuestos, ante disposiciones, criterios o prácticas aparentemente neutros que pueden poner en situación de desventaja, precisamente por esa neutralidad, a una persona con discapacidad, ya que provocan una conducta pasiva en el empleador que le impide a esa persona el acceso a una medida de acción positiva. En este sentido, el artículo 5 de la CDPD establece que «no se considerarán discriminatorias [...] las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad».

Por lo tanto, y en términos de garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades y a la igualdad de trato, hay que concluir que una norma, un criterio o una práctica que suponga impedir la aplicación de una medida de ajuste razonable o una adaptación adecuada de acceso al empleo o de un puesto de trabajo a una persona con discapacidad constituirá una discriminación y, consecuentemente, una vulneración de un principio constitucional y un derecho fundamental. Esto es así tanto si esa disposición, ese criterio o esa medida conlleven la imposibilidad intrínseca de aplicar la medida de acción positiva pertinente, como si esa exclusión no se incluya directamente por resultar neutra aparentemente, pero el resultado genere una desventaja en la persona con discapacidad al no aplicar la medida de adaptación o ajuste procedente.

Una vez establecido el alcance de los dos tipos de discriminación, debemos abordar el análisis de las medidas de acción positiva en el ámbito del empleo.

Con carácter general, la vigente Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, consagra, en el artículo 5, como uno de los principios rectores de la política de empleo, el de igualdad y no discriminación en el acceso y consolidación del empleo y desarrollo profesional por motivo de discapacidad. La discapacidad aparece también como un factor determinante en los instrumentos de planificación de la política de empleo, tales como la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo y el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno, comprometidos con la tarea de evitar discriminaciones por discapacidad en la planificación, organización y desarrollo de las acciones de empleabilidad, lo que incluye una atención prioritaria a este colectivo en cuanto a la política de empleo. Tal inclusión comporta la aplicación de medidas de acción positiva específicas, como las bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social que se contemplan en la Ley 43/2006, de 29 de diciembre. También el Real Decreto Ley 1/2023, de 10 de enero, contiene incentivos de esta naturaleza para la contratación de personas con capacidad intelectual límite. Se trata, en ambos casos, de medidas de acción positiva promocionales que, sin embargo, no se aplican en las Administraciones públicas y que, por tanto, pretenden impulsar el empleo de las personas con discapacidad en el ámbito de la empresa.

Además de estas medidas de incentivación económica de la contratación de personas con discapacidad que, como hemos visto, no tienen impacto en el empleo público, nuestra legislación contiene otras técnicas de carácter coercitivo para impulsar su acceso al empleo, tanto en el ámbito de la empresa como en el del empleo público. Entre esas medidas, como veremos inmediatamente, se encuentra la obligación de adaptación de los puestos de trabajo.

Mientras que el artículo 42.1 del TRLGDPD obliga a las empresas públicas y privadas a que de cincuenta trabajadores o más que emplean, al menos el 2 % sean personas con discapacidad, el artículo 59.1 del TRLEBEP establece que en las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al 7 % de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, de manera que al menos el 2 % de las plazas ofertadas se cubran con personas que acrediten discapacidad intelectual y el resto, con personas que acrediten cualquier otro tipo de discapacidad. Así pues, las cuotas de reserva de empleo son, tanto en el ámbito de la empresa como en el del empleo público, medidas de acción positiva directa que obligan a los empleadores a impulsar el empleo de las personas con discapacidad, ya sea mediante su contratación directa –TRLGDPD– o a través de la reserva de empleo en los procesos selectivos –TRLEBEP– en el ámbito público.

No obstante, en ninguno de esos dos marcos legislativos las obligaciones de los empleadores se limitan al momento del acceso al empleo, sino que el legislador ha querido que se extiendan al desarrollo mismo de las relaciones de trabajo, ya sean estas propias del ámbito laboral o se enmarquen en el derecho de la función pública. En este último caso, el artículo 59.2 del TRLEBEP impone adaptaciones

y ajustes tanto en el desarrollo del proceso selectivo como en los puestos de trabajo asignados a personas con discapacidad, algo que tendremos ocasión de analizar más adelante. En el ámbito laboral, el artículo 40 del TRLGDPD obliga a los empresarios «a adoptar las medidas adecuadas para la adaptación del puesto de trabajo y la accesibilidad de la empresa, en función de las necesidades de cada situación concreta, con el fin de permitir a las personas con discapacidad acceder al empleo, desempeñar su trabajo, progresar profesionalmente y acceder a la formación, salvo que esas medidas supongan una carga excesiva para el empresario. Para determinar si una carga es excesiva se tendrá en cuenta si es paliada en grado suficiente mediante las medidas, ayudas o subvenciones públicas para personas con discapacidad, así como los costes financieros y de otro tipo que las medidas impliquen y el tamaño y el volumen de negocios total de la organización o empresa».

Por último, la reciente reforma introducida en el artículo 49 del TRLET por la Ley 2/2025, de 29 de abril, incorpora también obligaciones de ajuste y adaptación que analizamos a continuación.

### **1.3. La discapacidad y la incapacidad. Interferencias y nuevo marco normativo en el ámbito laboral**

Como hemos tenido ocasión de comprobar en los apartados anteriores, el propio TRLGDPD, a la hora de establecer el concepto legal de discapacidad, recurre a otro diferente, propio del ámbito de la acción protectora de nuestro sistema de seguridad social, que es el de incapacidad permanente. Se trata de una prestación contributiva que se reconoce a aquella persona que, cumpliendo los requisitos establecidos en el capítulo XI del título II del TRLGSS, «después de haber estado sometida al tratamiento prescrito, presenta reducciones anatómicas o funcionales graves, susceptibles de determinación objetiva y previsiblemente definitivas, que disminuyan o anulen su capacidad laboral. No obstará a tal calificación la posibilidad de recuperación de la capacidad laboral de la persona incapacitada, si dicha posibilidad se estima médicamente como incierta o a largo plazo». En el ámbito del sistema de clases pasivas del Estado, las prestaciones por incapacidad permanente están reguladas en los artículos 28 y siguientes del TRLCPE.

Sin embargo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.3 del TRLGDPD, el grado de discapacidad lo determina el órgano competente mediante la aplicación del baremo vigente establecido reglamentariamente, que se recoge en el anexo I del Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad. Por lo tanto, a pesar de la aparente proximidad de ambos conceptos –incapacidad y discapacidad– responden a ámbitos y parámetros diferentes.

En el caso de la incapacidad permanente se trata de situaciones en las que se acredita una disminución o anulación de la capacidad laboral producida por reducciones anatómicas o funcionales graves y previsiblemente permanentes, previamente determinadas de manera objetiva. En el caso de la discapacidad, se aplica un baremo con criterios técnicos unificados para determinar el grado. El porcentaje obtenido en la evaluación de las deficiencias, las limitaciones en la actividad y las restricciones en la participación que presente la persona, se modificará, en su caso, con la adición de la puntuación obtenida en el baremo de factores contextuales o barreras ambientales.

Ambas situaciones están vinculadas según el propio TRLGDPD, que señala en el artículo 4.2, que «a los efectos de la sección 1.ª del capítulo V y del capítulo VIII del título I, así como del título II, se considerará que presentan una discapacidad en grado igual o superior al 33 % las personas pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran incapacidad y las personas pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad». Como hemos visto, también se produce esa misma asimilación en el ejercicio del derecho al trabajo. Sin embargo, no se trata de una equiparación de conceptos, sino de la utilización de uno de ellos –el de incapacidad permanente– para simplificar el proceso de reconocimiento del grado de discapacidad, de modo que «se considerará» que quienes tienen reconocida una pensión por esa contingencia están afectados por una discapacidad en grado igual o superior al 33 % y, consecuentemente, son acreedores de los derechos contenidos en el propio TRLGDPD y en las demás normas que conllevan medidas de acción positiva, como el artículo 59 del TRLEBEP, al que ya hemos hecho referencia.

Pero, más allá de estas asimilaciones entre incapacidad permanente y discapacidad, hay que analizar ahora el contenido de una importante reforma llevada a cabo por la Ley 2/2025, de 29 de abril, y que supone extender las medidas de acción positiva en el empleo de las personas con discapacidad al mantenimiento del mismo cuando concurre una situación de incapacidad permanente. En la normativa anterior, tal como reza el artículo 49.1.e) del TRLET, el contrato de trabajo se extinguía por muerte, gran incapacidad o incapacidad permanente total o absoluta del trabajador, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 48.2 de la misma norma. Esto suponía que, en el ámbito laboral, y salvo disposición legal, convencional o pacto en contrario, la declaración de incapacidad permanente con reconocimiento de una pensión constituía una causa de extinción del contrato de trabajo. Esta situación se había cuestionado tanto en el ámbito doctrinal como en el judicial, muy especialmente si se conecta, como veremos a continuación, con el artículo 5 de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

Esta reforma viene precedida de una importante sentencia, la STJUE de 18 de enero de 2024 (asunto C-631/22). En esta sentencia se decía que el artículo 5 de la Directiva 2000/78/CE, interpretado a la vista de los artículos 21 y 26 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y de los artículos 2 y 27 de la CDPD –firmada en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 y aprobada en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2010/48/CE del Consejo, de 26 de noviembre de 2009–, se tiene que interpretar en el sentido que se opone a una normativa nacional que establece que el empresario puede poner fin al contrato de trabajo por el hecho de encontrarse la persona trabajadora en situación de incapacidad permanente para ejecutar las tareas que le incumben en virtud de este contrato a causa de una discapacidad sobrevenida durante la relación laboral, sin que el empresario esté obligado, con carácter previo, a prever o mantener ajustes razonables con el fin de permitir a esa persona conservar el empleo, ni a demostrar, si es el caso, que tales ajustes constituirían una carga excesiva. El TJUE, por lo tanto, subrayaba la importancia de que la empresa esté obligada a tratar de aplicar ajustes razonables antes de extinguir el contrato de una persona trabajadora declarada en situación de incapacidad permanente total; extinción que solo puede proceder si estos ajustes no son razonablemente posibles.

Pues bien, mediante la Ley 2/2025 se reforma la norma interna para adaptarla a la jurisprudencia europea. En primer lugar, se modifica el artículo 49.1.n) del TRLET para establecer que el contrato de trabajo se extinguirá por declaración de gran incapacidad, incapacidad permanente absoluta o total de la persona trabajadora, cuando no sea posible realizar los ajustes razonables –por constituir una carga excesiva para la empresa–, cuando no exista un puesto de trabajo vacante y disponible, de acuerdo con el perfil profesional y compatible con la nueva situación de la persona trabajadora o cuando, existiendo esta posibilidad, la persona trabajadora rechace el cambio de puesto de trabajo adecuadamente propuesto. Asimismo, se modifica el artículo 48.2 del TRLET para establecer que también se considerará que subsiste la suspensión de la relación laboral, con reserva del puesto de trabajo, durante el tiempo en que se resuelven los ajustes razonables o el cambio a un puesto de trabajo vacante y disponible.

Así pues, únicamente se podrá extinguir el contrato de trabajo cuando se den alguna de estas tres circunstancias:

— La imposibilidad de ajustar razonablemente el puesto de trabajo a las condiciones de la persona trabajadora que ha sido declarada en situación de incapacidad permanente, en los grados indicados anteriormente.

— La imposibilidad de ofrecer un puesto de trabajo adecuado a esta persona, por no existir o no estar vacante y disponible.

— El rechazo del cambio de puesto de trabajo adecuado por parte de la persona trabajadora declarada en situación de incapacidad permanente, en alguno de los grados a los que se ha hecho referencia.

En el primero de los supuestos, la clave es determinar cuándo es excesiva la carga que supone para la empresa realizar las adaptaciones necesarias para el mantenimiento de la relación laboral. A tal efecto, de acuerdo con la nueva norma, se tendrá en cuenta particularmente el coste de las medidas de adaptación en relación con la dimensión, los recursos económicos, la situación económica y el volumen de negocios total de la empresa. Se considerará que la carga no es excesiva cuando sea paliada en grado suficiente mediante medidas, ayudas o subvenciones públicas. Sin embargo, en las empresas que ocupen a menos de veinticinco personas trabajadoras, se considerará excesiva la carga cuando el coste de adaptación del puesto de trabajo, sin tener en cuenta la parte que pueda ser sufragada con ayudas o subvenciones públicas, supere la cuantía mayor de entre las siguientes:

— La indemnización que correspondiera a la persona trabajadora en virtud de lo que establece el artículo 56.1 del TRLET, es decir, treinta y tres días de salario por año de servicio, hasta un máximo de veinticuatro mensualidades.

— Seis meses de salario de la persona trabajadora que solicita la adaptación.

En cuanto al procedimiento para llevar a cabo este proceso de valoración y, en su caso, adaptación, la persona trabajadora dispone de un plazo de diez días naturales desde la fecha en que se le notifique la resolución en la que se califica la incapacidad permanente en alguno de los grados citados –total, absoluta o gran incapacidad– para manifestar por escrito a la empresa su voluntad de mantener la relación laboral. La empresa, a su vez, dispone de un plazo máximo de tres meses, contados desde la fecha en que se le notifique la resolución en la cual se califica la incapacidad permanente, para realizar los ajustes razonables o el cambio de puesto de trabajo. Hay que recordar que se considerará que subsiste la suspensión de la relación laboral, con reserva del puesto de trabajo, durante el tiempo en que se resuelven los ajustes razonables o el cambio a un puesto vacante y disponible. Cuando el ajuste suponga una carga excesiva o no exista puesto de trabajo vacante, la empresa dispondrá del mismo plazo para proceder a la extinción del contrato. La decisión será motivada y tendrá que comunicarse por escrito a la persona trabajadora.

También los aspectos preventivos resultan relevantes después de este cambio normativo. Así, de conformidad con lo establecido en la normativa aplicable y previa consulta con la representación de las personas trabajadoras en materia de prevención de riesgos laborales, los servicios de prevención determinarán el alcance y las características de las medidas de ajuste, incluidas las relativas en la formación, información y vigilancia de la salud de la persona trabajadora, e identificarán los puestos de trabajo compatibles con la nueva situación de esa persona.

Estos cambios en el TRLET requieren modificaciones en el TRLGSS, puesto que es en esta última norma donde encontramos la regulación de la protección por incapacidad permanente. Así pues, se modifica el artículo 174.5 del TRLGSS

para establecer que, cuando la declaración de incapacidad permanente en los grados de total, absoluta o gran incapacidad no determine la extinción de la relación laboral por aplicación de lo dispuesto en el artículo 49.1.n) del TRLET, ya sea porque la empresa ha realizado la adaptación razonable, necesaria y adecuada del puesto de trabajo o porque se ha producido un cambio a otro, la prestación de incapacidad permanente se suspenderá durante el mantenimiento del mismo puesto de trabajo con adaptaciones u otro que resulte incompatible con la percepción de la pensión que corresponda.

En este sentido, hay que recordar que la pensión de incapacidad permanente total, tal como establece el artículo 198.1 del TRLGSS, únicamente es compatible «con el salario que pueda percibir la persona trabajadora en la misma empresa o en otra distinta, siempre y cuando las funciones no coincidan con aquellas que dieron lugar a la incapacidad permanente total». Sin embargo, las pensiones de incapacidad permanente absoluta y gran incapacidad no impedirán el ejercicio de aquellas actividades, sean o no lucrativas, compatibles con el estado de la persona y que no representen un cambio en su capacidad de trabajo a efectos de revisión. Sobre esta última cuestión, hay que destacar la relevancia de la STS de 11 de abril de 2024, según la cual las personas con incapacidad permanente absoluta y gran incapacidad no pueden compatibilizar la percepción de sus pensiones con el desarrollo de cualquier trabajo que comporte el alta en el sistema de la Seguridad Social.

Para finalizar, conviene hacer referencia a dos cuestiones importantes. La primera es que la nueva norma modificará la terminología utilizada hasta ahora en materia de protección social, suprimiendo las expresiones «gran invalidez» e «invalidez no contributiva», para sustituirlas por «gran incapacidad» e «incapacidad no contributiva», respectivamente. La segunda cuestión es que, en el ámbito de la ocupación pública, estos cambios no afectan al personal funcionario, puesto que la reforma se circunscribe al ámbito subjetivo del Estatuto de los Trabajadores, sin que se haya realizado ninguna modificación en el TRLEBEP en esta materia. Por lo tanto, las causas para perder la condición de funcionaria o funcionario de carrera continuarán siendo las que recoge el artículo 63 del TRLEBEP y, en lo referente a la declaración de incapacidad permanente, lo establecido en el artículo 67 de la misma norma.

#### **1.4. Las medidas de acción positiva en la prevención de los riesgos laborales de las personas con discapacidad**

En este punto, debemos referirnos, aunque sea de manera breve, a los aspectos más relevantes del derecho de la discapacidad en relación con la normativa vigente en materia de prevención de riesgos laborales. Vaya por delante que se

trata de un ámbito completamente diferente al del empleo, puesto que la finalidad de la normativa preventiva es garantizar el derecho a la salud y a la seguridad de todas las personas trabajadoras, por lo que no se trata de una normativa esencialmente antidiscriminatoria. Precisamente por esta razón conviene realizar ahora un análisis del contenido de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante, LPRL), para fijar el contexto normativo preciso en el que se enmarca la actividad preventiva en la empresa y en otras organizaciones en las que se desarrollan relaciones de trabajo, muy especialmente cuando se trata de personas con discapacidad.

La LPRL establece los principios generales relativos a la prevención de los riesgos profesionales para la protección de la seguridad y de la salud, la eliminación o disminución de los riesgos derivados del trabajo, la información, la consulta, la participación equilibrada y la formación de las personas trabajadoras en materia preventiva. Esta normativa es plenamente aplicable tanto en el ámbito de las relaciones laborales reguladas en el TRLET como en el de las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal al servicio de las Administraciones públicas, con la peculiaridad de que, en este caso, se contemplan en la propia LPRL o en sus normas de desarrollo.

La protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo constituye un derecho de las personas trabajadoras, que se corresponde con el consecuente deber del empresario –y de las Administraciones públicas respecto del personal a su servicio– de proteger a esas personas frente a los riesgos laborales. La actividad preventiva se presenta como una acción permanente por parte del empresario o de la Administración pública empleadora con la finalidad de garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo. Esa acción incluye integrar la actividad preventiva en la empresa y adoptar cuantas medidas sean necesarias para proteger la seguridad y la salud de todas y de todos, con las especialidades que la LPRL contempla en cuestiones tan relevantes como el plan de prevención de riesgos laborales; la evaluación de riesgos; la información, consulta y participación, así como la formación de las personas empleadas; la actuación en casos de emergencia y de riesgo grave e inminente; y la vigilancia de la salud.

Pues bien, sobre ese deber genérico de prevención y protección, y de aplicación de los principios contemplados en el artículo 15 de la LPRL, la propia norma, en el artículo 25, exige al empresario o Administración pública empleadora que garantice de manera específica «la protección de las personas trabajadoras que, por sus propias características personales o estado biológico conocido, incluidos aquellos que tengan reconocida la situación de discapacidad física, psíquica o sensorial, sean especialmente sensibles a los riesgos derivados del trabajo. A tal fin, deberá tener en cuenta dichos aspectos en las evaluaciones de los riesgos y, en función de estas, adoptará las medidas preventivas y de protección necesarias».

Por otra parte, en el mismo artículo 25 de la LPRL se establece que «los trabajadores no serán empleados en aquellos puestos de trabajo en los que, a causa de sus características personales, estado biológico o por su discapacidad física, psíquica o sensorial debidamente reconocida, puedan ellos, los demás trabajadores u otras personas relacionadas con la empresa ponerse en situación de peligro o, en general, cuando se encuentren manifiestamente en estados o situaciones transitorias que no respondan a las exigencias psicofísicas de los respectivos puestos de trabajo».

Hay que señalar que esta normativa preventiva general tiene, en ocasiones, una proyección en el ámbito del empleo público autonómico. Así sucede, por ejemplo, en el caso de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, cuyo artículo 98.2, que reitera que «las Administraciones públicas de Castilla-La Mancha garantizarán especialmente la protección del personal que, por sus propias características personales o estado biológico conocido, incluidos aquellos que tengan reconocida una discapacidad física, psíquica o sensorial, sean especialmente sensibles a los riesgos derivados del trabajo». Como complemento de este mandato, la norma autonómica determina que, «para hacer efectiva esta protección, el personal empleado público afectado tiene derecho a la adaptación del puesto de trabajo y, en su caso, al cambio de puesto de trabajo». En el caso de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura, el artículo 73.4 establece que «el personal empleado público afectado tiene derecho a la adaptación del puesto de trabajo, y que tal adaptación podrá conllevar, en los términos y condiciones que se establezcan reglamentariamente, el cambio de puesto de trabajo cuando este sea necesario para la protección de su salud y exista vacante idónea».

Así pues, nuestra norma preventiva general contiene dos referencias muy breves, pero a la vez muy contundentes, relacionadas con la discapacidad. La primera obliga al empleador a considerar la especial sensibilidad que una persona con discapacidad pueda presentar en relación con su exposición a los riesgos laborales, de modo que esa circunstancia debe ser tenida en cuenta de manera específica en todas las fases del ciclo preventivo: desde la evaluación de los riesgos hasta la aplicación y revisión del plan preventivo. En muchos casos, esa especial sensibilidad revelará la necesidad de realizar ajustes o adaptaciones de distinto tipo en el desarrollo de la actividad laboral de la persona con discapacidad, ya sea mediante la implementación de medidas preventivas individuales o colectivas que contemplen esa especial sensibilidad –no olvidemos la importancia del «diseño para todos», definido por el Trace Center de la Universidad de Wisconsin como el proceso de crear productos, servicios y sistemas que sean utilizados por la mayor gama posible de personas, abarcando el mayor número de situaciones posible– o incluso mediante la adaptación del puesto de trabajo de esa persona para eliminar el riesgo o minimizarlo hasta donde resulte posible. En estos casos, la

adaptación no puede considerarse una medida de acción positiva en el empleo de las personas con discapacidad, puesto que no obedece a la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades y de trato de estas personas en el marco del derecho al trabajo, sino a la de garantizar su derecho a la seguridad y a la salud en el trabajo. Como no podía ser de otro modo, estas medidas forman parte del deber empresarial de protección de esas personas frente a los riesgos laborales.

Por lo tanto, conviene separar adecuadamente las medidas preventivas de las de acción positiva frente a la discriminación, sin que ello impida que una misma acción pueda cubrir, total o parcialmente, ambos ámbitos. En todo caso, las primeras – de las segundas trataremos más adelante– no requieren en ningún caso de iniciativa, solicitud o reclamación alguna por parte de la persona afectada, ya que constituyen una obligación del empleador que opera de manera inmediata y permanente como garantía de eficacia de la política preventiva en la empresa y en la Administración pública empleadora. Asimismo, tampoco pretende corregir una potencial discriminación, salvo que, como hemos dicho, la circunstancia que expone al riesgo a la persona con discapacidad sea a la vez una barrera que limita el desarrollo normal de su derecho al trabajo.

Aunque esta cuestión pueda plantearse de manera tangencial en una obra como esta, no está de más tener en cuenta que las obligaciones que impone el artículo 25 de la LPRL a los empleadores no han sido desarrolladas reglamentariamente, por lo que en la práctica se aplican distintas guías y protocolos específicamente elaborados para promover la salud y la seguridad de las personas con discapacidad en el trabajo. Sirva de ejemplo cualificado –puesto que en este tipo de discapacidad se produce un mayor grado de confluencia entre las adaptaciones preventivas y las derivadas de la acción positiva– la *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, en la que se ponen de manifiesto algunos aspectos relevantes que podemos resumir en los siguientes:

— La detección de limitaciones en las habilidades conceptuales –cognitivas, de comunicación y académicas–, sociales y prácticas –de vida independiente– que puedan presentar estas personas. Tales limitaciones pueden estar relacionadas con la comprensión y emisión del lenguaje, los cálculos matemáticos, la orientación temporal, el establecimiento y mantenimiento de las amistades, la comprensión de normas, la autoestima, la exposición al engaño o la manipulación, los desplazamientos autónomos, la adquisición de hábitos o rutinas, el cuidado de la salud o las habilidades ocupacionales.

— La clasificación de la discapacidad intelectual que, si bien no está universalmente aceptada, puede agruparse en cuatro categorías: la capacidad intelectual límite, el retraso mental leve, el retraso mental moderado y el retraso mental grave y/o profundo. No obstante, hay que tener en cuenta que ninguna de estas clasificaciones garantiza unas características homogéneas en cada grupo; por lo

que, aunque el grado de discapacidad intelectual reconocido pueda servir como referencia, las capacidades de cada persona se deben valorar de forma individualizada.

— La valoración de las capacidades de la persona y su ajuste al puesto de trabajo. En esa valoración, se deben tener en cuenta la toma de decisiones, el razonamiento, la planificación, la orientación espacial, el uso de instrumentos y equipos, las actividades manuales, las exigencias dinámicas, el nivel de supervisión requerido, la comunicación o la autonomía, entre otros aspectos relevantes.

— El programa de empleo con apoyo, regulado en el Real Decreto 870/2007, de 2 de julio, como medida para garantizar la inclusión de las personas trabajadoras con discapacidad intelectual. Estos programas tienen como finalidad facilitar la adaptación social y laboral de personas con discapacidad con especiales dificultades de inserción laboral en empresas del mercado ordinario de trabajo en condiciones similares al resto de trabajadores que desempeñan puestos equivalentes, pero el contenido del artículo 2 del mencionado real decreto puede servir de guía orientativa en el plan preventivo cuando se trate de personas con discapacidad intelectual.

— Contar con la figura del preparador laboral, que entrena a la persona con discapacidad en el puesto de trabajo y le asegura tanto los aprendizajes como la adaptación a los requisitos del puesto y al entorno empresarial.

— Proporcionar a la persona con discapacidad toda la información relativa a los programas de promoción de la salud en el trabajo mediante el método de lectura fácil, facilitando con ello la comprensión lectora para todas y todos. Este método consiste en incluir pautas de seguimiento de un orden cronológico, introducir ejemplos prácticos e imágenes, no saturar el texto, usar un lenguaje sencillo sin abusar de conceptos abstractos, evitar las metáforas y el lenguaje figurado, alinear el texto a la izquierda o usar oraciones cortas, entre otros aspectos.

— Promover un trato natural y respetuoso con cada persona, adecuado a su edad y a su capacidad, suministrando instrucciones breves, claras y concisas, y facilitando la participación en todas las actividades con refuerzos positivos.

La guía, como decimos, tiene una orientación eminentemente preventiva, pero en el caso de las personas con discapacidad intelectual bien puede tener, en muchos casos, una lectura en términos de adaptación y acción positiva. En el plano estrictamente preventivo, la guía se completa con una serie de fichas que facilitan su uso en cada una de las líneas de la actuación preventiva, a saber: salud psicosocial, potenciales adicionales y hábitos saludables. En todos los casos, se destaca la importancia de la formación y de la metodología docente.

# Capítulo 2. Fundamento normativo y contenido de las obligaciones de adaptación en el empleo público

## 2.1. El empleo público y la discapacidad. Ámbitos subjetivos

Para determinar el ámbito de aplicación de las distintas medidas de acción positiva en la lucha contra la discriminación por discapacidad en el empleo público, es necesario definir adecuadamente dos conceptos básicos: por un lado, los empleadores obligados y, por otro, las personas con discapacidad acreedoras de esas medidas. Con carácter general, como hemos visto, el artículo 40 del TRLGDPD contiene un mandato de adaptación, que se concreta en la obligación empresarial de adoptar, en función de las necesidades de cada situación concreta, las medidas adecuadas para la adaptación del puesto de trabajo y la accesibilidad de la empresa, para que las personas con discapacidad puedan acceder al empleo, desempeñar su trabajo, progresar en él y acceder a la formación. Los límites de esa obligación se fijan en que las medidas puedan constituir una carga excesiva para el empresario, cuestión que trataremos en el siguiente capítulo.

La normativa específica en materia de discapacidad –el TRLGDPD y, en concreto, el capítulo dedicado al derecho al trabajo– al referirse al «empleo ordinario», establece una obligación general de adaptación, tanto en el acceso al empleo como en el desarrollo del trabajo de las personas con discapacidad. En este sentido, cabe plantearse a qué se refiere la norma cuando habla de empleo ordinario y, para ello, hay que acudir al artículo 37 del propio TRLGDPD, que señala los tipos de empleo en los que las personas con discapacidad pueden ejercer su derecho al trabajo, y se refiere al «empleo ordinario, en las empresas y en las Administraciones públicas, incluidos los servicios de empleo con apoyo». Por lo tanto, a los efectos de la acción positiva en el empleo de las personas con discapacidad mencionadas el capítulo VI del TRLGDPD hay que considerar que tanto el trabajo en las empresas como el que se desarrolla en las Administraciones públicas es empleo ordinario.

No obstante, en la regulación específica de las obligaciones de adaptación, el TRLGDPD, en el artículo 40 –con el que se abre la sección 2.<sup>a</sup> del capítulo VI,

que lleva por título «Empleo ordinario»–, únicamente hace referencia a la adaptación del puesto de trabajo y la accesibilidad como deberes «de la empresa». Parece, pues, que el legislador, en este artículo, circunscribe esta obligación al ámbito del empleo en las empresas y no al que se desarrolla en las Administraciones públicas; consciente, quizá, de que la normativa de empleo público –en aquel momento, el artículo 59 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público– ya recogía expresamente las obligaciones de adaptación para este tipo de empleador específico. No obstante, la cuestión del alcance de la aplicación del artículo 40 del TRLGDPD no es menor, puesto que este contiene una referencia a la limitación de acción positiva por carga excesiva que no aparece en la normativa de empleo público. También en el capítulo siguiente nos referiremos expresamente a esta compleja cuestión.

Sea como fuere, lo cierto es que todos los empleadores, empresas o Administraciones públicas, están obligados a adoptar medidas de acción positiva en el empleo de personas con discapacidad para realizar las adaptaciones necesarias en orden a garantizar a estas personas la igualdad de oportunidades y de trato que tienen reconocida constitucionalmente. Es indudable, sin embargo, que en el ámbito público hay una mayor concreción del contenido de estas medidas, puesto que el artículo 59.2 del TRLEBEP las refiere a los tiempos y medios en el proceso selectivo y a las necesarias en el puesto de trabajo, una vez superado aquel.

Así pues, en primer término, debemos determinar el ámbito de aplicación del artículo 59 del TRLEBEP para, de este modo, concretar qué empleadores están obligados a adoptar estas medidas. Como es bien sabido, el ámbito de aplicación del vigente Estatuto Básico del Empleado Público se extiende a la Administración General del Estado, a las comunidades autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, a las Administraciones de las entidades locales, a los organismos públicos, agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas, y a las universidades públicas. Por lo tanto, la transversalidad del TRLEBEP hace que su contenido sea aplicable en todos los ámbitos territoriales y funcionales públicos. De hecho, en el apartado primero de ese mismo artículo 59, se regula la obligación de reserva de empleo, y la vincula a las «ofertas de empleo público», por lo que se trata de una obligación también transversal en cuanto a la tipología de vínculos en las relaciones de trabajo, es decir, afectará a todos los procesos selectivos de empleo público, sea cual fuere la naturaleza de la relación de trabajo a la que se refieran.

Según hemos visto, las obligaciones de adaptación están en el segundo apartado del artículo 59, que las refiere a «cada Administración pública». Así pues, considerando el ámbito de aplicación del TRLEBEP que hemos indicado anteriormente y la expresión contenida en su segundo apartado, parece que este es

aplicable a todo tipo de empleador público, sea cual fuere la naturaleza de la relación de trabajo –laboral, funcional o de otro tipo– que tenga con las personas empleadas, salvo en aquellos supuestos en los que sea de aplicación otra normativa específica. Por lo tanto, parece claro que estas obligaciones de adaptación afectarán a las Administraciones públicas en todos los ámbitos territoriales y funcionales respecto de su personal funcionario.

En cuanto al personal laboral, hay que tener en cuenta que el artículo 7 del propio TRLEBEP establece que «se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así lo dispongan». Se trata de una fórmula remisiva condicionada, de manera que este personal se regirá por su normativa específica, y ello no se limita exclusivamente al TRLET, sino que comprende cualquier norma que pueda entenderse incluida en el ámbito de la legislación laboral y, entre ellas, el capítulo VI del TRLGDPD, que regula el derecho al trabajo de las personas con discapacidad. Por lo tanto, la cuestión se centra en determinar la norma aplicable al personal laboral de las Administraciones públicas en materia de adaptaciones en el empleo de personas con discapacidad. Lo cierto es que el artículo 59 del TRLEBEP no dispone expresamente su aplicación al personal laboral, como exige su artículo 7, pero está incluido en el capítulo I del título IV de esta norma, cuya rúbrica es «Acceso al empleo público y adquisición de la relación de servicio». Por lo tanto, sí parece que se da esa disposición aplicativa a todo tipo de empleadas y empleados públicos, tanto personal laboral como funcionario –nótese que en ese capítulo I hay menciones expresas al personal funcionario en algunos artículos, como el 56, el 57 o el 58, que no aparecen en el 59– por lo que las obligaciones de adaptación de todas las Administraciones públicas respecto de todas las personas empleadas en ellas se regirán por lo dispuesto en el artículo 59 del TRLEBEP, y el ámbito de aplicación del artículo 40 del TRLGDPD quedará circunscrito a las empresas.

Una vez determinado el ámbito subjetivo de la obligación de adaptación en el empleo público, hay que determinar el del derecho a esas medidas de acción positiva. El artículo 59 del TRLEBEP lleva por título «Personas con discapacidad» y repite esta expresión hasta en tres ocasiones, una de ellas en el apartado segundo. En este sentido, y aun cuando no es el objeto de este estudio, es preciso analizar el contenido del primero de los apartados, referido al cupo de reserva de empleo público del 7 %, puesto que se dice que, a estos efectos, serán consideradas personas con discapacidad aquellas que define el apartado 2 del artículo 4 del TRLDPD. Recordemos que ese artículo 4.2 comenzaba con un «además», y únicamente hace referencia a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 %, o bien tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran incapacidad y a las personas pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.

Después de analizarlo desde un punto de vista más actual, veamos ahora, dentro de nuestro modelo híbrido, el concepto de discapacidad más clásico, de base médico-rehabilitadora y que se sustenta en calificar las deficiencias a través de un baremo, que en nuestro caso aparece recogido, como ya hemos visto, en el Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre. Por lo tanto, a los efectos de reclamar el derecho a participar en el cupo de reserva para personas con discapacidad de un proceso selectivo, es preceptiva la acreditación formal del reconocimiento, por parte de la Administración competente, de ese grado de discapacidad, ya sea directamente o por asimilación mediante el reconocimiento de una pensión de incapacidad permanente. Por tanto, si carecen del preceptivo reconocimiento de ese grado, las personas a las que hace referencia el primer apartado del artículo 4 del TRLGDPD quedarán fuera, es decir, «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». Se impone, por tanto, en este ámbito, el modelo médico sobre el modelo social, aunque hay que señalar que el baremo del Real Decreto 888/2022 contempla también la valoración de factores contextuales y barreras ambientales.

Así pues, no hay duda alguna sobre que las personas que justifiquen un grado de discapacidad igual o superior al 33 % –mediante resolución específica o acreditando su condición de pensionistas de incapacidad permanente– serán acreedoras de esas medidas de acción positiva que obligarán al empleador a realizar las acciones precisas para establecer las adaptaciones y los 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.

La duda surge con aquellas personas a las que, no habiendo obtenido un reconocimiento formal del grado de discapacidad exigido, presenten la situación que describe el artículo 4.1 del TRLGDPD –únicamente en relación con la obligación de adaptación, porque ya hemos visto que del cupo de reserva de empleo están claramente excluidas–. En ausencia de pronunciamiento expreso del legislador en sentido contrario, parece que la respuesta debiera ser inclusiva, en el sentido de considerar que estas personas encajan en el ámbito subjetivo de aplicación del artículo 59.2 del TRLEBEP y, consecuentemente, deben ser acreedoras del derecho de adaptación que se contiene en el mismo. No obstante, hay que considerar las dificultades, en ocasiones enormes, que en la práctica supone determinar si estamos o no ante una situación de ese tipo, tanto por la complejidad técnica del análisis casuístico sobre la existencia de esas deficiencias y su interacción con barreras limitativas de la plenitud en el ejercicio de los derechos de estas personas, como por la intromisión que requerirá en aspectos propios del derecho a la intimidad de las mismas, derecho firmemente garantizado en el artículo 18 de la CE

y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Esta cuestión ha sido tratada por el Defensor del Pueblo en la Recomendación de 8 de mayo de 2024, en la que se cuestiona el alcance del Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad (en adelante, RDAPD) y la Orden PRE/1822/2006, de 9 de junio –actualmente derogada y sustituida por la Orden PJC/804/2025–, por la que se establecen criterios generales para la adaptación de tiempos adicionales en los procesos selectivos para el acceso al empleo público de personas con discapacidad; normas que analizaremos en el siguiente capítulo. El Alto Comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos comprendidos en el título I de la CE, recoge la queja de personas que presentan discapacidad pero que, al no tenerla certificada oficialmente, no pueden acogerse a la regulación existente para las personas que la tienen reconocida en un grado superior al 33 %, tal y como establecía la Orden PRE/1822/2006, de 9 de junio.

El Defensor del Pueblo se dirige a la Secretaría de Estado de Función Pública con motivo de la queja planteada por la Federación Española de Dislexia (FEDIS). El organismo público, en este caso, entiende que cualquier modificación de la Orden PRE/1822/2006, de 9 de junio, que persiga acoger dentro del ámbito de aplicación de la misma a las personas con un grado de discapacidad inferior al 33 % necesitaría, al menos, del reconocimiento que brinda el TRLGDPD. Sin embargo, la Dirección General de Derechos de las Personas con Discapacidad ha expuesto la necesidad de incluir a las personas con discapacidad que no alcancen un grado del 33 % como beneficiarias de las medidas reguladas en la Orden PRE/1822/2006, de 9 de junio, dado que, conforme a lo dispuesto en el artículo 4.1 del TRLGDPD, quedarían incluidas en las que la norma define como «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».

Sobre la base de esta última interpretación, el Defensor del Pueblo considera que el artículo 59 del TRLEBEP establece claramente dos supuestos; el primero, relativo al cupo de reserva en las ofertas de empleo público dirigido a las personas con discapacidad con un grado igual o superior al 33 %, y un segundo supuesto, dirigido a todas las personas con discapacidad, con independencia de su grado, destinado a «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 según las necesidades de las personas con discapacidad». Por lo tanto, la exigencia contenida en el artículo 8 del RDAPD –que establece que en las pruebas selectivas se establecerán las adaptaciones y los

ajustes razonables necesarios de tiempo y medios para su realización, para las personas con grado de discapacidad igual o superior al 33 % que lo soliciten– no se ajusta a lo establecido en el artículo 59.2 del TRLEBEP, en relación con lo dispuesto en el artículo 4 del TRLGDPD.

Por otra parte, el Defensor del Pueblo resalta que, a diferencia de lo que sucede con ese artículo 8 del RDAPD en relación con las adaptaciones en los procesos selectivos, el artículo 10 de la misma norma no exige la acreditación de una discapacidad igual o superior al 33 % para las adaptaciones de los puestos de trabajo. En este caso, se limita a señalar que en las solicitudes de adjudicación de destino correspondientes a pruebas de nuevo ingreso o promoción interna y en las de participación en procesos de provisión, el personal empleado público con discapacidad podrá pedir la adaptación del puesto o de los puestos de trabajo correspondientes, acompañando un informe expedido por el órgano competente en la materia, que acredite la procedencia de la adaptación y la compatibilidad con el desempeño de las funciones que tenga atribuido el puesto o los puestos solicitados. El propio Defensor del Pueblo entiende que resulta paradójico dicho trato diferencial entre las adaptaciones y los ajustes razonables de tiempos y medios en el proceso selectivo y las adaptaciones en el puesto de trabajo, ya que a pesar de que ambas circunstancias están incardinadas en el mismo precepto –el artículo 59.2 del TRLEBEP, que no exige un grado de discapacidad concreto a ninguno de los supuestos señalados– la normativa de desarrollo ha venido a establecer para las primeras una exigencia de un grado de discapacidad igual o superior al 33 % y para las segundas no, sin justificación ni base legal alguna.

Como no podía ser de otro modo, el Alto Comisionado recomienda que se modifique el RDAPD y la Orden PRE/1822/2006, de 9 de junio, por la que se establecen criterios generales para la adaptación de tiempos adicionales en los procesos selectivos para el acceso al empleo público de personas con discapacidad, con el fin de eliminar el requisito de disponer de un grado de discapacidad igual o superior al 33 % para poder solicitar las adaptaciones y los ajustes razonables necesarios de tiempo y medios para realizar las pruebas selectivas de acceso al empleo público. Como ya hemos señalado, la Orden PJC/804/2025, de 23 de julio –a la que haremos referencia en el capítulo siguiente– ha derogado la Orden PRE/1822/2006.

Sin duda, el documento de recomendación abre un debate muy interesante y plantea un problema importante en las Administraciones públicas, puesto que, como acertadamente señala el Defensor del Pueblo, hay una contradicción evidente entre el contenido de la norma reglamentaria –artículo 8 del RDAPD– y el precepto legal del que dimana, que en este caso es el artículo 59.2 del TRLEBEP. La situación reclama una decidida acción de control *ultra vires* que, puesto que la pasividad intensificará la indeseada inseguridad jurídica en las decisiones de las Administraciones públicas a la hora de asumir y aplicar sus obligaciones en

materia de adaptaciones en el empleo público de las personas con discapacidad. Consecuentemente, el derecho de muchas de estas personas a la igualdad puede quedar también seriamente menoscabado.

## **2.2. Las medidas de acción positiva específicas del empleo público para las personas con discapacidad**

Una vez expuesta la compleja cuestión de los ámbitos subjetivos de estas medidas, tanto por lo que hace referencia a los empleadores obligados como en lo relativo a las personas acreedoras del derecho a las mismas, debemos entrar en el análisis del contenido concreto de estas medidas de acción positiva en el empleo público. Lo cierto es que, resuelta la cuestión de la norma aplicable en este ámbito en favor del artículo 59 del TRLEBEP, hay que señalar que es el único precepto de nuestra norma básica que hace referencia a la acción positiva de las personas con discapacidad, si bien las distintas normas de desarrollo en los diferentes ámbitos territoriales contienen, como veremos en el siguiente apartado, normas específicas y complementarias que, en algunos casos –que destacaremos– presentan especial interés.

El artículo 59 del TRLEBEP presenta, en realidad, tres medidas de acción positiva para garantizar la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad en el empleo público. La primera de ellas consiste, como hemos visto, en la obligación, por parte de las Administraciones públicas, de reservar un cupo no inferior al 7 % de las vacantes – porcentaje que se ha incrementado en la normativa de algunas comunidades autónomas, como veremos en el siguiente apartado, mientras que la Administración del Estado, en el artículo 108 del Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, lo ha elevado al 10 %– para ser cubiertas entre personas con discapacidad definidas en el apartado 2 del artículo 4 del TRLGDPD, siempre que superen los procesos selectivos y acrediten su discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas, de modo que progresivamente se alcance el 2 % de los efectivos totales en cada Administración pública.

En este caso, como hemos visto en el apartado anterior, no hay duda alguna sobre el alcance del ámbito subjetivo de las personas destinatarias de la medida, de modo que únicamente aquellas que puedan acreditar un grado de discapacidad igual o superior al 33 % podrán reclamar su derecho a ser incluidas en el turno restringido para personas con discapacidad en los procesos selectivos. Además, se exige que esa reserva del mínimo del 7 % se realizará de manera que, al menos, el 2 % de las plazas ofertadas lo sea para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual y el resto de las plazas ofertadas lo sea para personas que acrediten cualquier otro tipo de discapacidad. Esta cuestión ya ha sido objeto de estudio en la obra de esta misma colección y de este mismo autor

titulada *La discapacidad y el empleo en las Administraciones públicas*, cuya remisión íntegra procede a estos efectos.

No obstante, a pesar de que la contundencia de la norma estrecha radicalmente el margen de la duda interpretativa, conviene considerar la reformulación de este requisito. El legislador, en el vigente TRLGDPD, apuesta de manera decidida por incorporar al ámbito del derecho de la discapacidad el denominado modelo social, que introduce un concepto de discapacidad apartado del modelo terapéutico clásico que centra su atención en el individuo y no en la sociedad. El artículo 4 del TRLGDPD hace una definición de persona con discapacidad propia de ese modelo social, centrandó la cuestión en la interacción de las deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales de una persona con diversas barreras que le impiden una participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás. En el apartado segundo de ese artículo 4 no hay un concepto alternativo de persona con discapacidad, sino complementario, puesto que se dice «además de lo establecido en el apartado anterior», y se refuerza con la expresión «a los efectos de esta ley». Por lo tanto, parece que el legislador expone un concepto de persona con discapacidad ordinario o general en el apartado primero y lo amplía en el segundo con un concepto más formal y de base más médica que social.

Siendo así, resulta paradójico que el propio legislador, en el TRLEBEP, acuda a ese segundo concepto ampliado de persona con discapacidad, omitiendo el concepto básico. El legislador del empleo público convierte ese «además» del TRLGDPD en único soporte y requisito exclusivo y excluyente, probablemente por razones más prácticas que de fondo. Es muy evidente que el proceso de reconocimiento del grado de discapacidad, mediante la aplicación del baremo y el procedimiento regulados en el Real Decreto 888/2022, constituye un instrumento garantista a la hora de gestionar el empleo público, puesto que aporta un dato incuestionable en términos de procedimiento administrativo, lo que refuerza la actuación del gestor público y limita la incertidumbre en los procesos de selección de empleo público para personas con discapacidad y en el desarrollo de sus relaciones de trabajo. Sin embargo, es indudable que la omisión del concepto básico de discapacidad, a estos efectos, sitúa en peor condición a muchas personas que encajan perfectamente en la definición que contiene el primer apartado del artículo 4 del TRLGDPD, pero que carecen de esa certificación oficial, o bien porque sus deficiencias no alcanzan la valoración porcentual exigida en el apartado segundo –recordemos que este apartado es un «además», no una limitación del concepto general que contiene el apartado primero– o bien porque no han pasado por el procedimiento de reconocimiento del grado de discapacidad que se exige en ese segundo apartado.

Lo cierto es que ese segundo concepto de persona con discapacidad se centra esencialmente en las deficiencias y deja a las barreras un papel complementario

e inespecífico. Así, el artículo 4 del Real Decreto 888/2022 establece que, «para la determinación del grado de discapacidad, el porcentaje obtenido en la evaluación de las deficiencias, las limitaciones en la actividad y las restricciones en la participación que presente la persona, se modificará, en su caso, con la adición de la puntuación obtenida en el baremo de Factores Contextuales / Barreras Ambientales, siendo el máximo de puntos posibles de veinticuatro». En el anexo VI de la misma norma se determina que se evalúan aquellos factores del entorno de la persona que, cuando están presentes o ausentes, interfieren en su funcionamiento, es decir, factores contextuales ambientales que pueden actuar como barrera, incrementando la discapacidad y restringiendo su participación plena en la sociedad. En definitiva, quizá procediera reformular el concepto de persona con discapacidad contenido en el artículo 4 del TRLGPD para evitar este tipo de situaciones confusas derivadas de remisiones parciales o sesgadas a dicho precepto, y reforzar el modelo social en la valoración de la discapacidad mediante una presencia más significativa y certera de los factores sociales que, en forma de barreras, impiden a muchas personas esa plenitud de derechos que reclama nuestra Constitución.

La segunda medida de acción positiva, expresada en el artículo 59.2 del TRLEBEP, hace referencia a la adopción de «las medidas precisas para establecer las adaptaciones y ajustes razonables de tiempos y medios en el proceso selectivo». En este caso, no se dice que únicamente se considerará como personas con discapacidad a las definidas en el apartado 2 del artículo 4 del TRLGPD, por lo que la medida podría ser reclamada por cualquier persona que acreditara hallarse en alguna de las situaciones que se contemplan en el apartado primero de ese precepto. No obstante, como hemos visto en el apartado anterior de este mismo capítulo, el RDAPD, exige la acreditación del grado mínimo de discapacidad del 33 %, cuestión que ha censurado el Defensor del Pueblo en los términos a los que ya hemos hecho referencia.

La tercera medida, recogida también en el artículo 59.2 del TRLEBEP, consiste en adoptar, una vez superado el proceso selectivo, las acciones precisas para adaptar el puesto de trabajo a las necesidades de la persona con discapacidad. En esta ocasión, como hemos visto, el RDAPD tampoco exige la acreditación formal de un grado de discapacidad igual o superior al 33 %.

Tendremos ocasión de analizar en detalle estas dos obligaciones de adaptación en el siguiente capítulo, pero antes de finalizar este apartado conviene detenerse en el tenor literal del artículo 59.2 del TRLEBEP para reparar en que ambas se expresan en una única oración, lo que complica la interpretación de la norma. Se dice, respecto de la primera de las obligaciones, que cada Administración «adoptará las medidas precisas para establecer las adaptaciones y ajustes razonables de tiempos y medios en el proceso selectivo», mientras que, para la segunda, aplicable una vez superado el proceso selectivo, se hace referencia

a «las adaptaciones en el puesto de trabajo a las necesidades de las personas con discapacidad».

Llama la atención, en primer lugar, el hecho de que para el proceso selectivo se hable de «adaptaciones y ajustes» mientras que para el desarrollo de la relación de trabajo únicamente se utilice la expresión «adaptaciones en el puesto de trabajo». Quizá se trata de una fórmula limitativa o también pudiera ser que, simplemente, el legislador entiende que ambas expresiones son, a estos efectos, semánticamente idénticas y se trata únicamente de una cuestión de estilo. La cosa no tendría mayor trascendencia si no fuera porque, en el primer caso, a la expresión «adaptaciones y ajustes» se añade el calificativo «razonables», que se omite al referir la segunda de las obligaciones. Así pues, una interpretación literal de la norma conduciría a concluir que únicamente los ajustes deben ser razonables, mientras que las adaptaciones no tendrían limitación alguna, lo que podría exceder los límites de razonabilidad comúnmente aceptados. Sea como fuere, y dejando al margen la valoración crítica que la redacción del precepto merezca, en el ámbito público la razonabilidad es un elemento consustancial al desarrollo de la actividad de cualquier Administración pública, puesto que entre los principios contenidos en el artículo 103 de la CE está el de eficacia, que debe vincularse con el de eficiencia en la planificación de los recursos humanos expresado en el artículo 69 del TRLEBEP. En última instancia, el propio artículo 103 de la carta magna vincula a la Administración pública con los intereses generales, lo que requiere siempre un juicio de proporcionalidad adecuado en cualquier actuación pública.

Para finalizar, y en la misma línea de análisis, conviene resaltar una omisión relevante en el artículo 59.2 del TRLEBEP, al menos si comparamos su contenido con el del artículo 40.2 del TRLGDPD. Este último, impone a los empresarios la adopción de las medidas adecuadas para la adaptación del puesto de trabajo y la accesibilidad de la empresa a las personas con discapacidad, pero lo hace con un marcado límite: se exigirán las medidas salvo que supongan una carga excesiva para el empresario. El propio artículo 40.2 establece unas pautas para concretar si esa carga es excesiva y determina que «se tendrá en cuenta si es paliada en grado suficiente mediante las medidas, ayudas o subvenciones públicas para personas con discapacidad, así como los costes financieros y de otro tipo que las medidas impliquen y el tamaño y el volumen de negocios total de la organización o empresa». Pues bien, el artículo 59.2 del TRLEBEP no hace referencia alguna a ese límite que constituye la carga excesiva; lo cual, como hemos visto, no puede desproveer de razonabilidad a la actuación de la Administración pública, precisamente por su vinculación con principios constitucionales y legales que impiden la aplicación de medidas irracionales o claramente desproporcionadas. Esta cuestión, no obstante, la trataremos en detalle en los siguientes capítulos, en los que resultarán especialmente ilustrativas las experiencias reales que la práctica administrativa y judicial nos han aportado.

### **2.3. Análisis de la normativa de las comunidades autónomas sobre adaptaciones en el empleo público**

Como ya hemos anunciado anteriormente, aunque el TRLEBEP contiene una parca regulación de las medidas de adaptación en el ámbito del empleo público, esta se ha desarrollado y, en algunos casos completado, en la normativa de desarrollo en los distintos ámbitos territoriales del Estado. Procede, por tanto, realizar un análisis de la normativa de empleo público de las distintas comunidades autónomas, teniendo en cuenta que en algunas de ellas todavía rigen normas anteriores a la entrada en vigor del primer Estatuto Básico del Empleado Público el día 13 de mayo de 2007, por lo que su contenido queda sustancialmente alterado por este resultando que, en muchos casos, la normativa autonómica no aporta absolutamente nada al contenido básico del artículo 59.2 del TRLEBEP. Más interesante resultará el análisis de normas recientes, porque ya parten de esa normativa de ámbito estatal y porque, en los últimos años, se ha visto reforzado el compromiso de las Administraciones públicas para gestionar la diversidad, conseguir el objetivo de igualdad en el empleo público y, muy especialmente, garantizar la igualdad de las personas con discapacidad en este ámbito. Hay que señalar que en el área autonómica se genera normativa propia de cada comunidad en materia de regulación de los procesos selectivos, pero nos ceñiremos aquí a las normas de empleo público y al contenido de las mismas en materia de obligaciones de adaptación de la correspondiente Administración pública.

Así pues, en la medida en que la normativa autonómica tiene la capacidad de concretar los principios establecidos con carácter general en el TRLEBEP, conviene detallar el contenido básico de las distintas normas territoriales –de forma cronológica– puesto que el conocimiento de todo este marco normativo autonómico puede ayudar a valorar más adecuadamente los distintos modelos adoptados e, incluso, inspirar la incorporación de las técnicas de alguno de ellos en la regulación de la adaptación y acción positiva desarrolladas de otros ámbitos territoriales.

#### **Comunidad de Madrid**

La Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, que es la más antigua de las normas vigentes que regulan el empleo público en el ámbito autonómico, no contiene previsión alguna sobre medidas de adaptación para las personas con discapacidad ni en los procesos selectivos ni una vez superados estos. De hecho, no contiene una sola medida de acción positiva en el empleo público de este colectivo en el ámbito autonómico, por lo que se aplicará la normativa general contenida en el artículo 59 del TRLEBEP sin especificidad alguna. Como ya hemos señalado anteriormente, sí existe normativa autonómica

de desarrollo propia de esta comunidad para regular la convocatoria de procesos selectivos, como el Decreto 54/2006, de 22 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el acceso de las personas con discapacidad a la Administración de la Comunidad de Madrid. Esta norma autonómica dedica el artículo 9 a las adaptaciones en los procesos selectivos, donde exige que «exista una relación directa entre la discapacidad y el tipo de prueba a realizar y una congruencia entre la adaptación que se solicita y la naturaleza del ejercicio para el que se pide, sin que aquella pueda desvirtuar el sentido del ejercicio».

En el artículo 21, la norma autonómica regula la adaptación de los puestos de trabajo y establece que «se procederá a realizar las adaptaciones funcionales necesarias siempre que constituyan un ajuste razonable», previo dictamen de los Centros Base de Atención a Personas con Discapacidad o de otros órganos técnicos competentes. También dispone que «cuando el puesto adjudicado sea de imposible adaptación a la discapacidad de la persona interesada o suponga una modificación extraordinaria en el contexto de la organización, se le asignará un puesto de trabajo vacante, acorde con su capacidad funcional, de la misma categoría profesional y área de actividad cuando se trate de personal laboral o del mismo cuerpo, escala y especialidad, en su caso, así como de igual nivel de complemento de destino, cuando se trate de personal funcionario». Y termina diciendo que cuando se realice la adaptación, «se dará comunicación a las organizaciones sindicales que cuenten, en los respectivos ámbitos funcional o laboral, con al menos el 10 % de los miembros de los órganos de representación de personal».

El decreto madrileño establece, al final, lo siguiente: «Con el fin de lograr el acceso efectivo de las personas con discapacidad al empleo público, los órganos competentes de la Comunidad de Madrid podrán colaborar con las organizaciones, fundaciones y asociaciones que desarrollen prioritariamente sus actividades en el ámbito de las personas con discapacidad –aparece aquí el tercer sector, al que nos referiremos más adelante–, y, en particular, podrán celebrar convenios en tal sentido». También se señala que «los tribunales de selección, para garantizar la participación en condiciones de igualdad de los aspirantes que concurren por el cupo de discapacidad, así como de aquellos que han solicitado adaptación de tiempo, de medios o de ambos, podrán recabar la colaboración o asesoramiento técnico de las entidades especializadas en este ámbito».

## **Canarias**

La Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, en el artículo 79, todavía recoge el cupo de reserva para personas con discapacidad del 2 %, y dice que se establecerán reglamentariamente las condiciones necesarias para poder ocupar los puestos de trabajo y el mínimo exigible a las personas con discapacidad

para superar las pruebas de selección, así como los criterios de evaluación de estas pruebas según la adecuación real de las personas aspirantes para las tareas a desarrollar. Es evidente que esta normativa autonómica está completamente superada por la general, establecida en el artículo 59 del TRLEBEP. Nuevamente, es la normativa de desarrollo la que contiene las especificidades de las obligaciones de adaptación en esta comunidad, tal como establece la Orden de 21 de diciembre de 2016, por la que se aprueban las bases generales que regirán los procesos selectivos para el acceso a los Cuerpos, Escalas y Especialidades de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Canarias, cuyo artículo 9 recoge las condiciones de adaptación de medios y ajustes razonables para la realización de los ejercicios en los procesos selectivos. Dos órdenes de 14 de noviembre de 2024 especifican el procedimiento para la aplicación de esas adaptaciones en los turnos de promoción interna y libre.

## **Aragón**

El Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su disposición adicional sexta, además de recoger el cupo de reserva de empleo para personas con discapacidad –también superado por el del vigente artículo 59.1 del TRLEBEP– hace una referencia expresa a que «en las pruebas selectivas se establecerán las adaptaciones de tiempo y medios que fueren precisas para su realización por los aspirantes [con discapacidad], y que no desvirtúen el contenido de la respectiva prueba ni impliquen reducción ni menoscabo del nivel de suficiencia exigible en la misma». Mucha de la normativa de desarrollo de los distintos procesos selectivos, correspondientes a las ofertas de empleo público de cada año, contiene también en este caso previsiones específicas sobre las adaptaciones para personas con discapacidad.

## **Cantabria**

En este caso, el artículo 49 de la Ley 4/1993, de 10 de marzo, de Función Pública de esta comunidad autónoma, fija el cupo de reserva de empleo para personas con discapacidad en el 3 %, de modo que también aquí será de aplicación directa lo dispuesto con carácter general en el TRLEBEP. En el artículo 59, la ley autonómica cántabra ordena al Gobierno de la comunidad velar de una forma especial por la adopción de medidas tendentes a la adaptación del puesto de trabajo de personas con discapacidad. Se trata, por tanto, de un mandato transversal dentro

de ese ámbito territorial y directamente dirigido a adoptar medidas de adaptación una vez superados los procesos selectivos. En este caso, la Orden PRE/19/2010, de 2 de julio –modificada, entre otras, por la Orden PRE/89/2019, de 17 de diciembre– establece las bases comunes que regirán los procesos selectivos para el ingreso en la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, y recoge el procedimiento para aplicar las medidas específicas de adaptación y ajuste de tiempo y medios que se consideren oportunas para participar en las pruebas selectivas en condiciones de igualdad. En el caso de las adaptaciones de puesto de trabajo una vez superado el proceso selectivo, se establece que «[las personas aspirantes] que hayan superado el proceso selectivo por el turno de personas con discapacidad, tanto en el turno libre como en la promoción interna, podrán solicitar a la Dirección General de Función Pública la alteración del orden de prelación para la elección de las plazas ofertadas por causa de su discapacidad, dificultades de desplazamiento, dependencia personal u otras análogas debidamente motivadas y acreditadas».

### **Comunidad Foral de Navarra**

En este caso, el Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, en su disposición adicional séptima, ya recogía un cupo de reserva de empleo público del 7 % para las personas con discapacidad, que en aquel momento era superior al fijado con carácter general –establecido en un 3 % en la disposición adicional novena de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública– y al que actualmente iguala, y que incluye también una previsión específica –hasta un 25 % del cupo– para las personas con capacidad intelectual límite o retraso mental leve o moderado, siempre que presenten un grado de discapacidad igual o superior al 33 %. Asimismo, se reconocen las adaptaciones y los ajustes razonables necesarios de tiempo y medios para realizar las pruebas selectivas, con el fin de asegurar que las personas con discapacidad participen en condiciones de igualdad y siempre que no se desvirtúe el sentido del ejercicio.

En este caso, la norma de empleo público autonómica hace una definición más prolija de las adaptaciones de puestos de trabajo para personas con discapacidad, de manera que, para asegurar la integración efectiva del personal con discapacidad, se realizará una definición de las funciones reales de los puestos de trabajo y una valoración individual de la discapacidad de quien los solicite, con la finalidad de que cada persona con discapacidad sepa a qué puestos puede acceder. Hecho esto, las personas que tengan el grado de discapacidad fijado y obtengan plaza en una convocatoria de ingreso por cualquiera de los turnos, tendrán

preferencia sobre el resto de los aspirantes en la elección de las vacantes. La norma autonómica, en este caso, también prevé establecer medidas de empleo con apoyo en los casos en los que sea necesario para conseguir la adaptación al puesto de trabajo obtenido. Finalmente, se establece que en el caso de que la discapacidad de la persona no le impida ejercer las funciones propias del puesto al que ha accedido, se implementarán todas las medidas necesarias para eliminar las barreras que le impidan acceder a ese puesto y/o desarrollar su trabajo.

Se trata de una fórmula amplísima y muy ambiciosa, puesto que se dice que en los procesos de adaptación de puestos de trabajo se implementarán «todas las medidas necesarias para eliminar las barreras» que impidan a una persona con discapacidad el acceso a su puesto de trabajo y el normal desarrollo del mismo. Nuevamente aparece aquí la cuestión de los límites, de la razonabilidad y de las cargas, de modo que esta norma tiene que ser leída necesariamente en el contexto de eficacia, eficiencia, servicio al interés general y justificación de proporcionalidad en el que se debe ubicar toda actuación pública. No obstante, se trata de un planteamiento plausible por la claridad y la contundencia de la norma, siempre preferible a la ambigüedad y, en ocasiones, la indecisión –cuando no la desidia– que caracterizan a otras normativas.

## **Cataluña**

En este caso, la norma vigente en esta materia es el Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública. De una manera muy genérica, en el artículo 26 se ordena al Gobierno de la Generalitat promover «las condiciones necesarias para facilitar el acceso a la función pública de personas con discapacidad en igualdad de condiciones que los demás aspirantes». En el artículo 27 se concretan las medidas de acción positiva de esta Administración pública, consistentes en un cupo de reserva de empleo público del 5 % para personas con discapacidad –también superado actualmente por el TRLEBEP– y en medidas de adaptación en los procesos selectivos y en el desarrollo del trabajo de las personas con discapacidad.

En cuanto a las adaptaciones en el acceso al empleo público, se establecerán «condiciones personales de aptitud para el ejercicio de las correspondientes funciones, que se acreditarán, en su caso, mediante un dictamen vinculante expedido por el equipo multiprofesional competente, que debe emitirse antes del comienzo de las pruebas selectivas de forma que pueda garantizarse el cumplimiento de las funciones de los diferentes puestos de trabajo y la prestación del consiguiente servicio público». A continuación, se establece la garantía de que en las pruebas se realizarán «las adaptaciones que sean necesarias, indicadas

por los equipos multiprofesionales»; aunque no se dice expresamente, habrá que entender que se considerarán necesarias aquellas adaptaciones que garanticen a las personas con discapacidad la igualdad de oportunidades en el desarrollo del proceso selectivo y en el acceso al empleo público. El Decreto 28/1986, de 30 de enero, de carácter autonómico, que aprobó el reglamento de selección de personal de la Administración de la Generalitat de Cataluña, no aporta regulación específica y significativa en este ámbito.

Por lo que se refiere a las adaptaciones una vez superado el proceso selectivo, el mismo artículo 27 de la norma general autonómica establece que se garantizará «el derecho preferente para escoger las vacantes, en su caso, en el turno respectivo, de quienes, en consideración de su condición legal de personas con discapacidad, acceden a la condición de funcionario por la vía de reserva, en el caso de que la asignación de puestos se realice [...] por el orden de puntuación obtenido en el sistema selectivo». Más allá de esta adaptación inicial, que más bien es un derecho de prioridad en la elección de destino, la norma catalana no hace ninguna otra referencia a las adaptaciones concretas de los puestos de trabajo de las personas con discapacidad, una vez han sido asignados.

Donde encontramos mayor especificidad en cuanto a las medidas de adaptación, es en la normativa de desarrollo autonómica. Así, el Decreto 123/1997, de 13 de mayo, por el que se aprueba el reglamento general de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional del personal funcionario de la Administración de la Generalitat de Cataluña, en el artículo 82 establece que las personas aspirantes con discapacidad podrán pedir en la solicitud de participación en el proceso la adaptación o adecuación de tiempo y medios materiales para la realización de los correspondientes sistemas de acreditación de méritos y capacidades que prevean los bases de la convocatoria. La solicitud será resuelta por la correspondiente comisión de evaluación y, expresamente, se dice que se tendrá en consideración que «no comporten un gasto excesivo». Curiosa apostilla, inexistente en la normativa general y quizá desafortunada por cuanto contrapone un derecho de las personas con discapacidad a su coste y, en todo caso, sin concretar en qué condiciones se puede determinar que ese gasto es excesivo.

Por lo que se refiere a las adaptaciones en los puestos de trabajo adjudicados, el artículo 83 del mismo decreto establece que «los funcionarios [y las funcionarias] con discapacidad podrán pedir en la solicitud de participación la adaptación del lugar o lugares solicitados siempre que esta no suponga una modificación exorbitante en el contexto de la organización o sea incompatible con el contenido del puesto y el servicio público a prestar». Nuevamente, se recurre a un concepto jurídico indeterminado, pero en este caso de manera hiperbólica, puesto que no será suficiente con que constituya un gasto excesivo, sino que tendrá que resultar una modificación exorbitante, término que parece aportar una connotación extrema o desmesurada. Serán las comisiones de evaluación las que resuelvan el

procedimiento pronunciándose sobre la procedencia de la adaptación y la compatibilidad con el desarrollo de las funciones y tareas del lugar concreto. Finalmente, la norma exige que en las respectivas convocatorias se regule ese procedimiento y las adaptaciones del puesto de trabajo que se realizarán, si ha lugar, cuando la plaza haya sido adjudicada.

Por su parte, el Decreto 66/1999, de 9 de marzo, sobre el acceso a la función pública de las personas con discapacidad y de los equipos de valoración multiprofesional, desarrolla lo establecido en el artículo 72.b) del Decreto Legislativo 1/1997, y establece que estos equipos son los servicios de valoración y orientación incluidos al apartado 2.2.6 de la disposición adicional del Decreto 284/1996, de 23 de julio, de regulación del Sistema Catalán de Servicios Sociales. Así pues, estos equipos multiprofesionales determinarán el cumplimiento de las condiciones de aptitud personal en relación con el puesto de trabajo, la necesidad de adaptaciones de tiempos y medios materiales para la realización de las pruebas y, finalmente, la necesidad de adaptación del puesto de trabajo. En su caso, también informarán sobre la existencia de dificultades de integración laboral y de autonomía personal. En cuanto a las adaptaciones en los puestos de trabajo de las personas con discapacidad, el artículo 7 del decreto autonómico establece que las personas con discapacidad «podrán pedir en la solicitud de participación la adaptación del lugar o puestos de trabajo solicitados siempre que esta no implique una modificación exorbitante en el contexto de la organización o sea incompatible con el contenido del puesto y el servicio público que se tiene que prestar». La norma se remite a las distintas convocatorias para concretar esta regulación; las adaptaciones de los puestos de trabajo, si proceden, deben realizarse cuando las plazas hayan sido adjudicadas.

También se establece un derecho de prioridad para las personas con discapacidad, de manera que, cuando acceden a la condición de funcionario o funcionaria por la vía de reserva, tienen el derecho preferente a escoger las vacantes, si se da el caso, en el turno respectivo, en el supuesto de que la asignación de puestos se haga por el orden de puntuación que ha obtenido en el sistema selectivo, y de acuerdo con lo que disponga el dictamen del equipo multiprofesional en cuanto a su capacidad para desarrollar las funciones de los puestos de trabajo objeto de la convocatoria.

Finalizamos el recorrido por las principales normas de desarrollo catalanas en esta materia con la Resolución GAP/1644/2007, de 28 de mayo, por la que se aprueban y se hacen públicas las bases generales que regirán los procesos selectivos para el acceso a cuerpos y escalas de la Administración de la Generalitat de Cataluña competencia de la Dirección General de la Función Pública. En esta norma se hace referencia a la admisión de aspirantes con discapacidad en los procesos de selección y también a las adaptaciones de las pruebas y de los puestos de trabajo una vez superados esos procesos. Respecto de estas últimas medidas,

en el artículo 6.4 se establece que «el dictamen vinculante expedido por el equipo multiprofesional competente determinará, si fuera el caso, la adaptación del lugar o puestos de trabajo siempre que esta no implique una modificación exorbitante en el contexto de la organización o sea incompatible con el desarrollo de las funciones y tareas del lugar o lugares que se convoquen».

Como noticia esperanzadora, hay que señalar que, desde la Secretaría de Administración Pública, se anunció el 20 de marzo de 2025 que el Gobierno de la Generalitat aprobará este mismo año el anteproyecto de ley de sobre la ocupación pública de Cataluña, con el propósito de cambiar el paradigma actual al incorporar elementos innovadores en cuanto a la gestión pública de la ocupación. Confiamos en que ese anunciado impulso se traduzca también en un mayor compromiso con la igualdad de oportunidades y de trato de las personas con discapacidad en esta comunidad autónoma.

## **Región de Murcia**

El Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia, contiene en su disposición adicional primera –modificada por la Ley 7/2017, de 21 de diciembre– la reserva de plazas para personas con discapacidad, limitándose a una remisión al contenido del artículo 59.1 del TRLEBEP. En esta resolución autonómica, resulta singular la definición de persona con discapacidad intelectual que contiene el segundo apartado de esta disposición adicional, entendida como aquella que acredita un grado de discapacidad igual o superior al 33 %, «con un diagnóstico de capacidad intelectual límite o inferior». Realmente, el redactado no resulta muy afortunado, puesto que, si bien parece que el calificativo final se refiere al diagnóstico, también podría aludir al porcentaje. Sea como fuere, la interpretación más plausible se concretaría en entender que cualquier persona que tenga reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 % será considerada persona con discapacidad intelectual si se le diagnostica una «capacidad intelectual límite», sea cual fuere el grado. Lo cierto es que la norma básica de función pública de esta comunidad no contiene ni una sola referencia más a la discapacidad.

Sí encontramos dichas referencias en la Orden de 17 de junio de 2004, de la Consejería de Hacienda, por la que se aprueban las bases generales que regirán las convocatorias de pruebas selectivas para acceso a los distintos Cuerpos de la Administración Regional. En esta norma, básicamente, se establece el procedimiento que hay que seguir en las convocatorias regionales de empleo público respecto del cupo de reserva para personas con discapacidad, a las que se exige expresamente, en el trámite de presentación de documentación, la acreditación de la compatibilidad con el desempeño de tareas y funciones a través de los órganos

competentes de la Comunidad Autónoma de Murcia que hayan acreditado aquella condición, mediante dictamen vinculante expedido por el servicio autonómico competente. No hay, por tanto, ni una sola referencia en estas normas generales –como ya se ha dicho, sí se pueden encontrar en ofertas o convocatorias concretas– a las obligaciones de adaptación, ni durante los procesos selectivos ni una vez superados estos, por lo que será directamente aplicable la normativa básica contenida en el artículo 59.2 del TRLEBEP.

## **Castilla y León**

La Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León dedica únicamente la disposición adicional primera al acceso al empleo público de las personas con discapacidad. El precepto se limita a realizar una habilitación reglamentaria de sistemas que faciliten la integración en la Administración autonómica de las personas con discapacidad, promoviendo a la vez acciones de sensibilización, información, motivación y formación de las personas con discapacidad, que faciliten su acceso al empleo público.

También se hace referencia, si bien con la preceptiva habilitación reglamentaria, a programas experimentales que permitan la ocupación de las personas con discapacidad en condiciones especiales y en puestos de trabajo no permanentes de la Administración autonómica. Se trata, pues, de una normativa excesivamente programática y con tal grado de inconcreción que, salvo que se realice un gran esfuerzo de implementación de estas medidas en el desarrollo reglamentario de estas previsiones, todo podría quedar en un impecable pero ineficaz marco legislativo.

No obstante, el Decreto 24/2022, de 16 de junio, por el que se regula el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, a la provisión de puestos de trabajo y a la formación en la Administración de Castilla y León. Esta norma reglamentaria, en el artículo 10, exige establecer «las adaptaciones y los ajustes razonables y necesarios de tiempo y medios para las personas con discapacidad que lo soliciten, a fin de asegurar su participación en condiciones de igualdad». En cuanto a las adaptaciones de los puestos de trabajo, el artículo 11 del decreto autonómico exige la realización de las adaptaciones funcionales necesarias y de los ajustes razonables en los términos establecidos en el TRLGDPD. La valoración de esas adaptaciones y esos ajustes, así como la realización y la financiación de los mismos, se llevará a cabo por la consejería u organismo al que se encuentre adscrito el puesto de trabajo.

En esta norma castellanoleonesa, resulta especialmente interesante la medida prevista para los casos en los que la persona con discapacidad requiera apoyo personal y/o material para incorporarse al puesto de trabajo. En estos supuestos, la consejería u organismo al que se encuentre adscrito el puesto, se guiará por el

protocolo de inclusión sociolaboral que se desarrolle, que derivará en un plan de incorporación específico elaborado por el órgano de personal al que esté adscrito el puesto, y que le dotará de los medios materiales y de un tutor o tutora de referencia personal –que, previamente, habrá recibido la formación necesaria para el desempeño de esta tutoría– como apoyo individualizado en el puesto de trabajo, todo ello con el fin de facilitar su incorporación, al menos durante los tres primeros meses y hasta su completa integración. Esta idea de la tutorización temporal, a la que haremos referencia en posteriores apartados de esta obra, puede resultar especialmente apropiada en los casos de incorporación de personas con discapacidad intelectual.

Otro punto interesante de esta normativa autonómica es la obligación de comunicar a las organizaciones sindicales que cuenten con al menos un 10% de los miembros de los órganos de representación de personal en sus respectivos ámbitos funcionarial o laboral, las adaptaciones que se produzcan.

Por último, este Decreto 24/2022, en el artículo 7, prevé que, cuando con la debida motivación se concluya que es imposible adaptar el puesto adjudicado a la discapacidad de la persona interesada, «se le asignará un puesto de trabajo vacante, acorde con su capacidad funcional, de la misma competencia funcional cuando se trate de personal laboral o cuerpo, escala y especialidad, así como de igual nivel de complemento de destino, cuando se trate de personal funcionario. A estos efectos, la consejería a la que corresponda la plaza inicialmente asignada ofrecerá a la persona interesada una relación de puestos vacantes que reúnan los requisitos exigidos en la norma, otorgándole un plazo de cinco días para formular su elección. De no existir puesto vacante en la consejería de inicial adscripción, se le buscará otro adscrito a otra consejería».

## **Illes Balears**

La Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears constituye el marco normativo básico del empleo público en esta comunidad. En el artículo 48 –modificado por el Decreto Ley 6/2022, de 13 de junio– recoge un cupo de reserva en el empleo público de personas con discapacidad idéntico al establecido en el TRLEBEP, y añade que un decreto del Consejo de Gobierno desarrollará las medidas que faciliten la integración de las personas con discapacidades en la Administración autonómica, que deben tener en cuenta especialmente, por una parte, las personas con discapacidades concretas que requieran pruebas selectivas específicas que se adapten a ellas y, por otra, la idoneidad de los puestos de trabajo que se les adjudiquen.

El Decreto 36/2004, de 16 de abril –modificado por Decretos 136/2005, 119/2008 y 6/2022– regula el acceso, la promoción interna y la provisión de puestos

de trabajo de personas con discapacidad en la función pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Esta norma, que se dictó con anterioridad a la vigente Ley 3/2007, sigue vigente en este tema y contiene la normativa aplicable en materia de cupo de reserva de empleo público para personas con discapacidad, adaptación de los procesos selectivos, acceso a la formación, y adjudicación y adaptación de los puestos de trabajo para personas con discapacidad; aspectos que figurarán en las propias convocatorias de los procesos selectivos. Se contienen previsiones específicas en estos aspectos para personas con discapacidad física, sensorial o psíquica, por una parte, y para personas con discapacidad intelectual, por otra.

Respecto a las adaptaciones de los puestos de trabajo, el artículo 5 del decreto establece que la persona interesada «podrá instar, en la misma solicitud, la adaptación del puesto de trabajo solicitado, siempre que no suponga una modificación extraordinaria en el contexto de la organización». No obstante, en la adjudicación inicial se tienen que ofrecer a las personas con discapacidad que hayan superado las pruebas selectivas puestos de trabajo adaptados o adaptables a su discapacidad. Una vez superado el proceso selectivo, cabe solicitar al órgano convocante «la modificación del orden de prelación para la elección de las plazas dentro del ámbito territorial que se determine en la convocatoria, por motivos de dependencia personal, dificultades de desplazamiento u otros de análogas, que tienen que ser debidamente acreditadas. El órgano convocante tiene que decidir esta alteración cuando se encuentre debidamente justificada, y se tiene que limitar a hacer la mínima modificación en el orden de prelación necesaria para posibilitar el acceso al puesto de trabajo de la persona con discapacidad».

En la práctica, es en las convocatorias de los procesos selectivos donde se aprecia la aplicación de las medidas a las que hace referencia la normativa general autonómica. Así, por ejemplo, la resolución de la consejera de Presidencia y Administraciones Públicas designa un órgano de apoyo de las pruebas selectivas para el ingreso, por el turno libre, incluida la reserva para personas con discapacidad, para cubrir plazas de personal funcionario en la Administración general y especial de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears convocadas por la Resolución de 19 de diciembre de 2022.

## **Castilla-La Mancha**

Esta comunidad autónoma fue la primera en aprobar una norma propia de empleo público después de la entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público de 12 de abril de 2007; se trata de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha. Por lo tanto, en la elaboración, aprobación y publicación de esta norma autonómica ya se pudo tener en cuenta lo dispuesto en el

artículo 59 de la norma estatal. Así, en cuanto al cupo de reserva para personas con discapacidad, prolijamente regulado en el artículo 41 de la norma autonómica, se establece un porcentaje del 7 %, de manera que, al menos, el 2 % de las plazas se oferten para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual.

Por otra parte, el artículo 42 de la Ley 4/2011 establece un sistema específico de acceso de personas con discapacidad que permite crear, dentro de la relación de puestos de trabajo reservados al personal laboral, puestos singulares de adscripción exclusiva a determinados grupos de personas, siempre y cuando no precisen una disponibilidad continua y supervisión constante en el desempeño del puesto de trabajo. Esta medida está dirigida a personas con un grado de limitaciones en la actividad intelectual de, al menos, un 25 %, y a personas con cualquier otro tipo de limitaciones en la actividad originadas por deficiencias permanentes de grado igual o superior al 50 %. La convocatoria de estas plazas se realizará de forma específica e independiente de cualquier otro sistema de acceso al empleo público. Se trataría, por tanto, de una especie de «tercer turno» para personas que presentan este tipo de limitaciones, sin que necesariamente deban tener reconocida la condición de persona con discapacidad. Para este turno especial de acceso se establecen medidas de adaptación específicas, relativas al centro de trabajo, la jornada, la localidad y, en su caso, la provincia de adscripción, que se determinarán teniendo en cuenta la voluntad de cada persona aspirante y sus circunstancias personales, familiares, sociales y de discapacidad, siempre que todos estos factores sean compatibles con los servicios públicos y la organización de la correspondiente Administración. Finalmente, también se establece una limitación a la movilidad funcional y geográfica de estas personas, al establecer que no podrán desempeñar otros puestos que no hayan sido previamente adscritos con carácter exclusivo a personas con las correspondientes limitaciones en la actividad.

En cuanto a las adaptaciones de los procesos selectivos, el artículo 43 de la norma castellanomanchega hace referencia a las adaptaciones de tiempo y medios en las pruebas selectivas, que requerirán un informe específico del órgano competente. Por su parte, el artículo 44 exige acreditar la compatibilidad de la discapacidad con el desempeño de las funciones que tenga atribuidas el puesto o puestos solicitados, y añade que en la valoración de esa compatibilidad se deben tener en cuenta las adaptaciones que puedan realizarse en el puesto de trabajo.

Para finalizar, hay que mencionar que en esta comunidad autónoma se aprobó la Ley 12/2001, de 29 de noviembre, de Acceso de las Personas con Discapacidad a la Función Pública de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que fue derogada por la Ley 4/2011, de 10 de marzo, salvo lo establecido en los artículos 4 y 5 –relativos a formación y perfeccionamiento, y a la regulación del Consejo Asesor para el Acceso al Empleo Público de Personas con Discapacidad, respectivamente– que permanecen vigentes con rango reglamentario.

## Extremadura

La Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura, resulta particularmente interesante en las cuestiones que estamos tratando. En primer lugar, hay que señalar que el derecho a la formación está configurado en términos muy adecuados en esta norma autonómica, si bien no se trata de una medida de adaptación como tal en el acceso al empleo o en el puesto de trabajo. El artículo 70 señala expresamente que la garantía de formación exige potenciar la participación de empleadas y empleados públicos con cualquier tipo de discapacidad y otros colectivos que puedan tener mayores dificultades para realizar las acciones formativas, incluso hasta el punto de realizar cursos de formación destinados únicamente a personas con discapacidad intelectual. Estos cursos se ofrecerán en condiciones de accesibilidad y estarán dirigidos a formar a las personas trabajadoras para desempeñar mejor su puesto de trabajo o para apoyar la promoción desde puestos de trabajo reservados para personas con discapacidad. Aunque sea de soslayo, debemos aprovechar la oportunidad que nos brinda la norma extremeña para hacer una referencia a este importante derecho y resaltar cómo también en el ámbito formativo las adaptaciones condicionan a las personas con discapacidad en el pleno ejercicio de acciones determinantes en el desarrollo de su trabajo, y, muy especialmente, en sus derechos de promoción profesional.

También resulta singular el contenido del artículo 87 bis de la norma extremeña, relativo a la discapacidad sobrevenida y el deterioro progresivo. Así, se establece que, cuando a una empleada o a un empleado público «se le dictamine una incapacidad que le impida el desempeño habitual de su puesto de trabajo, tendrá derecho y podrá pasar, a petición propia, a ocupar un puesto de trabajo de los reservados a personas con discapacidad dentro de las ofertas de empleo público o, en su caso, del turno de promoción, cuando no sea posible su adaptación o la reubicación en otro para el que reúna las condiciones de su nueva situación». Sin duda, una medida de acción positiva directa muy acertada y que podría merecer consideración en los ámbitos territoriales o funcionales de otras Administraciones públicas.

También es llamativo el tratamiento tan diferenciado y específico de esta Ley 13/2015 en cuanto al acceso al empleo público de las personas con discapacidad, hasta el punto de dedicarle un capítulo completo, el capítulo III del título VI. Este incluye una completa regulación de la promoción del acceso de estas personas a la función pública de la Administración extremeña y establece para ellas un cupo de reserva de empleo público del 10%, y también un cupo específico, dentro del general, del 2% para las personas con discapacidad intelectual. Se aprecia, pues, un significativo incremento porcentual de la reserva de empleo general recogida en el artículo 59.1 del TRLEBEP, pero lo cierto es que el objetivo es idéntico en las dos normas: alcanzar progresivamente el 2% de los efectivos totales

de cada Administración. En este sentido, hay que señalar que el potencial que tiene el cupo de reserva en la promoción efectiva del empleo público para las personas con discapacidad es limitado. De hecho, muy probablemente el impacto de incrementar ese cupo del 7 al 10 % no resulte significativo, puesto que lo determinante es garantizar de manera efectiva la igualdad de oportunidades en los procesos selectivos y, aún más, en todos los procesos educativos y formativos previos de todas las personas con discapacidad; objetivos que actualmente están muy lejos de cumplirse.

Sea como fuere, bienvenida sea la determinación del legislador autonómico y su compromiso con la promoción del empleo público para las personas con discapacidad. En este sentido, tampoco es desdeñable la obligación que se impone a la consejería competente en materia de función pública de realizar «la distribución de la reserva de plazas dando preferencia y mayor cupo de reserva a las vacantes en cuerpos, escalas, especialidades y agrupaciones profesionales de [funcionarias y funcionarios], categorías profesionales de personal laboral cuyos integrantes normalmente desempeñen actividades compatibles en mayor medida con la posible existencia de una discapacidad». Ciertamente, no será una tarea sencilla, máxime si consideramos que la discapacidad se presenta en formas y circunstancias muy diversas, de modo que conviene evitar el, en ocasiones, socorrido automatismo de centrar la atención en las discapacidades físicas o sensoriales, ignorando la realidad de muchas personas con alguna discapacidad intelectual o enfermedad mental que, en adecuadas condiciones de igualdad de oportunidades, podrían desempeñar empleos públicos con plena solvencia.

La norma extremeña dedica, además, el artículo 112 bis –que fue introducido por la Ley 9/2016, de 12 de diciembre– a la carrera profesional y la promoción del personal empleado público con discapacidad, donde se regulan las condiciones de promoción interna para estas personas y la adecuación de las pruebas selectivas para garantizar las condiciones de igualdad. En estos casos, se establece que «las personas que hubieran superado el proceso selectivo por el turno de discapacidad podrán solicitar al órgano convocante la alteración del orden de prelación para la elección de las plazas por motivos de dependencia personal o gran dificultad de desplazamiento, siempre que impidan la incorporación y que sean debidamente acreditados. El órgano convocante decidirá dicha alteración cuando esté debidamente justificada, y deberá limitarse a realizar la mínima modificación en el orden de prelación necesaria para posibilitar el acceso al puesto de trabajo».

Para desarrollar esta normativa general, se aprobó el Decreto 111/2017, de 18 de julio, por el que se regula el acceso de las personas con discapacidad al empleo público de la Comunidad Autónoma de Extremadura y medidas favorecedoras de la integración de las empleadas y los empleados públicos con discapacidad. Se trata de una norma muy interesante que, como ya hemos visto en otros casos, establece condiciones específicas para los procesos selectivos de personas

con discapacidad intelectual, por un lado, y de personas con otro tipo de discapacidades, por otro; y regula las medidas de adaptación para las pruebas en cada caso. A nuestros efectos, resulta especialmente interesante el contenido del capítulo VI de este decreto autonómico, en el que se regulan, entre otras cosas, las adaptaciones de los puestos de trabajo en términos similares a los que hemos visto en otras normas. Sin embargo, hay varios aspectos específicos que merecen especial atención.

El primer aspecto importante es la creación de una medida de apoyo para la integración de las personas con discapacidad intelectual, que consiste en tutorizar el proceso de adaptación al desempeño de las tareas y funciones del puesto. Según el artículo 18, estas funciones de tutoría y apoyo, que se desarrollarán durante los dos meses siguientes a la incorporación, «serán encomendadas al personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura que presten servicios en el mismo órgano, unidad o centro de trabajo en el que pase a prestar servicios la persona con discapacidad, a propuesta del órgano directivo al que esté adscrito el puesto de trabajo». El desarrollo de esta actividad de tutoría generará el derecho a la correspondiente indemnización por razón de servicio por la asistencia realizada conforme a las previsiones que establece el Decreto 42/2025, de 19 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio del personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

El segundo aspecto relevante –dispuesto en el artículo 21– es la creación de un consejo asesor para la integración de las personas con discapacidad en el empleo público de la comunidad autónoma de Extremadura, con las siguientes funciones: informar sobre los procesos selectivos que contengan cupos de reserva para personas con discapacidad, valorar el impacto de las cargas de trabajo del personal con discapacidad intelectual y la de sus tutoras o tutores, realizar un seguimiento periódico de las medidas de adaptación reconocidas para evaluar la implantación de las mismas e informar sobre cualquier otra materia relacionada con el empleo público de las personas con discapacidad.

En definitiva, estamos ante una legislación autonómica claramente comprometida con la garantía de igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad en el empleo público, donde merece una atención especial la especificidad de la regulación relacionada con las personas con discapacidad intelectual. Nuevamente, un referente que puede inspirar a las normativas de otros ámbitos territoriales.

## **Galicia**

Esta comunidad autónoma cuenta con la Ley 2/2015, de 29 de abril, del Empleo Público de Galicia. Esta norma recoge, en el artículo 48, una reserva de empleo público idéntica a la de la norma estatal y contempla adicionalmente que, «si las plazas

reservadas y que fueron cubiertas por las personas con discapacidad no alcanzan el porcentaje del 3 % de las plazas convocadas en la correspondiente oferta de empleo público, las plazas no cubiertas del número total de las reservadas se acumularán al porcentaje del 7 % de la oferta siguiente, con un límite máximo del 12 %». En definitiva, y considerando que los datos estadísticos nos confirman que raramente se alcanza a cubrir la totalidad del cupo de reserva, estamos *de facto* ante un cupo ampliado, hasta del 12 %, por acumulación de vacantes en ejercicios previos.

En cuanto a las adaptaciones posteriores al proceso selectivo, en el artículo 54 se establece que las personas que ingresen habiendo sido admitidas en la convocatoria ordinaria con plazas reservadas para personas con discapacidad «pueden solicitar al órgano convocante la alteración del orden de prelación para la elección de las plazas, dentro del ámbito territorial que se determine en la convocatoria, por motivos de dependencia personal, dificultades de desplazamiento u otras análogas, que deberán ser acreditados debidamente. El órgano convocante acordará dicha alteración cuando estuviera debidamente justificada, limitándose a realizar en el orden de prelación la mínima modificación necesaria para posibilitar el acceso al puesto de la persona con discapacidad».

Ante el vacío en la norma general autonómica sobre los procedimientos para adaptar los puestos de trabajo de las personas con discapacidad, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 59.2 del TRLEBEP y las concretas previsiones que las distintas ofertas de empleo público y, muy especialmente, las convocatorias de procesos selectivos contemplen. Sirva de ejemplo la Resolución de 22 de enero de 2024, por la que se convoca el proceso selectivo para el ingreso en la agrupación profesional de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia (AP), escala de personal subalterno, en plazas reservadas para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual. En esta convocatoria, además de regularse las adaptaciones de tiempo y medios, se establece que, «con el fin de facilitar la adaptación y el desarrollo de las funciones de los puestos de trabajo de las personas aspirantes que superen el proceso selectivo, la Dirección General de la Función Pública, en colaboración con las asociaciones, organizaciones o entidades, podrá llevar a cabo acciones de formación y orientación sociolaboral previas a su ingreso como personal funcionario de carrera, así como el apoyo al desarrollo en el puesto de trabajo a lo largo de su carrera profesional».

Aparece aquí un aspecto destacable, que es la interacción con el movimiento asociativo propio del ámbito de la discapacidad y con el denominado tercer sector, actualmente regulado en la Ley 43/2015, de 9 de octubre. Se trata de organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, económicos, sociales

o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social. Sin duda, las aportaciones que puedan llegar desde estas organizaciones y su colaboración para definir e implementar medidas de adaptación en el empleo público deben tener siempre una acogida favorable en este entorno.

## **Comunitat Valenciana**

La Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana, en el artículo 64, recoge la regulación del acceso al empleo público de personas con discapacidad o diversidad funcional. Es la primera norma autonómica en la que aparece esta expresión, si bien no se concreta por cuanto se remite a la normativa básica estatal. En este caso, el TRLGDPD no define este concepto de diversidad funcional; por lo que, en la práctica, la norma valenciana se proyecta sobre el mismo ámbito subjetivo que las demás normas autonómicas y que la propia normativa básica estatal.

Nuevamente, nos hallamos ante un cupo de reserva de empleo ampliado, concretamente hasta el 10 %, pero en este caso también con una ampliación del cupo específico, que pasa a ser del 5 %, distribuido entre personas con discapacidad intelectual –el 3 %– y personas con enfermedad mental –el 2 % restante–. Acertada diferenciación, por cierto, la de estas dos tipologías de discapacidad en la norma valenciana.

En cuanto a las adaptaciones, se habla de ajustes razonables en tiempo y medios durante el desarrollo del proceso selectivo, previendo incluso convocatorias independientes y pruebas selectivas específicas que se adapten a la discapacidad concreta de cada colectivo de aspirantes. Una vez superado el proceso selectivo, al final del artículo se especifica que «se llevarán a cabo las adaptaciones en el puesto de trabajo que se requieran y, en caso de necesidad, formación práctica tutorizada y de seguimiento, con el fin de hacer efectivo el desempeño del mismo garantizando la salud de la persona con discapacidad o diversidad funcional». En esta norma autonómica puede apreciarse la proximidad metodológica que en muchas ocasiones tienen la protección de la salud y la garantía de igualdad que, si bien no comparten fines, pueden servirse de técnicas muy similares. También está prevista, en este caso, la adscripción del personal funcionario a puestos de trabajo en diferente unidad administrativa o localidad, con una solicitud previa fundamentada en motivos de salud, discapacidad o diversidad funcional o rehabilitación.

No obstante, aún está pendiente el desarrollo reglamentario regulador de las medidas de adaptación en el empleo público para personas con discapacidad. El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI-CV)

informó del compromiso con la Dirección General de Función Pública de esta comunidad para implementar ese decreto, y se hizo referencia a la creación de la figura del delegado de inclusión laboral en cada consejería mediante la colaboración con las entidades –aparece de nuevo la invocación al tercer sector, como habíamos visto anteriormente en el caso de Extremadura– a través de protocolos y asesoramiento. A esta idea también nos referiremos en el último capítulo de esta obra, puesto que también puede resultar un referente que valorar en otros ámbitos territoriales.

## **País Vasco**

Además de recoger, en el artículo 74, un cupo de reserva de empleo público idéntico al de la normativa básica estatal, el artículo 40 de la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco, al regular el puesto de trabajo como unidad básica de estructuración del empleo público establece, expresamente, que las Administraciones públicas vascas lo adaptarán «en condiciones de accesibilidad universal, incorporando las adaptaciones necesarias con el fin de que las personas empleadas públicas con discapacidad puedan desarrollar sus funciones». La regulación de las adaptaciones de tiempo y medios en los procesos selectivos también es, en el caso de la norma vasca, idéntica a la estatal. Por otra parte, en cuanto a los procesos de selección de personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, en el artículo 75, se establecen sistemas específicos, fundamentalmente dirigidos a acreditar «los repertorios básicos de conducta que posean las personas aspirantes para la realización de las tareas o funciones propias del puesto de trabajo».

Sin embargo, la normativa general de esta comunidad autónoma no contiene previsiones específicas sobre las adaptaciones en el acceso al empleo público, por lo que nos moveremos en el ambiguo e impreciso contenido de la normativa general del TRLEBEP. Nuevamente serán las ofertas de empleo público y, muy especialmente, las convocatorias de los procesos selectivos los instrumentos de concreción de estas medidas de acción positiva. Así, por ejemplo, en la Orden de 6 de noviembre de 2023, de la consejera de Gobernanza Pública y Autogobierno, por la que se convocan procesos selectivos de acceso al empleo público para personas con discapacidad intelectual en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos y se aprueban las bases que han de regir dichos procesos, se establece que «el tribunal adaptará el tiempo y los medios de realización de los ejercicios a aquellas personas aspirantes que precisen adaptación y la hubieren indicado en la solicitud de participación, de forma que gocen de igualdad de oportunidades con el resto de las personas participantes, siempre que con ello no se desvirtúe el contenido de la prueba, ni se reduzca o menoscabe el nivel de aptitud exigido».

## Principado de Asturias

En el caso del Principado de Asturias, la Ley 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público, ha reflejado también el compromiso con la igualdad de oportunidades en este ámbito para las personas con discapacidad en esa comunidad autónoma, si bien en cuanto al cupo de reserva de empleo esta ley se remite íntegramente a lo dispuesto en la legislación básica, por lo que se admite un turno específico para personas con discapacidad. En el artículo 47, se enuncian los principios básicos en esta materia: igualdad de trato y de oportunidades, no discriminación, accesibilidad universal y compensación de desventajas. Además, se hace referencia a las adaptaciones en el puesto de trabajo que se requieran, una vez superado el proceso selectivo; y, en caso de que sea necesario, se alude a una «formación práctica tutorizada y de seguimiento, con el fin de hacer efectivo el desempeño del mismo».

Como medida de acción positiva transversal, la ley asturiana exige a las Administraciones públicas de ese territorio adoptar las medidas necesarias «para que el personal empleado público sordo, con discapacidad auditiva y sordociego pueda hacer uso de la lengua de signos y/o de los medios de apoyo a la comunicación oral al objeto de facilitar el desempeño de sus funciones. II [También] se promoverá la publicación de las disposiciones y actos administrativos en el ámbito del empleo público a través de sistemas como la lectura fácil, que faciliten su comprensión por personas con discapacidad». A falta de mayor detalle, es cierto que subyace en estas exigencias el deseado diseño para todas y todos que, adecuadamente implementado producirá una drástica reducción de la necesidad de aplicar muchas adaptaciones y muchos ajustes en los procesos selectivos y en los puestos de trabajo.

En el ámbito reglamentario, el Decreto 6/2012, de 16 de febrero, por el que se regula el acceso a la función pública de la Administración del Principado de Asturias y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad, contiene la regulación de las convocatorias y los procesos selectivos de empleo público para estas personas en el Principado. Específicamente, se reconoce el derecho de cualquier aspirante con discapacidad a solicitar las adaptaciones de tiempo o medios que resulten precisas para la realización de los diferentes ejercicios, y se regula el procedimiento de solicitud de esas adaptaciones. En cuanto a las adaptaciones de medios, se deben poner a disposición de cada aspirante los medios materiales y humanos, las asistencias y apoyos, y las ayudas técnicas, tecnológicas, o de ambos tipos, necesarias para realizar las pruebas en las que participe –siempre que exista relación directa entre la discapacidad y el tipo de prueba a realizar–, así como garantizar la accesibilidad de la información y la comunicación de los procesos selectivos y la del recinto o espacio físico donde se desarrollen las pruebas. Estas adaptaciones persistirán durante los cursos selectivos y los periodos de prácticas.

En cuanto a las adaptaciones de puestos de trabajo adjudicados –una vez resueltas, en su caso, las solicitudes de alteración del orden de prelación por motivos de dependencia personal, dificultades de desplazamiento u otras análogas–, tras la superación del proceso selectivo, y según establece el artículo 22, la solicitud por parte de la persona interesada se tramitará previo «informe del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, de los equipos de valoración y orientación del Instituto de Mayores y Servicios Sociales o de la consejería competente en materia de personas con discapacidad sobre la procedencia de la adaptación y la compatibilidad con el desempeño de las funciones que tenga atribuido el puesto o los puestos solicitados, teniendo en cuenta las adaptaciones que se puedan realizar en él». Más adelante, se especifica que, si resultara imposible la adaptación o exigiera una modificación extraordinaria en el contexto de la organización, «se le asignará un puesto de trabajo vacante, acorde con la capacidad funcional del afectado, del mismo cuerpo, escala o categoría, y de igual nivel de complemento de destino o concepto equivalente en el caso del personal laboral». Finalmente, también en este caso se reconocen derechos informativos a la representación legal de las personas trabajadoras –juntas de personal, comités de empresa o delegados de personal– sobre los puestos de trabajo adaptados o los cambios de destino que se hayan podido producir.

## **La Rioja**

La Ley 9/2023, de 5 de mayo, de función pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, destaca en su exposición de motivos, como una importante novedad, el establecimiento de unos principios y fundamentos de actuación de la función pública riojana, que siguen el modelo implantado en el TRLEBEP y que son ampliados para abarcar otros sumamente importantes, entre los que están la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal en el empleo público de las personas con discapacidad.

Ya en su articulado, y recurriendo a la ambigua fórmula –que ya hemos visto en el caso de la normativa valenciana– de referirse a discapacidad o diversidad funcional, la norma riojana reproduce el cupo de reserva de empleo público para personas con discapacidad de la normativa básica estatal, y exige garantías de igualdad de oportunidades y de trato para las personas con discapacidad en los procesos selectivos, aplicando las adaptaciones y los ajustes razonables de tiempo y medios. También se prevé la posibilidad de establecer en las ofertas de empleo público convocatorias independientes de procedimientos selectivos para el acceso de personas con discapacidad, con pruebas específicas que se adapten a las discapacidades concretas de las personas aspirantes. En cuanto a las medidas a aplicar una vez superados los procesos selectivos, esta Ley 9/2023 se

limita, en su artículo 42.3, a remitirse al desarrollo reglamentario para regular el tipo de puestos y condiciones para que personas con discapacidad cubran esos puestos de trabajo.

El desarrollo reglamentario mencionado está contenido en el Decreto 51/2008, de 5 de septiembre, para el acceso al empleo público de las personas con discapacidad, que regula los procedimientos para hacer efectivo el cupo de reserva de empleo público para estas personas, ya sean en turno ordinario o independiente, y las adaptaciones que hay que aplicar en las pruebas de los correspondientes procesos selectivos. En el artículo 7, referente a la adjudicación de los puestos de trabajo, el decreto señala que «la Administración tratará de hacer compatible el desempeño de las tareas o funciones de las plazas ofertadas al personal de nuevo ingreso con la naturaleza de su discapacidad. No obstante, en las solicitudes de adjudicación de primer destino y en las de participación en futuros procedimientos de provisión de puestos de trabajo, [el personal empleado público] con alguna discapacidad podrá pedir la adaptación del puesto o puestos de trabajo solicitados». Y prosigue: «La Administración podrá requerir [a la persona interesada] la información que estime necesaria en orden a la adaptación solicitada, así como informe del Centro de Valoración de Discapacidad y Dependencia sobre la procedencia de la adaptación. La Administración resolverá teniendo en cuenta, además de la procedencia de la medida solicitada, las consecuencias que para el contexto de la organización puedan derivarse de dicha adaptación».

Por último, hay que destacar que este decreto riojano hace referencia explícita al acceso de personas con discapacidad con especiales dificultades de inserción sociolaboral. En el artículo 9.2 se dice que, «oídas las organizaciones sindicales, mediante convenio firmado entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja y entidades vinculadas a personas con discapacidad, se determinarán las personas con las características señaladas en el apartado anterior que pasarán a prestar servicios en el ámbito de la Administración pública de La Rioja. Los nombrados [...] tendrán la consideración de personal eventual, y mantendrán este régimen jurídico mientras se prolongue la relación de servicios».

## **Andalucía**

Finalizamos este recorrido por la normativa autonómica sobre medidas de acción positiva en el empleo público con la más reciente de las normas territoriales, que es la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía. En el ámbito de la acción positiva en el empleo público de personas con discapacidad, la ley andaluza, ya en su exposición de motivos, hace una destacada referencia a la previsión de unidades que faciliten la inclusión del personal con discapacidad, a través del acompañamiento en su incorporación y a lo largo de su desempeño

profesional. Aparece, pues, una vez más, la figura del acompañante como herramienta de inclusión y adaptación de las personas con discapacidad en los entornos del empleo público.

Hay que señalar, además, que en esta comunidad autónoma ya estaba vigente la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, que en el artículo 28 garantiza el principio de igualdad de oportunidades y de trato de las personas con discapacidad en el empleo público y la regulación de las medidas de acción positiva que sean necesarias, incluidas la exención de algunas de las pruebas y la aplicación del concurso como sistema de acceso a personal laboral, consistente en la valoración de los méritos, atendiendo a las características de la discapacidad. También contempla «la reserva de plazas en las ofertas de empleo público y en las bolsas de trabajo temporal con un cupo no inferior al 10 % de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, reservando dentro del mismo un porcentaje específico del 2 % para personas con discapacidad intelectual y un 1 % para personas con enfermedad mental que acrediten un grado de discapacidad igual o superior al 33 %; siempre que superen los procesos selectivos y acrediten su discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas. Asimismo, en caso de no cubrirse las plazas vacantes reservadas para el turno de discapacidad, se acumularán a posteriores ofertas hasta un límite del 10 %». Se combinan, pues, las técnicas de ampliación del cupo general –del 7 al 10 %–, de ampliación del cupo específico –del 2 al 3 %, incluyendo en el mismo a las personas con enfermedad mental– y de acumulación de vacantes en cupos de reserva posteriores, que ya hemos visto separadamente en otras normas autonómicas. Además, en una modificación introducida por la Ley 5/2023, se establece que, «en el caso de las personas con discapacidad intelectual, se podrá realizar una prueba de situación en los procesos de selección derivados de ofertas de empleo público de la Administración pública de la Junta de Andalucía» –con la pretensión de potenciar la evaluación práctica de habilidades sobre los cuestionarios de valoración de conocimientos–.

La Ley 4/2017 ya hacía referencia a las medidas precisas para establecer las adaptaciones y los ajustes razonables de tiempos, medios y de accesibilidad en el proceso selectivo, que se tendrá que ajustar al modelo más adecuado en atención a la naturaleza de los diferentes tipos de discapacidad, garantizando de esta forma el principio de igualdad de oportunidades y de trato de las personas con discapacidad. En cuanto a los ajustes necesarios una vez superado dicho proceso, se exige la adopción de las medidas precisas para realizar las adaptaciones en el puesto de trabajo según las necesidades de las personas con discapacidad, ya sean de carácter estructural –que afecten a instalaciones, dependencias o equipamientos–, como de carácter organizativo –que afecten a pautas de trabajo o asignación de funciones–. En cuanto a las medidas necesarias, se incidirá de manera especial en la accesibilidad cognitiva y se podrán incluir, entre otras, los tex-

tos de lectura fácil, la exención de algunas de las pruebas o el establecimiento del sistema de selección del personal laboral mediante concurso, a fin de posibilitar el acceso al empleo público de las personas con discapacidad intelectual.

La norma andaluza de 2017, como se puede apreciar, ya contenía una normativa avanzada y detallada en materia de adaptaciones y ajustes. La reciente Ley de Función Pública de Andalucía no hace sino consolidar las previsiones de la anterior Ley de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, al insistir en la necesidad de adoptar las medidas precisas para establecer las adaptaciones y los ajustes razonables de tiempos, medios y accesibilidad 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, tanto las que afectan a la organización como las que están relacionadas con las funciones a desarrollar por esas personas.

Por otra parte, y como ya anunciábamos anteriormente, la disposición adicional trigésima primera de la Ley 5/2023 establece la constitución de una unidad de inclusión del personal con discapacidad en cada una de las delegaciones del gobierno y en las consejerías competentes en materia de función pública, servicios sociales y salud. A estas unidades les corresponde prestar al órgano directivo del que dependan el apoyo administrativo especializado que precise en materia de inclusión del personal con discapacidad, así como velar por la plena incorporación y desarrollo profesional de dicho personal en su ámbito laboral.

Para finalizar, esta normativa autonómica tiene su marco reglamentario en el Decreto 93/2006, de 9 de mayo, por el que se regula el ingreso, la promoción interna y la provisión de puestos de trabajo de personas con discapacidad en la Función Pública de la Administración General de la Junta de Andalucía. Esta norma regula la reserva de vacantes para personas con discapacidad y las opciones al turno de reserva. También establece los requisitos de las convocatorias, ya sean ordinarias o independientes, para estas plazas de empleo público. Por último, hace referencia a las adaptaciones y los ajustes razonables necesarios de tiempo y medios para realizar las pruebas correspondientes a los diferentes procesos selectivos, y las adaptaciones en los puestos de trabajo una vez superados dichos procesos. Estas últimas se realizarán a solicitud de la persona interesada en cualquier momento de su vida profesional y requerirán del informe sobre la procedencia de la adaptación y la compatibilidad con el desempeño de las funciones y tareas del puesto concreto a ocupar, elaborado por el órgano técnico de la Administración laboral, sanitaria o asistencial correspondiente. La valoración, la realización y la financiación de las adaptaciones necesarias para la incorporación de la persona con discapacidad se llevarán a cabo por parte de la consejería o entidad a la que esté adscrito el puesto de trabajo.

# Capítulo 3. Alcance de la obligación de adaptación y procedimiento para su implementación

## 3.1. Las obligaciones de adaptación en el marco de la acción positiva. Configuración y delimitación

Como ya hemos tenido ocasión de exponer, el reconocimiento constitucional de la igualdad como un valor, un principio y un derecho fundamental nos obliga a todas y a todos –y de manera muy especial a los poderes públicos– a garantizar estos valores y principios constitucionales para todas las personas, ya que estamos sujetos a la propia CE y al resto del ordenamiento jurídico, tal como se consagra en el artículo 9.1 de nuestra carta magna. Pero, más allá del sometimiento formal al contenido del artículo 14 de la misma –que afirma la igualdad ante la ley de todas las personas, «sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social»–, los poderes públicos están obligados, según el artículo 9.2 de la CE, a «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». En el ámbito público, el artículo 23.2 de la CE refuerza, si cabe, este derecho al exigir que el acceso de las ciudadanas y los ciudadanos a las funciones y cargos públicos debe realizarse en condiciones de igualdad, con los requisitos que señalen las leyes.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional (en adelante, TC), además de precisar el contenido y el alcance que desde los distintos puntos de vista tiene el principio constitucional de igualdad recogido en el artículo 14, ha sostenido reiteradamente que, en todo caso, debe ser considerado en el contexto de un Estado social y democrático de derecho; y por eso resalta el papel que debe jugar el llamado principio de igualdad material contenido en el artículo 9.2 de la propia CE. En la Sentencia 12/2008, de 29 de enero de 2009, el TC abunda en menciones expresas al contenido del artículo 9.2 de la CE para justificar, desde el punto de vista de la igualdad material, la adopción de medidas de acción positiva.

Podríamos decir que, junto a la «igualdad pasiva o contemplativa» que deviene en el principio formal de igualdad contenido en el artículo 14 de la CE y se concreta en las medidas antidiscriminatorias, el artículo 9.2 supone una exigencia de efectividad y realidad que únicamente puede hallarse en la «igualdad activa», que se concreta fundamentalmente en las medidas de acción positiva.

El artículo 7 del TRLGDPD, en este sentido, establece que, «para hacer efectivo este derecho a la igualdad, las Administraciones públicas promoverán las medidas necesarias para que el ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos de las personas con discapacidad sea real y efectivo en todos los ámbitos de la vida». Asimismo, «protegerán de forma especialmente intensa los derechos de las personas con discapacidad en materia de igualdad entre mujeres y hombres, salud, empleo, protección social, educación, tutela judicial efectiva, movilidad, comunicación, información y acceso a la cultura, al deporte, al ocio, así como de participación en los asuntos públicos». Y, finalmente, «protegerán de manera singularmente intensa a aquellas personas o grupo de personas especialmente vulnerables a la discriminación múltiple como las niñas, niños y mujeres con discapacidad, mayores con discapacidad, mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género, personas con pluridiscapacidad u otras personas con discapacidad integrantes de minorías».

Esta exigencia constitucional de garantía de inclusión, plenitud y participación de la ciudadanía en su conjunto, que está en todos los aspectos de nuestra vida y que se proyecta sobre las Administraciones públicas, tiene un consecuente deber de acción no solo como instrumento de los poderes públicos para servir con objetividad los intereses generales, sino también como empleadoras. Esta es la base de la denominada acción positiva, definida en el artículo 2 del TRLGDPD como el conjunto de medidas «de carácter específico consistentes en evitar o compensar las desventajas derivadas de la discapacidad y destinadas a acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad y su participación plena en los ámbitos de la vida política, económica, social, educativa, laboral y cultural, atendiendo a los diferentes tipos y grados de discapacidad».

Esta definición se ve refrendada en la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, cuyo artículo 6.7 se refiere a las medidas de acción positiva como «las diferencias de trato orientadas a prevenir, eliminar y, en su caso, compensar cualquier forma de discriminación o desventaja en su dimensión colectiva o social. Tales medidas [de acuerdo con este precepto] serán aplicables en tanto subsistan las situaciones de discriminación o las desventajas que las justifican y habrán de ser razonables y proporcionadas en relación con los medios para su desarrollo y los objetivos que persigan».

Así pues, tanto en el marco general de la lucha contra la discriminación como en el específico de la garantía de igualdad de oportunidades y de trato para las personas con discapacidad, la acción positiva se presenta como la garantía de

efectividad del cumplimiento del derecho constitucional a la igualdad. De este modo, el propio artículo 2 del TRLGDPD establece que «se entiende por igualdad de oportunidades la adopción de medidas de acción positiva». Dicho de otro modo, es imposible erradicar la discriminación sin una acción decidida tendente a compensar las desventajas de quienes son víctimas de la misma. En este contexto, y centrándonos en el empleo público, el artículo 59 del TRLEBEP no es sino una proyección de esa necesidad de acción positiva, concretada en medidas tendentes a favorecer el empleo y la inclusión de personas con discapacidad en las Administraciones públicas en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato. La lucha contra la discriminación y la desventaja exige la aplicación tales medidas y su mantenimiento mientras subsistan estas circunstancias, en condiciones de razonabilidad y proporcionalidad respecto del fin perseguido.

Una de estas medidas, bien conocida y de larga trayectoria en nuestro derecho del empleo público, es el cupo de reserva de empleo para personas con discapacidad regulado en el artículo 59.1 del TRLEBEP, al que ya hemos hecho referencia en anteriores capítulos. La concreción de esta medida de acción positiva presenta en la práctica distintas modalidades y caracterizaciones, propias de un Estado descentralizado y con Administraciones públicas de distintos niveles territoriales y funcionales, pero, en esencia, responde a la necesidad de compensar a las personas con discapacidad en el acceso al empleo público, por las desventajas y las barreras a las que, como colectivo, han de enfrentarse a lo largo de su vida. Estos obstáculos aparecen no solo en el momento de acceder al empleo, sino en otros estadios previos en los que también hay barreras específicas que dificultan el pleno ejercicio de los derechos de estas personas, como sucede también con la educación y la formación. En definitiva, la reserva de empleo público es una medida de acción positiva genérica o colectiva –si consideramos la discriminación que sufre el colectivo de personas con discapacidad en su conjunto–, pero no se tiene en cuenta la individualización y la concreción de las barreras o desventajas que en cada caso se puedan presentar. Dicho esto, desde la reforma que introdujo la Ley 26/2011 en el artículo 59.1 de la Ley 7/2007 –que aprobó el primer Estatuto Básico del Empleado Público–, no se ha producido otro cambio tan relevante como la creación de un cupo específico para personas con discapacidad intelectual; lo que supone una diferenciación dentro del colectivo que pretende ajustar más la medida de acción positiva al grado de discriminación al que, en términos colectivos, están expuestas estas personas. Así pues, seguimos ante una medida de acción positiva genérica, pero con mecanismos de ajuste específicos para este colectivo.

En el apartado segundo de este artículo 59 del TRLEBEP se incluyen dos medidas más de acción positiva, a saber: por una parte, las adaptaciones y los ajustes razonables de tiempos y medios en el proceso selectivo y, por otra, las adaptaciones en el puesto de trabajo a las necesidades de las personas con discapacidad, una vez superado dicho proceso. Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurre con

el cupo de reserva, aquí estamos ante medidas de acción positiva que requieren individualización. En la reserva de empleo –tanto en la genérica como en la específica para personas con discapacidad intelectual– quedan incluidas todas las personas con discapacidad que cumplan los requisitos exigidos para participar en las convocatorias de empleo público; sin embargo, a las medidas de adaptación y ajuste únicamente pueden acceder aquellas personas con discapacidad que realmente las necesiten. Esta última circunstancia requiere de una valoración complementaria de la necesidad, la idoneidad y la proporcionalidad de estas medidas, tanto en los procesos selectivos como en las adjudicaciones de puestos de trabajo y en el desarrollo de la actividad profesional de estas personas en una Administración pública. Trataremos esta cuestión en el siguiente apartado.

Estas medidas que, con carácter general, contempla nuestra normativa básica en materia de empleo público y que, como hemos visto, se reproducen y desarrollan en otros ámbitos territoriales, aparecen en la propia CDPD, que en el artículo 27.1 exige salvaguardar y promover el derecho al trabajo de las personas con discapacidad; con medidas como la de velar por que se realicen ajustes razonables para ellas en el lugar de trabajo, expuesta en el punto i). Esto se recoge también en la Estrategia Española sobre Discapacidad 2022-2030, cuando se hace referencia a la necesidad de «asegurar que se aplican ajustes razonables en el puesto de trabajo a efectos de garantizar la accesibilidad y el pleno desarrollo de los derechos laborales de las personas trabajadoras con diversidad funcional».

En cuanto a los ajustes razonables en los procesos selectivos, en el *Libro blanco sobre empleo y discapacidad* menciona algunas medidas de acción positiva especialmente relevantes. Así, se ponen de relieve importantes insuficiencias de las mismas, tales como el ámbito restringido de aplicación a quienes tengan reconocimiento administrativo del exigido grado de discapacidad, las escasas garantías de confidencialidad de las solicitudes en el marco de los procesos selectivos o la imprecisión del tipo de pruebas en muchas convocatorias, que puede condicionar la decisión de una persona con discapacidad para solicitar estas medidas de ajuste. Aquí aparece uno de los principales elementos vertebradores de la garantía de igualdad de oportunidades y de trato: la accesibilidad universal, ausente en la LISMI pero que ya inspiró la LIONDAU –hoy integradas ambas en el vigente TRLGDPD–. Como tendremos ocasión de desarrollar en el siguiente capítulo, si conseguimos introducir en las organizaciones la cultura del diseño para todas y para todos, habremos conseguido restringir de manera severa la necesidad de aplicar medidas individualizadas de acción positiva para corregir las discriminaciones que sufren las personas con discapacidad. En el *Libro blanco* se insiste en la necesidad de corregir todo tipo de barreras, y no solo las más visibles y evidentes, que suelen ser de naturaleza física; las actitudinales dañan de manera muy especial el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato e impiden en muchas ocasiones que las personas con discapacidad pueden mostrar sus verdaderas capacidades.

Por lo que se refiere a las adaptaciones de los puestos de trabajo, el TC, en la Sentencia 51/2021, de 15 de marzo, ya señaló que los ajustes necesarios «se integran en el derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación de las personas con discapacidad allí donde sean necesarios para garantizar el ejercicio, en igualdad de condiciones, de sus derechos en el ámbito laboral». El TC exige a la empresa una respuesta expresa y suficientemente motivada ante las solicitudes que una persona pueda realizar para que su puesto de trabajo sea adaptado a sus circunstancias personales. Esto supone que no se puede admitir, sin más, la respuesta negativa del empleador por considerar desproporcionada o indebida esa adaptación o la pasividad en la reacción, ya que «se incurriría en una denegación tácita carente de la debida justificación». De ahí la importancia de la motivación y justificación de la respuesta del empleador y de la necesidad de realizar adecuadamente el juicio de proporcionalidad al que nos referiremos más adelante.

Así pues, podemos concluir que, tal como se desprende de la normativa internacional en materia de discapacidad y se recoge en nuestro derecho interno y en nuestra jurisprudencia constitucional, las medidas de ajuste y adaptación en los tiempos y medios de los procesos selectivos de empleo público, y las de adaptación de los puestos de trabajo de las personas empleadas públicas que lo necesiten son necesarias para garantizar los principios de igualdad de oportunidades y de igualdad de trato en el empleo público. Dicho esto, es una evidencia que estas medidas no han conseguido acabar con la discriminación que el colectivo de personas con discapacidad –entre otros– sigue sufriendo en este ámbito; prueba de ello son los numerosos procesos selectivos en los que ni siquiera se llega a cubrir el cupo de reserva y en los que apenas se solicitan medidas de ajuste y adaptación. Tampoco abundan –considerando el volumen que el empleo público representa en nuestro mercado de trabajo total– las solicitudes de adaptación de puesto de trabajo o, al menos, eso parece desprender el bajo índice de judicialización de los conflictos en esta materia.

Hay que plantearse, por tanto, si estamos ante un supuesto de ineffectividad de la norma –o normas, más bien, porque hay abundante normativa autonómica, como hemos visto– derivado de una implicación insuficiente de las Administraciones públicas en la promoción de la acción positiva. No olvidemos, en este sentido, que el artículo 6.1.a) de la Ley 15/2022 considera que es discriminación directa denegar los ajustes razonables a las personas con discapacidad.

### **3.2. Los ajustes razonables y la carga excesiva en el empleo público: necesidad, idoneidad y proporcionalidad**

Ya hemos tenido ocasión de concretar los ámbitos de aplicación de las distintas normas que contienen medidas de acción positiva consistentes en adaptaciones

y ajustes, y hemos concluido que las medidas de adaptación y ajuste contenidas en el artículo 59 del TRLEBEP son aplicables a todas las personas que prestan servicios en las Administraciones públicas, con independencia de la naturaleza del vínculo que les una a ellas. También vimos que, a diferencia de lo que sucede con el artículo 40.2 del TRLGDPD, referido al empleo ordinario, en la norma de empleo público no se hace referencia a la condición de que estas medidas no deben suponer una carga excesiva para el empresario. Recordemos que en el empleo ordinario habrá que considerar, como elemento de valoración de la proporcionalidad de la medida, si la carga que esta supone «es paliada en grado suficiente mediante las medidas, ayudas o subvenciones públicas para personas con discapacidad, así como los costes financieros y de otro tipo que las medidas impliquen y el tamaño y el volumen de negocios total de la organización o empresa».

Pero que no se diga expresamente en el TRLEBEP que las medidas de adaptación no pueden constituir una carga excesiva para el empleador –en este caso, una Administración pública– no quiere decir que la aplicación de esas medidas carezca de limitaciones. Como hemos visto, la necesidad de limitar cualquier acción deriva de la propia exigencia de servicio a los intereses generales que la CE impone llevar a cabo a la Administración pública, pues el sometimiento a los principios de eficiencia y eficacia serán los condicionantes que determinarán si proceden o no esas acciones. Así pues, las medidas de ajuste y adaptación contenidas en el artículo 59.2 del TRLEBEP deben someterse al juicio de razonabilidad para determinar si son necesarias, si son idóneas y si, en definitiva, tienen un alcance razonablemente ajustado al fin perseguido que –no olvidemos– es el de garantizar la igualdad de oportunidades y de trato de todas y de todos en el empleo público.

Sobre el juicio de razonabilidad, que deriva del de igualdad y le afecta hasta el punto de condicionar la determinación de la constitucionalidad o no de una norma, se ha llevado a cabo un intenso análisis doctrinal y jurisprudencial; de modo que, sin obviar su marcado componente casuístico, se ha tendido a centrar la cuestión en tres parámetros básicos: la idoneidad o congruencia, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto. Esta triple formulación del contenido del principio general de proporcionalidad se conoce también como el test alemán, y se aprecia en la jurisprudencia del TC de manera muy evidente a partir de la STC 66/1995, de 8 de mayo de 1995, en la que se afirma la constitucionalidad de la decisión administrativa cuestionada amparándose en que resulta, además de razonable, proporcionada al cumplir tres requisitos o condiciones: la medida es susceptible de conseguir el objetivo de garantía del orden público propuesto –idoneidad–, no existe otra medida más moderada y de igual eficacia para la consecución de dicho objetivo –necesidad– y se puede considerar ponderada por derivarse de ella más beneficios para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto. Así, la presentación de este principio de proporcionalidad,

construido sobre la triple perspectiva descrita, resultará especialmente importante a la hora de analizar, desde el punto de vista del principio constitucional de igualdad, las medidas de acción positiva como mecanismos de garantía de la igualdad de oportunidades en los distintos ámbitos, y muy especialmente en el empleo de las personas con discapacidad.

En el ámbito que nos ocupa, es particularmente relevante el llamado juicio de proporcionalidad en sentido estricto, basado, en definitiva, en otro de los valores superiores del ordenamiento jurídico, que es la justicia; de manera deben compararse el beneficio perseguido y los costes necesarios para alcanzar el fin de la igualdad efectiva, lo que constituye un juicio de ponderación que, prescindiendo de la comparación entre alternativas, se limita a relacionar la medida propuesta con la finalidad perseguida. De este modo, mientras que el juicio de necesidad se basa en un principio de intervención mínima y de subsidiariedad y el juicio de idoneidad está directamente relacionado con la concepción de un Estado social, el principio de proporcionalidad en sentido estricto debe atender a la relación entre la medida y la finalidad, en términos de eficacia y eficiencia.

Sin embargo, a la hora de determinar la proporcionalidad entre el delito y la pena, y después de analizar extensamente esta relevante cuestión en el ámbito penal, se ha llegado a plantear la imposibilidad de establecer criterios objetivos de ponderación. Esta circunstancia dificulta extraordinariamente aplicar un principio que, como sucede con el de proporcionalidad, constitucionalmente requiere un juicio previo por parte del legislador a la hora de establecer medidas correctoras que permitan la garantía efectiva del principio de igualdad –y otro juicio posterior por parte del empleador para concretar la medida–. En el ámbito de la efectividad de las adaptaciones y los ajustes en el empleo público de las personas con discapacidad, se antoja especialmente complejo y relevante este juicio de proporcionalidad en sentido estricto, puesto que superados los de necesidad e idoneidad, el acierto en la ponderación de las medidas de acción positiva condicionará de manera determinante su eficacia respecto del fin perseguido. Por eso, tal vez, en ese principio de proporcionalidad que hemos denominado estricto, deba jugar un papel relevante un elemento que en los primeros momentos de desarrollo constitucional no se podía tener en cuenta razonablemente, pero que en la actualidad puede impulsar de manera especial la eficacia que reclamamos, y ese factor no es otro que la experiencia. Ciertamente es que no existen parámetros constitucionales que permitan, *a priori*, establecer las bases del principio de proporcionalidad, pero también lo es que, en términos de ponderación, el conocimiento de los efectos producidos por una determinada medida acercará a quien pretenda valorar su proporcionalidad a un juicio más ponderado y, en definitiva, más justo.

Así pues, si trasladamos al empleo público este planteamiento general, podemos realizar dos afirmaciones, también de carácter general, sobre las que asentar los procedimientos y las decisiones en esta materia.

La primera de ellas es que todas y cada una de las Administraciones públicas están obligadas a adoptar las medidas precisas para establecer las adaptaciones y los 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. No llevar a cabo estas medidas supone no solo una flagrante vulneración de lo dispuesto en el artículo 59.2 del TRLE-BEP, que obliga directamente a estos empleadores, sino que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, en cuanto al incumplimiento de las medidas de acción positiva derivadas de obligaciones normativas o convencionales, también se considera una vulneración del derecho fundamental a la igualdad reconocido con carácter general en el artículo 14 de la CE y reforzado, en cuanto al acceso al empleo público, en su artículo 23.2. Además, y en este caso a tenor de lo dispuesto en el artículo 6 de la propia Ley 15/2022, denegar los ajustes razonables a las personas con discapacidad se considerará discriminación directa.

De este modo, al tratarse de un derecho fundamental, la vulneración de la igualdad de oportunidades y de trato de las personas con discapacidad en el empleo público contará con la tutela judicial efectiva reconocida en el artículo 24 de la CE y, además, con la especial tutela que supone el acceso al recurso de amparo ante el TC, en los términos establecidos en los artículos 53 y 162 de la propia CE. En este sentido, por una parte, el artículo 2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, establece que este orden jurisdiccional «conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con [...] la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes, todo ello en relación con los actos del Gobierno o de los consejos de gobierno de las comunidades autónomas, cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos». Por otra, en el ámbito laboral, el artículo 177 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, establece que «cualquier [persona trabajadora] o sindicato que, invocando un derecho o interés legítimo, considere lesionados los derechos de libertad sindical, huelga u otros derechos fundamentales y libertades públicas, incluida la prohibición de tratamiento discriminatorio y del acoso, podrá recabar su tutela a través de este procedimiento cuando la pretensión se suscite en el ámbito de las relaciones jurídicas atribuidas al conocimiento del orden jurisdiccional social o en conexión directa con las mismas».

En definitiva, las Administraciones públicas no pueden adoptar un papel pasivo de mero receptor de las solicitudes de ajuste y adaptación de las personas con discapacidad, sino que deben mostrar una proactividad ejemplar. En este sentido, tampoco es suficiente con cumplir formalmente con los requisitos establecidos legalmente, sino que urge poner en valor las buenas prácticas para superar la ineffectividad que hemos señalado y trasladar al conjunto de la ciudadanía

el compromiso de cada Administración pública con la diversidad y la garantía de igualdad en el acceso al empleo público que impone específicamente el artículo 23.2 de la CE.

La segunda afirmación que planteamos a modo de conclusión de este apartado es que para aplicar estas medidas de acción positiva hay que superar los juicios de razonabilidad y proporcionalidad inherentes a toda actuación pública. Aunque el calificativo «razonables» se vincule únicamente a los ajustes de tiempos y medios en el proceso selectivo, ya hemos señalado que no tiene un valor constitutivo sino declarativo. Una adaptación que no fuera razonable no se compadecería, en ningún caso, con la consecución de los fines que la CE impone a la Administración pública.

Ahora bien, ese juicio de razonabilidad exigirá, en primer lugar, una conducta preventiva de la discriminación por parte de las Administraciones públicas que minimice la necesidad de recurrir a las medidas de acción positiva individualizada. El diseño para todas y todos y la accesibilidad universal son, pues, una parte importante de la estrategia antidiscriminatoria y, por lo tanto, un objetivo irrenunciable para todo empleador público. Esto requiere un minucioso análisis de las características que cada uno de los procesos selectivos presenta, en orden a determinar las condiciones en las que deben desarrollarse para garantizar esa accesibilidad universal, adoptando medidas de adaptación y ajuste de carácter colectivo, que serán inocuas en términos de garantía de igualdad para muchas personas aspirantes, pero que permitirán a muchas otras concurrir a esos procesos en igualdad de condiciones sin necesidad de individualizar acciones de ajuste y adaptación. Una vez detectadas las necesidades de garantía de accesibilidad universal y diseño para todas y todos, esta estrategia precisa de una adecuada implementación de las medidas adoptadas concretas y una evaluación continua de su impacto en las condiciones de igualdad en las que se desarrollan estos procesos. Lógicamente, cuando esa evaluación arroje resultados que exijan una revisión, esta deberá hacerse volviendo a realizar el análisis de las condiciones y de la experiencia obtenida para, de este modo, implementar nuevas medidas eficientes y eficaces.

En segundo lugar, cuando esas medidas de acción positiva transversales, universales y colectivas no sean suficientes para garantizar el derecho de alguna persona con discapacidad a la igualdad de oportunidades y de trato, y una vez recibida la solicitud de la persona interesada, deberá resolverse lo que proceda en cada caso. Para ello, se tendrá en cuenta lo siguiente:

— La constatación de la situación subjetiva prevista en la norma. Esto supondrá determinar previamente si la persona solicitante está incluida en el ámbito subjetivo de la norma; pero, como hemos visto, la cuestión es controvertida, ya que muchas normas exigen la concurrencia de reconocimiento formal de un grado de discapacidad de, al menos, el 33 %. Recordemos, por tanto, el artículo 59

del TRLEBEP que lleva por rúbrica «Personas con discapacidad» y que en su apartado primero remite expresamente al artículo 4.2 del TRLGDPD; lo mismo sucede con muchas normas autonómicas, que normalizan esa exigencia, restringiendo así el acceso a estas medidas a muchas personas con diversidad funcional que no encajan en el concepto legal de discapacidad. Pero recordemos, también, que el Defensor del Pueblo, en Recomendación de 8 de mayo de 2024, propone la eliminación del requisito de disponer de un grado de discapacidad igual o superior al 33 % para poder solicitar las adaptaciones y los ajustes razonables necesarios de tiempo y medios para realizar las pruebas selectivas en el acceso al empleo público.

— La necesidad de la medida. En este caso, habrá que realizar dos acciones. En primer lugar, determinar si existe una barrera o un impedimento en el proceso selectivo o en el puesto de trabajo, e identificar en cada situación los elementos de todo tipo –físicos o no– que pueden limitar el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato de una persona en el empleo público, al no haber sido eliminados mediante las acciones colectivas de accesibilidad universal. En segundo lugar, cuando se haya identificado la barrera o el impedimento, habrá que valorar y ponderar adecuadamente la relación de la misma con las características personales de quien solicita el ajuste o la adaptación, puesto que será determinante a la hora de decidir la concreta medida que se debe adoptar. No se trata de aplicar medidas estandarizadas o de catálogo, sino de individualizar la garantía de igualdad en cada caso. En última instancia, hay que considerar también si existe otra medida más moderada y de igual eficacia para conseguir dicho objetivo.

— La idoneidad de la medida. En primer término, habrá que afrontar una valoración apriorística, basada en el conocimiento y en la experiencia, que permita concluir si la medida es susceptible de conseguir el objetivo de garantía propuesto. Se trata de un ejercicio prospectivo, complejo en muchas ocasiones, que requiere de los conocimientos técnicos necesarios para aplicar la medida idónea cuando se ha detectado adecuadamente la necesidad, esto es, la que permita garantizar de manera más eficiente y eficaz la igualdad de oportunidades y de trato de todas las personas que pretenden acceder a un empleo público o que ya lo están desempeñando.

— La proporcionalidad de la medida. Probablemente este sea el paso más difícil de concretar del proceso. Una vez detectada la necesidad y seleccionada la medida o las medidas idóneas para evitar la discriminación, el juicio de razonabilidad exige que la acción no suponga una desproporción tal que ponga en cuestión la adecuación de la actuación pública. Se trata, en definitiva, de concluir si la medida puede considerarse ponderada por generar más beneficios para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto, en este caso la garantía de igualdad de oportunidades y de trato.

Considerando la complejidad de la cuestión, un instrumento de indiscutible utilidad para afrontarla sería la elaboración de protocolos de actuación que incluyan los principales parámetros de valoración que hay que considerar en este juicio de razonabilidad. Estos protocolos se mantendrán, en la mayoría de los casos, en el ámbito del *soft law*, puesto que la normativa difícilmente puede –y, muy probablemente, no debe– descender a elementos propios de una casuística tan prolija. Las Administraciones públicas que cuenten con la capacidad organizativa suficiente como para plantearse la asunción directa de este reto, deben generar esas guías internas, con publicidad y transparencia, y no solamente para mejorar la gestión de la diversidad en sus organizaciones, sino para uniformar las actuaciones de sus órganos de gestión. Cuando se carezca de ese «músculo» organizativo, el recurso más adecuado será la colectivización de los esfuerzos a través de instituciones públicas con funciones específicas de coordinación y asistencia como, por ejemplo, las diputaciones provinciales, en el marco de las competencias que tienen atribuidas en el artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Las gestoras y los gestores de los recursos humanos en el empleo público se enfrentan a menudo a la enorme dificultad que supone tratar una solicitud de adaptación o de ajuste en circunstancias desfavorables, como son la ausencia de concreción en la normativa y la falta de experiencia significativa en la organización. En esas condiciones, acertar es una quimera, más bien fruto de la intuición, del voluntarismo o de la casualidad que de un análisis adecuado de la situación presentada; sobre todo, si se consideran las peculiares condiciones personales de cada caso, las de la organización empleadora y, sobre todo, si se tienen en cuenta todos los aspectos a los que hemos hecho referencia y que van a condicionar, de manera determinante, la decisión que hay que tomar.

### **3.3. Procedimiento para aplicar las medidas de adaptación en la Administración General del Estado**

Una vez que hemos visto en el anterior capítulo la normativa reguladora de las medidas de adaptación en el empleo público de las diferentes comunidades autónomas, veamos, a continuación, la normativa general aplicable a la Administración General del Estado. Además de su aplicación directa en este ámbito, puede servir de patrón inspirador o reactivo en otros –como las normativas de las comunidades autónomas y los entes locales– y, de alguna manera, refleja la concreción que el legislador quiere dar a estas medidas de acción positiva.

Esta normativa está constituida por el RDAPD, y por la Orden PJC/804/2025, de 23 de julio, por la que se establecen criterios generales para la adaptación de medios y tiempos y la realización de otros ajustes razonables en los procesos selectivos

para el acceso al empleo público de personas con discapacidad. Lógicamente, en las distintas ofertas de empleo público se hace referencia a estas normas y se concreta su aplicación; como sucede, por ejemplo, en el ámbito de la Administración General del Estado con el Real Decreto 651/2025, de 15 de julio, por el que se aprueba la oferta de empleo público correspondiente al ejercicio 2025, cuyo artículo 4.5 establece que «en las pruebas selectivas, incluyendo los cursos selectivos o periodos de prácticas, se establecerán, para las personas con discapacidad [en este punto se remite al concepto definido en el artículo 4.2 del TRLGDPD] que lo soliciten, las adaptaciones y los ajustes razonables necesarios de tiempo y medios para su realización, de acuerdo con lo dispuesto en la Orden PRE/1822/2006, de 9 de junio», vigente en el momento de la publicación de este real decreto. En este caso, se señala expresamente que «se permitirá el uso de prótesis, incluidas las auditivas, durante la realización de los procesos selectivos por quienes las precisen y lo acrediten».

El RDAPD comienza limitando su ámbito subjetivo de aplicación –recordemos que el Defensor del Pueblo ha propuesto que se modifique la norma en este punto concreto– a las personas con discapacidad definidas en el artículo 1.2 de la LIONDAU, remisión que hoy debemos entender referida al artículo 4.2 del TRLGDPD. En cuanto a los empleadores obligados, serán los que conforman la Administración General del Estado y sus organismos autónomos, ya se trate de personal civil o militar, sobre la base del reconocimiento del derecho de las personas con discapacidad a ser admitidas en igualdad de condiciones que las demás personas aspirantes.

El artículo 8 del RDAPD exige que, «en las pruebas selectivas, incluyendo los cursos de formación o períodos de prácticas, se establecerán, para las personas con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 % que lo soliciten, las adaptaciones y los ajustes razonables necesarios de tiempo y medios para su realización, para asegurar que las personas con discapacidad participan en condiciones de igualdad» en estos procesos. Esta posibilidad debe aparecer expresamente en las convocatorias, al igual que el hecho de que las personas interesadas deben formular la petición concreta que corresponda en la solicitud de participación, en la que reflejarán las necesidades específicas que tienen, con el fin de acceder al proceso de selección en igualdad de condiciones. «A tal efecto, los órganos de selección podrán requerir un informe y, en su caso, la colaboración de los órganos técnicos de la Administración laboral, sanitaria o de los órganos competentes del Ministerio de Trabajo y Economía Social».

En cuanto a la adaptación de medios y los ajustes razonables, el RDAPD determina que «consisten en la puesta a disposición de [la persona aspirante] de los medios materiales y humanos, de las asistencias y apoyos y de las ayudas técnicas y/o tecnologías asistidas que sean precisas para la realización de las pruebas en las que participe, así como en la garantía de la accesibilidad de la información

y la comunicación de los procesos y la del recinto o espacio físico donde estas se desarrollen. [...] A efectos de valorar la procedencia de la concesión de las adaptaciones solicitadas, se solicitará al candidato el correspondiente certificado o información adicional. La adaptación no se otorgará de forma automática, sino únicamente en aquellos casos en que la discapacidad guarde relación directa con la prueba a realizar». Como vemos, en esta fórmula subyace el juicio de razonabilidad, al que nos hemos referido en el apartado anterior, mediante el cual se determinan la necesidad, la idoneidad y la proporcionalidad de la medida.

En el artículo 10 del RDAPD se hace referencia a la adaptación de los puestos de trabajo. Como medida previa de adaptación inicial, el artículo 9 prevé la posibilidad de alterar el orden de prelación para elegir las plazas dentro del ámbito territorial que se determine en la convocatoria, por motivos de dependencia personal, dificultades de desplazamiento u otras análogas, los cuales deberán ser debidamente acreditados y justificados. Y en el artículo 10, se especifica que «en las solicitudes de adjudicación de destino correspondientes a pruebas de nuevo ingreso o promoción interna y en las de participación en procesos de provisión, [las empleadas y] los empleados públicos con discapacidad podrán pedir la adaptación del puesto o de los puestos de trabajo correspondientes. A la solicitud se deberá acompañar un informe expedido por el órgano competente en la materia, que acredite la procedencia de la adaptación y la compatibilidad con el desempeño de las funciones que tenga atribuido el puesto o los puestos solicitados»; a estos efectos, se han de tener en cuenta las adaptaciones que se puedan realizar en dicho puesto de trabajo. Este proceso de valoración, ejecución y financiación de las adaptaciones necesarias para la incorporación de la persona con discapacidad empleada lo desarrollará el organismo público al que esté adscrito ese puesto de trabajo.

Este RDAPD fue ampliado inicialmente por la Orden PRE/1822/2006, hoy derogada por la vigente Orden PJC/804/2025, de 23 de julio, por la que se establecen criterios generales para la adaptación de medios y tiempos y la realización de otros ajustes razonables en los procesos selectivos para el acceso al empleo público de personas con discapacidad, en el ámbito del personal civil de la Administración del Estado. No se ha producido, no obstante, ampliación alguna respecto de los criterios generales para adaptar los medios y los puestos de trabajo una vez superado el proceso selectivo.

La nueva Orden PJC/804/2025 tiene por objeto establecer los criterios generales para determinar las adaptaciones de medios y tiempos, así como la realización de los otros ajustes razonables en los ejercicios correspondientes a las pruebas selectivas en las que participen personas con discapacidad, en coherencia con la previsión del artículo 113.4 del Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre. En este último precepto se obliga a la Administración del Estado a adoptar «las medidas adecuadas para establecer las adaptaciones y ajustes razonables de

tiempo y medios en los procesos selectivos que se lleven a cabo, permitiéndose el uso de prótesis, incluidas las auditivas, durante la realización de los procesos selectivos por quienes las precisen y lo acrediten. Una vez superados los mismos, la Administración del Estado realizará las adaptaciones precisas, incluidas medidas de accesibilidad, ajustes razonables y otros apoyos, en los puestos de trabajo para que las personas con discapacidad puedan desempeñar adecuadamente sus tareas profesionales».

Para definir los ajustes razonables, la Orden PJC/804/2025 se remite al contenido del artículo 2.m) del TRLGDPD y señala los aspectos en los que podrían consistir las adaptaciones de medios y tiempos y ajustes razonables:

«a) La puesta a disposición de la persona aspirante con discapacidad de los medios materiales y humanos; de las asistencias y soportes, de los productos de apoyo y de las tecnologías asistidas que precise para la realización de las pruebas en las que participe, así como la garantía de la accesibilidad de la información y de la comunicación de los procesos y la del recinto, espacio físico y soportes y canales virtuales donde estas pruebas se desarrollen o se utilicen.

»b) La concesión de un tiempo adicional para la realización de los ejercicios correspondientes a las pruebas selectivas.

»c) La realización de los ajustes razonables requeridos por las situaciones específicas de las personas aspirantes con discapacidad no resueltas mediante las adaptaciones genéricas de medios y tiempos».

También resulta novedoso en esta Orden PJC/804/2025 que, aun manteniendo el ámbito subjetivo de la normativa vigente —es decir, personas con grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 %— lo amplía en el artículo 4 al establecer que las adaptaciones de medios y los otros ajustes razonables podrán aplicarse también a «las personas aspirantes que, aun sin contar con un reconocimiento oficial de discapacidad, acrediten formalmente su situación mediante alguno de los medios admitidos en derecho». En estos casos, será necesaria una resolución expresa del órgano de selección correspondiente. Sin embargo, la Orden PJC/804/2025 no extiende la ampliación a todas las medidas de acción positiva que regula, ya que las adaptaciones de tiempos quedan excluidas de esta posibilidad. Sea como fuere, no parece la vía adecuada para superar la restricción injustificada de estas medidas, tal como ha puesto de manifiesto el Defensor del Pueblo, por lo que convendría plantear la modificación del RDAPD, algo que ya debiera haberse hecho incluso antes de la publicación de la nueva orden.

En cuanto a las adaptaciones de medios humanos, la Orden PJC/804/2025 contempla, en el artículo 5, la posibilidad de recurrir, durante el proceso selectivo, a asistentes personales o de preparación laboral; a intérpretes de la lengua de signos de aquellas lenguas que tengan reconocimiento legal, para personas sordas y con discapacidad auditiva; a guía-intérprete para personas sordociegas; o a otro

personal de asistencia o apoyo de personas con discapacidad, que cuente con regulación normativa específica. Además, tal como exige el Real Decreto Ley 6/2023, en el momento de la realización de las pruebas y durante todo el proceso selectivo, las personas con discapacidad «tendrán derecho a portar y usar sin restricciones los productos de apoyo, órtesis y prótesis, incluidas las auditivas, que por su discapacidad y como medio para su autonomía personal, utilicen habitualmente y así lo acrediten». A estos efectos, el órgano de selección podrá solicitar, con plazo suficiente, a la persona con discapacidad esta acreditación cuando la persona no cuente con un informe oficial que acredite la necesidad de uso del recurso y apoyo.

Los criterios y procesos aplicables para la concesión de las adaptaciones de medios y tiempos y otros ajustes razonables se recogen en el artículo 8 de la Orden PJC/804/2025, e incluye también en su anexo un baremo de criterios generales para adaptar los tiempos en pruebas orales y escritas según las deficiencias y los grados de discapacidad, lo que supone una actualización del baremo que contenía el anexo de la Orden PRE/1822/2006. Las recomendaciones contenidas en la Orden PJC/804/2025, al igual que sucedía con su predecesora, están previstas para una prueba teórica tipo test de una duración de sesenta minutos. En el caso de que la duración de la prueba sea distinta, el tiempo concedido se aplicará proporcionalmente. Las pruebas u oposiciones restringidas para las personas con discapacidad intelectual deberán prever las adaptaciones de medios y tiempos suficientes. En el mismo anexo se especifica que «no procederá el incremento de tiempo adicional relacionado con la discapacidad intelectual al contemplado en la convocatoria correspondiente. Procederá, en su caso, la adaptación de tiempos y medios u otros ajustes razonables relacionados con otras discapacidades que puedan presentar [las personas aspirantes]».

Para finalizar, hay que destacar dos aspectos novedosos en el contenido de esta nueva Orden PJC/804/2025. En primer lugar, se hace referencia a las unidades de inclusión del personal con discapacidad previstas en la disposición adicional decimoquinta del Real Decreto Ley 6/2023. Estas deben constituirse en cada uno de los departamentos ministeriales para prestar al órgano directivo del que dependan el apoyo administrativo especializado que precise en materia de inclusión del personal con discapacidad, así como asegurar las medidas de adaptación de puesto de trabajo y velar por la plena incorporación y desarrollo profesional de dicho personal en su ámbito laboral, el seguimiento y evaluación de las medidas en favor de las personas con discapacidad en las ofertas de empleo público, y la elaboración de estadísticas relativas a la efectiva ocupación de plazas en su correspondiente ámbito.

En segundo lugar, en la disposición adicional única, la Orden PJC/804/2025 establece que, «en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la nueva norma, y previa consulta al Consejo Nacional de la Discapacidad, la persona titular

de la Secretaría de Estado de Función Pública aprobará un manual general de adaptaciones de medios, tiempos y otros ajustes razonables en las pruebas selectivas para personas con discapacidad, a propuesta del ministerio con competencias en esta materia. El Este manual ofrecerá pautas, orientaciones y recomendaciones detalladas que los órganos de selección deberán tener en cuenta para garantizar la participación adecuada de las personas aspirantes con discapacidad en los procesos selectivos de acceso al empleo público. El Asimismo, incluirá orientaciones a los miembros de los tribunales y órganos de selección, sobre el uso de dispositivos tecnológicos indispensables para personas con discapacidad».

Sin duda, estas dos últimas novedades de la reciente Orden PJC/804/2025 posibilitarán una mejor gestión de la diversidad en el ámbito de la Administración General del Estado, y quizá sirvan de inspiración para otros ámbitos territoriales. No obstante, las situaciones que hay que atender son numerosas y no susceptibles de aplazamiento, por lo que convendría que estas iniciativas se implementen lo antes posible y que la normativa autonómica las asuma como propias en sus ámbitos de regulación. Dicho esto, este desarrollo incipiente que apunta la Orden PJC/804/2025 en el ámbito de la igualdad de oportunidades y de trato de las personas con discapacidad en el empleo público sigue siendo insuficiente, puesto que se olvida, casi totalmente, reforzar esas garantías en las adaptaciones de los puestos de trabajo de las personas que han superado los procesos selectivos. Por lo tanto, en la gestión de la diversidad en el ámbito público, debería afrontarse también la extensión de esos mecanismos de avance y apoyo a esos procesos de adaptación, insuficientemente regulados en la actualidad, faltos de iniciativas que permitan optimizarlos y hacerlos realmente eficientes y efectivos y, en definitiva, instalados en una especie de asumido fatalismo que hace que una normativa comprometida con la igualdad conviva con una realidad muy lejana de ese objetivo.

En definitiva, para finalizar este capítulo, hemos de reconocer que la inclusión de las personas con discapacidad en el empleo público dista mucho de hallarse actualmente en una situación aceptable. Hace falta algo más que cambiar la terminología en el texto constitucional o seguir produciendo normas antidiscriminatorias que refuerzan la acción positiva como elemento esencial de las garantías de igualdad de oportunidades y de trato. Por mucho que insista el legislador, la práctica nos demuestra que la gestión de la diversidad no acaba de instalarse adecuadamente en nuestras Administraciones públicas –mucho menos en el ámbito empresarial– y no siempre por reactividad o falta de proactividad, sino por la dificultad que supone afrontar procedimientos tan complejos con normas tan genéricas e inconcretas y sin el soporte de una estructura administrativa que dé certeza y seguridad jurídica a quienes gestionan, y garantías a quienes reclaman el disfrute pleno de sus derechos en igualdad de condiciones con las demás personas.

Así pues, son dos las grandes tareas pendientes. La primera, la elaboración de una normativa reglamentaria que desarrolle con precisión y rigor técnico las

previsiones legales en materia de adaptaciones y ajustes razonables y que, además, dé uniformidad a los procedimientos básicos para hacer efectivas esas medidas en todas las Administraciones públicas. La segunda, un cambio sustancial en el seno de las Administraciones públicas para incorporar una gestión de la diversidad de manera eficiente y efectiva, que dote a los gestores del empleo público de los recursos, los medios, los conocimientos y los apoyos necesarios para garantizar el acierto en la toma de decisiones en esta materia, puesto que depende de ese acierto cumplir o no con un mandato constitucional directo, contenido en los artículos 9.2, 14 y 23.2 de la CE, y ampliamente desarrollado en la normativa ordinaria.

# Capítulo 4. Análisis casuístico.

## Experiencias de adaptación y propuestas de buenas prácticas

### 4.1. Las medidas de adaptación y los ajustes razonables en la jurisprudencia europea y constitucional

Comenzando por el ámbito europeo, destacamos en primer lugar, por su trascendencia y transversalidad, la STJUE de 18 de enero de 2024 (asunto C-631/22), que analiza el caso de un trabajador que solicitó a su empresa que se le destinara a un puesto de trabajo adaptado a las secuelas resultantes de su accidente de trabajo. La empresa aceptó esta solicitud y el trabajador pasó de trabajar como conductor de vehículos motorizados durante toda la jornada a trabajar como conductor en el sector de los puntos de recogida móviles, que era un puesto menos exigente desde el punto de vista físico, requería menor tiempo de conducción y era compatible con sus limitaciones físicas. Posteriormente, después de reconocerle al trabajador una pensión de incapacidad permanente en grado de total, y por aplicación de lo que en aquellos momentos disponía el artículo 49 del TRLET, la empresa extinguió la relación laboral como consecuencia del reconocimiento de la pensión.

El TJUE resuelve, con relación a la cuestión prejudicial que le fue presentada, que el artículo 5 de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, interpretado a la luz de los artículos 21 y 26 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y de los artículos 2 y 27 de la CDPD, que debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece que el empresario puede poner fin al contrato de trabajo por hallarse el trabajador en situación de incapacidad permanente para ejecutar las tareas que le incumben en virtud de dicho contrato debido a una discapacidad sobrevenida durante la relación laboral, sin que el empresario esté obligado, con carácter previo, a prever o mantener ajustes razonables con el fin de permitir a dicho trabajador conservar su empleo, ni a demostrar, en su caso, que tales ajustes constituirían una carga excesiva. Como ya hemos tenido ocasión de comentar en el primer

capítulo, esta importante sentencia fue el detonante de la reforma que introdujo la Ley 2/2025, de 29 de abril, en el artículo 49 del TRLET para eliminar la relación directa y automática entre discapacidad y extinción del contrato de trabajo.

En la Sentencia de 10 de febrero de 2022 (asunto C-485/20), el propio TJUE ya había abordado la cuestión de los ajustes razonables para las personas con discapacidad. En esta ocasión, se trataba de un trabajador que venía desarrollando su actividad profesional, en periodo de prácticas, para un empleador exclusivo de servicios ferroviarios belga, al que se le diagnostica una patología cardíaca –y se le reconoce una discapacidad por esa causa– que requirió la colocación de un marcapasos, un dispositivo sensible a los campos magnéticos emitidos por las vías férreas. El empleador consideró que esta persona ya no era apta para ejercer las funciones para las que había sido contratado, pero podía serlo para otras que cumplieran con algunas exigencias: «actividad moderada, ausencia de exposición a campos electromagnéticos, prohibición de trabajos en altitud», tal como señala la sentencia. No obstante, el director general de la compañía comunicó al trabajador que, en virtud de la normativa aplicable, se ponía fin a su período de prácticas debido a su imposibilidad total y definitiva para realizar las funciones para las que había sido contratado. En efecto, la normativa nacional establecía que, a diferencia de los agentes nombrados con carácter definitivo, las personas contratadas en prácticas a las que se les reconoce una discapacidad y que, por tanto, ya no son capaces de desempeñar su función, no tienen derecho a un cambio de puesto en la empresa.

En este caso, el TJUE concluye nuevamente que el artículo 5 de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «ajustes razonables para las personas con discapacidad», a efectos de dicha disposición, implica que un trabajador –incluido el que realiza un período de prácticas, tras su incorporación– 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.

En cuanto al TC, hay que destacar la importancia de la Sentencia 51/2021, de 15 de marzo (rec. 2950-2018) en esta materia. Este caso, además, se enmarca en el empleo público, lo que lo hace especialmente relevante a los efectos del objeto de esta obra. Se trata de un letrado de la Administración de Justicia que tiene reconocida una discapacidad intelectual por debajo del 33 %, al haberle sido diagnosticado el síndrome de Asperger. Este empleado público solicitó a la Administración los ajustes razonables para compensar las dificultades derivadas de las circunstancias personales que le afectaban en el desarrollo de su trabajo, lo que dio como resultado que el empleador, lejos de reconocer ese derecho, sancionó

al empleado público por negligencia en el ejercicio de sus funciones y retraso injustificado en el cumplimiento de sus obligaciones profesionales.

En este caso, el TC considera que esta Administración pública ha incumplido la obligación de proveer a este empleado de los preceptivos ajustes en su puesto de trabajo, de modo que estaríamos ante una discriminación por razón de discapacidad. El TC considera, a su vez, que la adopción de los ajustes razonables en el empleo desempeña un papel fundamental a la hora de combatir la discriminación por razón de discapacidad –prohibida por el artículo 14 de la CE–, y que estas medidas constituyen una herramienta para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones establecido en la CDPD, en cuyo artículo 2 se incluye la denegación de ajustes razonables como una forma de discriminación por motivos de discapacidad. Se señala en esta sentencia que, 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 –conforme a la normativa aplicable–. El empleador 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.

En este caso, sin embargo, lo que resulta especialmente importante es que la obligación de realizar dichos ajustes, según el TC, 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. En estos casos, ciertamente, el cumplimiento de la obligación de aplicar ajustes razonables puede verse obstaculizado o impedido por la falta de datos relevantes facilitados por el empleado o empleada, en cuyo caso, y hasta que no se disponga de la información necesaria, tan solo estará en manos del empleador informarle de este derecho. No obstante, tan pronto como se constate la discapacidad, el empleador deberá cumplir con su obligación de garantizar la igualdad de trato y la no discriminación de las personas con discapacidad a través de los ajustes razonables que sean necesarios y factibles.

Considerando que la adopción de los ajustes razonables en el empleo público es una condición necesaria para combatir la discriminación por discapacidad, el TC se remite al contenido de la observación general número 6 (2018) del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la CDPD sobre la igualdad y la no discriminación, que concluye que «la obligación de proporcionar ajustes razonables no se limita a situaciones en que una persona con discapacidad haya pedido un ajuste o en que se pueda demostrar que el garante de los derechos

en cuestión era consciente de que esa persona tenía una discapacidad. También se aplica cuando el posible garante de los derechos debería haberse dado cuenta de que la persona en cuestión tenía una discapacidad que tal vez obligara a realizar ajustes para que esta pudiera superar obstáculos al ejercicio de sus derechos». Para reforzar esta idea, en la observación general número 5 del mismo Comité se señala expresamente que el empleo es, de hecho, una de las esferas en las que la discriminación por motivos de discapacidad ha sido tan preeminente como persistente. Sin duda alguna, esto se aplica también al empleo público.

Así pues, el TC concluye que no es preceptivo que el proceso de adopción de medidas de ajuste en el empleo público deba ser iniciado en todo caso con la solicitud de la persona afectada. En particular, señala que, en el caso de las personas con discapacidad mental por causas psíquicas, intelectuales o cognitivas, no se puede ignorar que los prejuicios y la discriminación que han sufrido secularmente quienes la padecen constituyen importantes barreras a la hora de informar sobre este tipo de discapacidad en el lugar de trabajo. A estas barreras se les puede sumar, en algunos casos, la autopercepción que pueda tener la persona afectada acerca de la discapacidad. Se trata de tipologías menos conocidas y comprendidas que las discapacidades físicas, y que todavía siguen rodeadas de mitos, miedos y estereotipos que hacen que quienes las padecen sean especialmente vulnerables a la discriminación. En estos casos, señala el TC, «es particularmente importante que el empleador adopte los ajustes razonables que sean necesarios y adecuados para garantizar [la] igualdad de trato y no discriminación tan pronto como tenga conocimiento de tal discapacidad; y, en todo caso, antes de emprender cualquier acción que pueda ir en menoscabo del empleo y del trabajo de una persona que la sufre, como lo es en todo caso el despido, la jubilación, o la imposición de medidas disciplinarias».

También de manera concluyente, el TC señala que el incumplimiento de la obligación de adoptar los ajustes razonables en el empleo público constituye, desde el punto de vista constitucional, una discriminación por razón de discapacidad. Incluso cuando tales medidas se fundamenten, en principio, en razones objetivas y aparentemente neutras relacionadas con el desempeño de las funciones, se incurre en discriminación si no se ha garantizado antes el cumplimiento del principio de igualdad de trato de las personas con discapacidad mediante los debidos ajustes. Además, a tenor de lo dispuesto en el artículo 6.1.a) de la Ley 15/2022, estaríamos, como ya hemos visto, ante una discriminación directa.

Finalmente, el TC aplica el principio de proporcionalidad para delimitar el derecho a estas medidas de acción positiva. Como hemos visto, en el ámbito público no hay una mención explícita al concepto de carga excesiva, pero en la sentencia se declara expresamente admisible la denegación de los ajustes cuando estos merezcan la consideración de desproporcionados o excesivos. Por otra parte, se requiere que sean necesarios y factibles, con lo que, en definitiva, la medida

se somete al clásico juicio de razonabilidad al que hemos hecho referencia en el capítulo anterior.

## **4.2. Las medidas de adaptación en la jurisprudencia y en la doctrina judicial**

Realizaremos ahora, sin carácter exhaustivo, un recorrido por distintas resoluciones judiciales en las que se han planteado situaciones relacionadas con las medidas de adaptación y los ajustes razonables. La casuística es muy diversa, con mayor o menor conexión directa con la discapacidad y el empleo público, pero siempre ilustrativa y valiosa para plantear soluciones a la actual situación de ineficiencia, como las que se propondrán más adelante, dentro de este mismo capítulo.

Comenzando por la jurisprudencia del TS, en la Sentencia de 22 de febrero de 2018 (rec.160/2016), la Sala de lo Social trata el supuesto de una trabajadora que sufrió un atraco mientras desarrollaba su actividad laboral en una entidad bancaria, y que fue amenazada con un arma de fuego en el transcurso del mismo. Como consecuencia de lo anterior la trabajadora cayó en situación de incapacidad temporal derivada de accidente de trabajo, y se le diagnosticó trastorno por estrés postraumático. A los pocos días de la reincorporación de esta trabajadora la sucursal donde prestaba sus servicios cerró, y fue trasladada a otra. El resultado fue un informe médico que señaló que la trabajadora sufría una reactivación de la sintomatología relacionada con el trastorno por estrés postraumático, a raíz de una nueva exposición al elemento y/o situación condicionante. En consecuencia, la empresa decidió sacarla de su puesto en la caja para realizar funciones operativas en otro puesto. Lo cierto es que los síntomas no desaparecían, se produjeron nuevos cambios y adaptaciones por parte de la empresa, hasta que la relación laboral se extinguió mediante el despido, que la trabajadora entiende que es nulo al estar basado en su condición de persona con discapacidad.

La Sala concluye que este caso «no guardaría relación con una situación en que el acto al que se atribuye el efecto discriminatorio se produce como única y exclusiva reacción ante la situación de la trabajadora, que es lo que la Directiva [2000/78] proscribire. Esta contempla la obligación de la empresa de llevar a cabo los ajustes razonables que adapten las condiciones del trabajo a las necesidades de la persona en cuestión». Por lo tanto, en la nulidad del despido por vulneración del derecho a la no discriminación han de concurrir dos requisitos: la situación de discapacidad de la trabajadora, por un lado, y la inexistencia o insuficiencia de medidas de ajuste razonables, por otro. Sobre esto último, en este caso consta de modo detallado que, «por parte de la empresa, se llevaron a cabo distintas y sucesivas medidas, todas ellas tendentes a la readaptación de la concreta situación de la actora a otros puestos de trabajo que pudieran minimizar las

consecuencias de la afectación». Esto impide, por tanto, que se pueda vincular directamente el despido con la discapacidad.

En la STS de 17 de diciembre de 2020 (rec. 1078/2019) se plantea el supuesto de un empleado público –personal estatutario fijo de un servicio público de salud– al que se le denegó la prolongación de su actividad en el servicio activo y se declaró su cese por jubilación. El afectado entendió que tal negativa estaba directamente relacionada con su discapacidad, a pesar de que podía desempeñar con normalidad las funciones propias de su puesto de trabajo desde que el mismo le fue adaptado durante los doce años previos a su jubilación. Considera el TS que la Administración actuó en consonancia con la CDPD «al proceder a adaptar un puesto de trabajo al empleado público que adquirió una discapacidad durante el empleo sin que ese desempeño provisional para atender a su ejercicio del derecho al trabajo pueda equipararse a la capacidad funcional para desarrollar las actividades correspondientes a su nombramiento, ni tampoco a los puestos de trabajo de reserva legal para personas con discapacidad en el momento correspondiente al nombramiento». Consecuentemente, según la sentencia, «el requisito de la capacidad funcional al que se refiere el artículo 26.2 de la Ley 55/2003, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, comprende solo los puestos que se desempeñan con carácter definitivo, es decir las actividades correspondientes al nombramiento».

La STS de 24 de febrero de 2022 (rec. 360/2020) analiza un caso similar al anterior, si bien en este la persona afectada no consta que tuviera reconocido el grado de discapacidad legalmente establecido. Se trata de una funcionaria de una Jefatura Provincial de Tráfico que, cuando estaba próxima a la edad de jubilación, obtuvo una adaptación de su puesto de trabajo que reducía sus funciones y le posibilitaba desarrollarlas con el acompañamiento y apoyo de otro funcionario, en este caso un operador de información. Al alcanzar la edad de jubilación, la Administración procede a extinguir la relación de servicio de esta funcionaria, a pesar de que ella solicitaba mantenerse en el servicio activo. Lo que argumenta la empleadora es que, desde que se ha puesto en funcionamiento el aula informatizada de exámenes, hay un operador de información y un ordenanza que atienden las tareas necesarias, por lo que resulta ilógico destinar un puesto de trabajo de jefe de sección a una tarea menor que no requiere más de media jornada laboral la mayor parte de los días.

Por otra parte, según la Jefatura Provincial, la referida funcionaria no tiene cabida en la actual organización de la misma, ni desde el punto de vista organizativo ni en cuanto a las aptitudes para desempeñar otras tareas dentro de la nueva organización. El TS recuerda que, en el caso de las funcionarias y los funcionarios públicos, prolongar el servicio activo una vez alcanzada la edad de jubilación es un derecho subjetivo condicionado, no absoluto, dependiente de las necesidades organizativas de la Administración, que deben ser reales y probadas

e invocarse como fundamento de lo que se decida. Así pues, habiéndose aplicado aquellas adaptaciones ante la proximidad del cumplimiento de la edad de jubilación de la funcionaria, y habiendo resuelto motivadamente la Administración las razones de índole organizativo, estructural, de planificación y las de la valoración concreta de la aportación de la funcionaria al servicio público prestado, la decisión de la empleadora es ajustada a derecho. Como podemos apreciar en estas dos sentencias, 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, ya que, tal como establece el artículo 67.3 del TRLEBEP, la Administración pública competente debe resolver de forma motivada la aceptación o denegación de la prolongación.

En la STS de 19 de mayo de 2006, la Sala de lo Contencioso-Administrativo aborda el caso de una persona que padece una disminución en la movilidad de la cadera y un acortamiento del miembro inferior derecho, y que participó en un proceso selectivo de empleo público por el sistema general de acceso libre dentro del cupo de reserva para personas con discapacidad. Tras superar la fase de oposición, se presentó a la prueba de aptitud física aportando el certificado médico oficial exigido en la convocatoria, en el que se especificaba que no padecía patología alguna que le impidiese y/o desaconsejase su realización, no superando la prueba de resistencia al efectuarla en un tiempo superior al máximo permitido, por lo que fue declarado «no apto» y quedó excluido del proceso de selección. El afectado reclama la vulneración de su derecho a concurrir a este proceso en condiciones de igualdad con el resto de las personas aspirantes, ya que, habiendo solicitado las adaptaciones precisas, el tribunal calificador consideró que todos los participantes, con discapacidad o sin ella, debían superar la prueba física, por ser esencial para un buen desempeño de la función. En este sentido, se argumenta que, si la Administración de oficio estuviera obligada a adaptar la exigencia de una prueba física a la discapacidad que cada opositor pudiera presentar, el resultado sería que todos podrían superar dicha prueba, aunque no alcanzaren la capacidad mínima exigible para dicha función. En consecuencia, el TS resuelve que lo relevante es determinar si la exigencia de las pruebas en este caso concreto era ajustada o no a la función que hay que desempeñar y, después de someter a una valoración razonada esta cuestión mediante la sentencia de instancia, desestima el recurso de la persona con discapacidad.

En el ámbito de la doctrina judicial, comenzaremos refiriéndonos a la STSJ de Cataluña 5997/2024, de 9 de noviembre (rec. 3003/2024). En ella, el tribunal autonómico trata un supuesto en el que una empresa pública –Correos y Telégrafos– extinguió la relación laboral de una empleada por la declaración de incapacidad permanente total que se le otorga. La interesada no impugnó la extinción, lo cual podría haber hecho amparándose en la omisión de la obligación empresarial de

realizar los ajustes razonables de su puesto de trabajo, o un cambio a otro que no supusiera una carga excesiva para la empresa, supuesto en el que cabría la aplicación de la doctrina emanada de la STJUE de 18 de enero de 2024, a la que nos hemos referido en este mismo apartado. Lo que sucede en este caso es que, la trabajadora pretende reingresar en la empresa una vez revisada su incapacidad permanente total tras la extinción de la relación laboral. La Sala entiende que la interpretación del convenio colectivo aplicable evidencia que la empresa, con carácter previo a la extinción del contrato de trabajo de la trabajadora, y tras la inicial declaración de incapacidad permanente total, no aplicó la exigencia convencional de intentar un ajuste o cambio de puesto de trabajo, previo informe de los servicios médicos. Por lo tanto, la inacción de la empresa, que debió intentar aplicar las medidas de ajuste o un cambio de puesto de trabajo previo a la extinción tras la declaración inicial de incapacidad permanente total, no justifica la negativa de reingreso que interesa a la empleada tras la revisión del grado de su incapacidad. La consecuencia es que esa negativa constituye, en realidad, un despido.

Tras alcanzar esta conclusión, en esta sentencia del TSJ de Cataluña se aprecia la existencia de un antecedente que acreditaría la conexión directa de la extinción del contrato con la condición de salud de la trabajadora, y es que no consta que la empresa iniciara el procedimiento de ajuste razonable, solicitando un informe al servicio médico de salud laboral y valorando el posible ajuste o cambio de puesto de trabajo previo a la extinción el contrato, sino que procedió, en cambio, a extinguirlo de forma automática. Por lo tanto, aunque en el momento de producirse el despido –es decir, en el de la negativa empresarial a la readmisión– la empleada no se encontrara ni en situación de incapacidad temporal ni en situación de incapacidad permanente, sí debe entenderse que la injustificada actuación empresarial evidencia un supuesto de discriminación de la trabajadora atendiendo a su estado y condición de salud que conlleva la declaración de nulidad del despido; esto se constata tanto en el momento inicial, al extinguir el contrato de trabajo de forma automática por declaración de incapacidad permanente total, sin activar el procedimiento convencionalmente establecido, como en el momento de remitir de forma totalmente injustificada a dicho procedimiento, después de que la actora pidiese el reingreso una vez recuperada la plena capacidad laboral, sin aplicar las previsiones del Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo. La relevancia de esta sentencia radica, pues, en cómo la ausencia de ajustes razonables puede justificar la apreciación de una conducta discriminatoria que vicia de nulidad la decisión extintiva del empleador, en este caso en relación con la salud de una persona trabajadora.

El TSJ del País Vasco, en la Sentencia de 30 de mayo de 2023 (rec. 2608/2022) aborda también la cuestión de los ajustes razonables, aunque en este caso con ocasión de las obligaciones empresariales en materia de prevención de riesgos

laborales; una cuestión que, como hemos visto, aún situada en un plano normativo diferente al que estamos tratando en esta obra, se sirve en ocasiones de conceptos y herramientas muy similares a los del derecho antidiscriminatorio, aunque para cumplir fines claramente diferentes. En este caso concreto, el tribunal autonómico resalta que 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, impidiéndole participar en circunstancias de igualdad en la actividad docente, con un sufrimiento adicional en el propio acceso al centro de trabajo, dado que quedó acreditado que presentaba una marcha moderadamente inestable y limitaciones para subir y bajar rampas y escaleras, así como para caminar en terrenos irregulares o en llano por largos recorridos. Estas limitaciones resultaban, en este caso, especialmente relevantes puesto que la empleada debía subir y bajar las escaleras del centro para desarrollar su actividad docente, por lo que resulta evidente la mayor onerosidad y sufrimiento que esta padece en el desempeño de su actividad laboral; esto lesiona sus derechos a la igualdad y a la integridad física y moral, lo que comporta el reconocimiento de la subsiguiente indemnización a favor de esta trabajadora pública.

En la STSJ de Galicia 155/2025, de 15 de enero (rec. 5548/2024) se plantea nuevamente un procedimiento de tutela de derechos y libertades fundamentales. En este caso, se trata 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. La Sala entiende que, además de un evidente incumplimiento de la obligación de adaptación contemplada en la normativa sobre prevención de riesgos laborales, también se produce, en este caso, una afectación del derecho fundamental a la integridad física y moral en relación con la prohibición de discriminación por causa de discapacidad recogida en la CDPD, en la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, y en la propia CE; todo ello conforme a la jurisprudencia sobre la materia y, en especial, la STJUE de 18 de enero de 2024 (asunto C-631/22), pues esta incluye un posible cambio de puesto de trabajo.

La empresa pretendió justificar su pasividad en un informe del servicio de prevención referido a un puesto de trabajo que la empleada ya no ocupaba y al que ya no iba a incorporarse, puesto que había optado por otro puesto de trabajo sobre el que no hay ningún informe del servicio de prevención. El TSJ no admite la excusa, ya que de todos los informes recibidos por la empresa se deduce que la ineptitud no lo es tanto para un concreto puesto de trabajo como para todo puesto de trabajo con docencia presencial. También pretende la empleadora que se reconozca que existe un vicio en el procedimiento de solicitud de la adaptación

por parte de la trabajadora, con base en el tenor literal del artículo 10 del RDAPD, pero también esta pretensión decae en la medida en la que lo solicitado por la funcionaria demandante en la vía administrativa no fue la adaptación del puesto de trabajo concreto ocupado en el momento de la solicitud, sino que se acordara la adaptación del puesto de trabajo sin contacto con alumnos, y en concreto que se aplicara el teletrabajo. Queda, una vez más, acreditada la vulneración por parte de una Administración pública de los derechos fundamentales de una empleada pública a la integridad física y moral y a la no discriminación por causa de discapacidad.

Para finalizar este apartado de doctrina judicial, nos referiremos a la STSJ de Andalucía (Granada) de 17 abril de 2024 (rec. 2034/2023). La Sala de lo Contencioso-Administrativo analiza un supuesto en el que se cuestiona por parte de la Administración pública un posible exceso en el fallo de la sentencia de instancia ante la reclamación del derecho fundamental que exige una empleada pública con deficiencia auditiva. La Administración pública empleadora interesó a esta trabajadora de su traslado a un centro de educación especial para niños sordos, por lo que debía contar con un intérprete de lengua de signos en su jornada laboral, pero solo en momentos puntuales para las reuniones con los padres, las madres o el profesorado. La empleada, en definitiva, solicitaba que se le facilitaran los medios adecuados y adaptaciones para el desarrollo de su trabajo en igualdad de condiciones que el resto del personal, bien asignándole un destino específico con alumnado sordo, bien proporcionándole un intérprete de lengua de signos para poder comunicarse con el alumnado oyente y poder atender tutorías con los padres y las madres, y para poder asistir a reuniones y claustros con los demás maestros.

El tribunal autonómico, en este caso, entiende que la empleada solicitó como medida de adaptación de su trabajo el traslado a un centro de educación especial para niños sordos, en el que el alumnado no es oyente y, por lo tanto es conocedor del lenguaje de signos, por lo que realmente no precisaría un intérprete de lenguaje de signos más que en momentos puntuales de reuniones con padres o profesores si estos desconocieran el lenguaje de signos; y eso es precisamente lo que la sentencia de instancia exigió a la Administración educativa andaluza. La Sala estima, pues, que es procedente el traslado de la profesora al centro especial donde se imparten clases a niños sordos no oyentes, por lo que no es preciso el nombramiento de un intérprete de signos, que solo sería necesario en el caso de reuniones con profesores y padres o madres de alumnos que no conocieran el lenguaje de signos. Esta sentencia es un claro ejemplo de aplicación del juicio de razonabilidad en los ajustes y en las adaptaciones; de modo que, constatada la necesidad de la medida de acción positiva, el tribunal se centra en la idoneidad de la misma constatando que concurre en el caso, y en el principio de proporcionalidad estricta, que también está presente.

### 4.3. Guías y ejemplos de ajustes razonables en el ámbito europeo

Recordemos que la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, establece un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación en este ámbito. En ella, se hace referencia a la necesidad de adoptar medidas adecuadas para la integración social y económica de las personas con discapacidad, reconociendo expresamente que la discriminación por motivos de discapacidad puede poner en peligro la consecución de los objetivos de la propia UE, en particular el logro de un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social, la solidaridad y la libre circulación de personas. Por eso se prohíbe todo tipo de discriminación, directa o indirecta, y se destaca que la adopción de medidas de adaptación a las necesidades de las personas con discapacidad en el lugar de trabajo desempeña un papel importante a la hora de combatir la discriminación por motivos de discapacidad; por tanto «es preciso establecer medidas adecuadas, es decir, medidas eficaces y prácticas para acondicionar el lugar de trabajo en función de la discapacidad, por ejemplo adaptando las instalaciones, equipamientos, pautas de trabajo, asignación de funciones o provisión de medios de formación o encuadre».

Es, a partir de este planteamiento general de la lucha contra la discriminación por discapacidad, como se construye el concepto de ajuste razonable. El artículo 5 de la directiva establece que, «a fin de garantizar la observancia del principio de igualdad de trato en relación con las personas con discapacidades, se realizarán ajustes razonables. Esto significa que los empresarios tomarán las medidas adecuadas, en función de las necesidades de cada situación concreta, para permitir a las personas con discapacidades acceder al empleo, tomar parte en el mismo o progresar profesionalmente, o para que se les ofrezca formación, salvo que esas medidas supongan una carga excesiva para el empresario. La carga no se considerará excesiva cuando sea paliada en grado suficiente mediante medidas existentes en la política del Estado miembro sobre discapacidades».

No hay que olvidar que esta directiva se aplicará a todas las personas, por lo que afecta tanto al sector público como al privado, e incluye, por tanto, a todos los organismos públicos. Hay que señalar, en este sentido, que rige el denominado principio de primacía –también conocido como principio de prevalencia o supremacía– del derecho de la UE respecto de nuestro derecho interno –reconocido por la jurisprudencia europea, entre otras, en las sentencias de 5 de febrero de 1963, asunto 26-62; 15 de julio de 1964, asunto 6-64; 17 de diciembre de 1970, asunto 11-70; 9 de marzo de 1978, asunto 106/77; o 13 de noviembre de 1990, asunto C-106/89– que, en la práctica, supone que cuando se produce un conflicto entre algún aspecto del derecho de la Unión y un aspecto del derecho de un Estado miembro de la UE, prevalecerá el derecho de la Unión. Esto es así porque, de lo

contrario, los Estados miembros podrían simplemente dejar que su derecho interno prevaleciese sobre el derecho primario o derivado de la UE para anular y hacer inviable la consecución de las políticas de la UE.

Sobre esta sólida base normativa, la UE ha procurado difundir la importancia de aplicar los ajustes razonables en el empleo, público y privado, de las personas con discapacidad. Es evidente que esas recomendaciones o guías carecen de valor normativo, pero pueden contribuir a dar más visibilidad a las medidas de acción positiva, a la vez que ofrecen ejemplos que facilitan su comprensión. Así, en su web oficial, la UE señala que los empresarios deben ofrecer ajustes razonables a las personas empleadas con discapacidad, si bien cualquier adaptación, y los costes correspondientes, deben ser realistas y no imponer una carga desproporcionada a la empresa. Con carácter general, lo que puede considerarse proporcionado depende del tamaño y la adaptabilidad de la empresa, de los costes financieros y de otro tipo –por ejemplo, las horas de trabajo del personal, el impacto en la productividad o las perturbaciones que se produzcan– y de cualquier financiación pública u otra ayuda en el país de que se trate, –recordemos que la Administración pública como empleadora está también sometida a la consecución del interés general y que, por lo tanto, el juicio de razonabilidad no podrá obviar esa peculiar vinculación–. Esta guía enfatiza que muchas adaptaciones pueden realizarse sin coste, algo que se olvida con frecuencia. Nadie se extraña hoy en día, por ejemplo, de que los botones de los ascensores y elevadores estén situados a una altura accesible a cualquier persona adulta, algo que no fue común durante décadas desde que estos aparatos comenzaron a ocupar un espacio en nuestras viviendas. La adaptación surgió, directamente, del compromiso con la accesibilidad universal y con el diseño para todas y para todos, y la medida no ha supuesto coste adicional alguno ni para los fabricantes, ni para los distribuidores, ni para los instaladores ni para los usuarios de estas máquinas.

La guía europea entiende por ajustes razonables, aquellos a los que toda persona empleada tiene derecho, cualquier modificación de un puesto o un entorno de trabajo que sea necesaria para permitir a una persona con discapacidad solicitar un puesto de trabajo, desempeñar sus funciones y prosperar, o realizar una formación. Este derecho se extiende a todas las actividades relacionadas con el trabajo reguladas por el derecho de la UE, desde el proceso de solicitud de empleo hasta la terminación del contrato de trabajo, y también se extiende a las condiciones de trabajo y a los complementos salariales. La guía pone como ejemplo simple de adaptación el siguiente: un desarrollador de programas informáticos que padece una enfermedad que afecta a su capacidad en su puesto de trabajo, al que la empresa ajustó sus funciones, estableciendo un horario flexible, desde casa, proporcionándole equipos ergonómicos y adaptando sus tareas a sus puntos fuertes. Con estos ajustes razonables, dice la guía, el trabajador siguió prosperando y aportando ideas valiosas al equipo.

A continuación, se realiza una clasificación de los tipos de ajustes razonables:

— Tecnología de apoyo. Estas medidas pueden habilitar a las personas con discapacidad para que realicen sus tareas de manera eficiente e independiente, y ayudarlas a superar las limitaciones físicas, sensoriales o cognitivas. Las adaptaciones propias de este tipo de medidas son las siguientes:

- Lectores de pantalla para personas empleadas con discapacidad visual.
- Programas informáticos de reconocimiento de voz para personas con problemas de movilidad que afectan a sus manos.
- Audífonos o dispositivos de escucha asistida para personas con deficiencias auditivas.
- Teclados y ratones ergonómicos para las personas que sufren lesiones por movimientos repetitivos.

— Asistencia personal. Estas medidas ayudan a las personas empleadas con discapacidad en tareas que pueden resultarles difíciles, y les aseguran poder desempeñar sus funciones con eficacia. Son adaptaciones propias de este tipo de medidas las siguientes:

- Un intérprete de la lengua de signos para una persona sorda durante reuniones.
- Un asesor profesional *in situ* para personas con discapacidad cognitiva que las ayude en la formación y la gestión de tareas.

— Ajuste del espacio de trabajo. Las adaptaciones en el espacio de trabajo físico pueden eliminar barreras y crear un entorno inclusivo que satisfaga las necesidades de las personas empleadas con discapacidad. Algunas de estas adaptaciones son las siguientes:

- Reducir la altura de los escritorios o proporcionar estaciones de trabajo ajustables en altura para las personas que utilicen silla de ruedas.
- Ampliar las puertas para permitir el acceso a los dispositivos de movilidad.
- Instalar rampas o ascensores para las personas que no puedan utilizar las escaleras.
- Garantizar que las zonas comunes, como la cocina y los aseos, sean accesibles.

— Horario de trabajo flexible. La flexibilidad horaria puede ayudar a las personas con discapacidad a gestionar sus condiciones de salud, su calendario de tratamiento o su nivel de energía, y mantener así la productividad y la satisfacción laboral. Son adaptaciones propias de este tipo de medidas las siguientes:

- Permitir horarios flexibles de inicio y finalización del trabajo para las personas que tengan que asistir a citas médicas o que padezcan variabilidad en su nivel de energía debido a su estado.
- Ofrecer semanas de trabajo intensivas para reducir el número de días de desplazamiento.

- Ofrecer las opciones de trabajo a tiempo parcial o de trabajo compartido a las personas que no puedan soportar las horas de trabajo a tiempo completo.

— Organización flexible de las tareas. Adaptar la forma en la que se asignan o realizan las tareas puede ayudar a las personas empleadas con discapacidad a trabajar de manera más eficaz, ya que se adecúan las tareas a sus capacidades. Podemos citar, dentro de este grupo, las siguientes adaptaciones:

- Reestructurar el puesto de trabajo para redistribuir a otros miembros del equipo las tareas marginales que una persona con discapacidad no puede realizar.
- Permitir el teletrabajo o el trabajo a distancia a las personas que tienen dificultades para desplazarse hasta allí o que necesitan un entorno controlado debido a algún tipo de sensibilidad sensorial.
- Modificar las responsabilidades laborales para centrarse en los puntos fuertes y las capacidades más que en las limitaciones, como asignar a una persona con discapacidad visual una función que implique principalmente tareas auditivas.

En la guía aparecen ejemplos prácticos de algunas de estas medidas, como el de un hotel lituano que puso en marcha una estrategia de personalización de los puestos de trabajo para acomodar a personas con diversas discapacidades que podían tener dificultades para desempeñar las funciones tradicionales de un hotel. Este enfoque implicaba la personalización de las funciones profesionales sobre la base de evaluaciones individuales para poner de relieve las capacidades únicas de las personas empleadas con discapacidad, con lo que se consiguió maximizar su productividad y satisfacción profesional, al tiempo que se promovió la diversidad y la inclusión en el lugar de trabajo. Los costes iniciales de las evaluaciones individuales y de la personalización de los puestos de trabajo fueron mínimos o moderados y se compensaron con los beneficios de desempeñar las funciones de manera más eficaz. En este caso, como vemos, se utilizó una medida de adaptación de carácter organizativo.

Se cita también, como ejemplo de adaptación del espacio de trabajo, el caso de un empleado público de la Administración de Justicia belga afectado de tetraplejía tras sufrir un accidente, al que la Administración proporcionó un puesto de trabajo adaptado en su domicilio. Además, se le proporcionó un horario de trabajo flexible y apoyo financiero para realizar las modificaciones en el espacio de trabajo. Estas medidas permitieron al juez reanudar el ejercicio de sus funciones y aportar una contribución eficaz, manteniendo al mismo tiempo una posición equivalente a la de sus colegas. Este enfoque en el sector público belga, además de contribuir a que un juez experimentado pudiera seguir trabajando, demostró su compromiso con la inclusión y la diversidad y sentó un precedente para ajustes razonables en el sector público, con unos costes de adaptación moderados.

En cuanto al ámbito de la asistencia personal, se pone el ejemplo de una empresa portuguesa que contrató a un ingeniero informático con autismo e incorporó, desde el inicio, determinados ajustes programados. Así, durante la fase de integración, se seleccionó un área de trabajo y un equipo adecuados, y se celebraron reuniones de sensibilización con los directivos y con las compañeras y los compañeros de trabajo. También se proporcionaron al empleado auriculares con cancelación de ruido para reducir al mínimo los ruidos bruscos o fuertes que pudieran resultarle molestos. Este enfoque permitió al ingeniero contribuir de manera significativa a la empresa, al tiempo que se respetaban sus retos y puntos fuertes particulares. La empresa obtuvo un empleado cualificado, demostró responsabilidad social y promovió un entorno de trabajo más inclusivo con unos costes de adaptación mínimos.

Como ejemplo de adaptaciones tecnológicas, se cita el caso de una gran empresa alemana del sector sanitario, con una amplia plantilla y múltiples hospitales afiliados, que ofreció ajustes razonables a un enfermero con discapacidad auditiva. Se instalaron equipos reforzados de señalización, como avisos visuales en el puesto de enfermería y en los pasillos, y un sistema de señalización por radio para bombas de perfusión. Además, se instaló un nuevo sistema de telefonía inalámbrica con control de volumen y vibración, indicadores luminosos intermitentes y conectividad *bluetooth* para vincular estos sistemas con sus audífonos. Estas medidas permitieron al enfermero desempeñar eficazmente sus funciones en una sala de cáncer pediátrico a pesar de su discapacidad auditiva.

Además de esta sencilla guía que acabamos de describir, también resulta interesante la denominada *Guía de prácticas prometedoras para luchar contra la discriminación de las personas con discapacidad en el lugar de trabajo*, presentada por la Comisión Europea y elaborada por la Dra. Magdi Birtha, ponente de la campaña #EUvsDiscrimination –una iniciativa de la Comisión Europea lanzada en mayo de 2019 para combatir la discriminación en el ámbito laboral– e investigadora del Centro Europeo para la Política y la Investigación del Bienestar Social. La información que se presenta en esta guía fue proporcionada directamente por empleadores a escala nacional, mediante un cuestionario elaborado para la campaña #EUvsDiscrimination. Por lo tanto, los datos sobre las prácticas de empleo, incluido el número de personas con discapacidad contratadas, o las medidas de ajustes razonables aplicadas, son subjetivos, de modo que la Comisión Europea no se hace responsable de la validez de dicha información. A pesar de esta salvedad, el contenido de la guía es ilustrativo y aporta experiencias relevantes que pueden ayudar a la hora de diseñar nuevas estrategias antidiscriminatorias.

Dentro del apartado del sector público, la guía incluye un ejemplo situado en España. Se trata de la experiencia de la Diputación Foral de Vizcaya que, según se dice en el documento, tiene un compromiso y una experiencia de larga tradición

en la contratación de personas con discapacidad, pero no de personas con discapacidad intelectual. Por ello, en 2017, esta Administración aprobó una oferta de empleo público que contenía cinco plazas de personal administrativo destinadas a personas con discapacidad intelectual. La convocatoria establecía la contratación de cinco funcionarios o funcionarias a través de un proceso estándar, aunque adaptado, de varias etapas. El objetivo general era impulsar la inclusión social y laboral de las personas más desfavorecidas. La especificidad de esta convocatoria exigió que la Diputación Foral adoptara nuevas formas de trabajo, especialmente unas modalidades más flexibles. El compromiso político desempeñó un papel fundamental para que esta iniciativa tuviera éxito. El Gobierno recibió un total de 281 solicitudes, y el resultado fue que cinco personas fueron contratadas y 146 se incorporaron a una bolsa de trabajo para cubrir otras posibles vacantes.

El proceso de contratación tuvo cuatro fases distintas, cada una de las cuales desempeñó un papel fundamental para lograr resultados positivos:

1. Comprender las necesidades de las personas con discapacidad intelectual: la eliminación de los prejuicios y estereotipos existentes, la formación del personal de recursos humanos para preparar la documentación de lectura fácil en relación con la convocatoria, la realización de eventos internos de concienciación y la participación de las personas con discapacidad intelectual en todo el proceso.

2. Organizar el proceso de contratación de forma accesible: se utilizó un proceso de contratación estándar para cumplir todos los requisitos legales para acceder a un puesto de empleo público, pero se adaptó a las necesidades de las personas con discapacidad intelectual. Además de proporcionar información en un formato accesible, también era importante garantizar la protección y la orientación durante todo el proceso, así como proporcionar un entorno tranquilo y seguro. A modo de ejemplo, se eligió un centro de exámenes luminoso y de fácil acceso en transporte público.

3. Proporcionar el apoyo adecuado: se firmó un acuerdo de colaboración con otras entidades para apoyar con formación y tutorías laborales a los candidatos que habían sido aceptados.

4. Aceptar el empleo y la formación de iniciación: los candidatos seleccionados podían participar en varias visitas, junto con sus familias y los formadores laborales, para conocer el lugar de trabajo y asistir a sesiones de formación. Se nombró un punto de contacto para cada uno de ellos en sus respectivos departamentos con el fin de prestarles apoyo directo. Durante la reunión de iniciación, todas las personas nombradas candidatas firmaron los documentos necesarios para entrar en la Administración pública, que se habían preparado en el formato de lectura fácil. Hasta la fecha en que se incorpora esta experiencia en la guía europea, las cinco personas con discapacidad intelectual contratadas continúan realizando con éxito sus tareas y se han integrado bien en sus equipos. Por consiguiente, el proyecto marca el comienzo de la adopción de un enfoque diferente

y verdaderamente inclusivo para ofrecer oportunidades de empleo como funcionarias o funcionarios públicos a todas las personas con discapacidad.

Este proceso no solamente ha servido para reforzar el compromiso de esta Administración pública vizcaína con la inclusión de las personas con discapacidad intelectual y para aplicar las medidas de ajuste y adaptación legalmente previstas, sino que ha aportado a este empleador público una valiosa experiencia que, con toda seguridad, le ayudará a perfeccionar acciones de este tipo en el futuro. Los principales desafíos durante la ejecución del proyecto, según describe la propia Diputación Foral, fueron principalmente operativos y de actitud. Los estereotipos existentes, la falta de protocolos para adaptarse a las necesidades de las personas con discapacidad intelectual, así como la complejidad que suponía elaborar un proceso de contratación tranquilo y amable fueron las principales cuestiones que se abordaron. En cuanto a la sostenibilidad a largo plazo de esta iniciativa, es importante mantener una estrecha conexión con los medios de comunicación, difundir los resultados y demostrar que las personas con discapacidad intelectual pueden integrarse plenamente en puestos de la Administración pública. También se pretende seguir mejorando el proceso, sobre la base de los resultados de la evaluación, y abrir más puestos en distintos niveles de la Administración, no solo en el nivel inferior.

Además de esta experiencia cercana, en el ámbito de la UE, la guía incluye otras que también pueden resultar interesantes como ejemplo y como transmisión de experiencia en la gestión de la diversidad en el empleo público. Una de ellas es la de Bruxelles Environnement, que desde 2018 ha tratado de contratar a personas con discapacidad para todo tipo de puestos, tanto para trabajos sobre el terreno como personal administrativo, de gestión o de otras áreas, y con distintos contratos, tanto indefinidos como temporales. Esta Administración pública ha introducido una serie de medidas concretas para garantizar el éxito de la contratación y la integración de las personas con discapacidad, como son las siguientes:

— Los formularios de solicitud de empleo incluyen una declaración clara y una casilla de verificación en la que se hace hincapié en que Bruxelles Environnement quiere contratar a personas diversas, sin discriminación, y que las personas con discapacidad pueden solicitar unos ajustes razonables.

— La posibilidad de adaptar el proceso de contratación para satisfacer las necesidades de las personas con discapacidad, con medidas tales como, por ejemplo, la interpretación de la lengua de signos o las adaptaciones de las pruebas.

— La realización de las adaptaciones necesarias para la integración sin problemas de las personas con discapacidad, que fue el resultado de una completa auditoría de accesibilidad en sus oficinas.

— El intercambio de experiencias con otras Administraciones públicas para ampliar y mejorar su política de empleo inclusivo.

— Todos los miembros del personal recibieron una comunicación escrita sobre la política de empleo inclusivo de la organización y unos cincuenta empleadas y empleados participaron en un evento interno de sensibilización.

Bruxelles Environnement constató que existía un verdadero interés profesional en la contratación de personas con discapacidad. Cuando se contrata a alguien con una discapacidad, la organización quiere que su integración sea lo más fácil posible, en un entorno no discriminatorio, tranquilizador y amable. La concienciación del personal es fundamental para incluir a las personas con discapacidad en los equipos; por eso cuando se incorporó a un jardinero sordo con un contrato indefinido, Bruxelles Environnement, en colaboración con una asociación especializada, organizó cuatro clases de media jornada durante las horas de trabajo para que sus compañeras y compañeros directos aprendieran la lengua de signos francesa.

En Hungría también se ha producido una interesante experiencia de acción positiva en el empleo de personas con discapacidad. En 2013, tras la creación de la Oficina Nacional de la Judicatura en Hungría, la Dirección tenía el objetivo claro de que miembros altamente cualificados de un grupo desfavorecido participasen en la labor de la Oficina. Tras un examen exhaustivo, se pusieron en contacto con una ONG especializada, con amplia experiencia en apoyar la inclusión social y laboral de las personas con trastorno del espectro autista. El objetivo era encontrar, con la ayuda de esa ONG especializada, personas adecuadas para tareas específicas, como el archivo o la digitalización de documentos, la gestión de los documentos archivados y el servicio interno de mensajería, entre otros. Estas tareas se consideran generalmente repetitivas y, por lo tanto, siempre había sido un reto encontrar miembros del personal con la formación –como mínimo, el título de graduado escolar– y la motivación necesarias para permanecer en el puesto. Se llevó a cabo la selección, evaluación y formación de las personas con trastornos del espectro autista que presentaron su candidatura. Los tutores y tutoras de la entidad especializada asistieron a las entrevistas de trabajo y apoyaron a las personas seleccionadas para instalarse en sus nuevos puestos. También asesoraron a la Judicatura sobre cómo establecer un entorno de trabajo accesible y propicio respecto al autismo; por ejemplo, creando unos puestos de trabajo especiales en las oficinas.

Según esta experiencia, la falta de unos ajustes razonables adecuados ha conllevado, a menudo, que las personas con trastornos del espectro autista pierdan sus empleos. Sin embargo, en la mayoría de los casos, hay maneras fáciles de resolver los malentendidos y de proporcionar a estas personas el apoyo necesario. Los ajustes razonables en este proyecto incluían más flexibilidad en cuanto al inicio de la jornada laboral o la concesión de pausas con regularidad para que las personas empleadas pudieran descansar. Los miembros del personal de la Judicatura también asistieron a una serie de sesiones de formación a fin de preparar-

se para acoger a los nuevos compañeros y compañeras y acabar con cualquier estereotipo existente. Desde su contratación, también se ha prestado especial atención a la plena participación del personal con trastorno del espectro autista en las actividades sociales de la Oficina, tales como celebraciones de Navidad o jornadas de formación de equipos, entre otras.

Otra experiencia interesante, esta vez en el ámbito municipal, fue la de una Administración pública belga. A raíz de una ordenanza regional, el municipio de Uccle se vio obligado a crear un plan de diversidad para eliminar cualquier tipo de discriminación dentro de la Administración. Como primer paso, el órgano de gobierno municipal emprendió una acción interna de concienciación con el objetivo de sensibilizar a todas las personas empleadas y prepararlas para acoger a compañeras y compañeros con discapacidad. En el marco de la campaña europea DuoDay, las personas con discapacidad comenzaron a participar en un breve programa de prácticas, de entre uno y veinte días de duración, junto con una persona tutora específica, para tener una primera impresión del trabajo en uno de los departamentos del municipio. Se procedió a identificar qué puestos podrían estar abiertos a los aspirantes con discapacidad y qué tipo de ajustes se necesitarían, y así se definieron perfiles de puestos específicos para contratar a dichos aspirantes en un programa de prácticas. Después de las prácticas, se les podía ofrecer un contrato de adaptación profesional de un año renovable por otro año más.

Esta Administración local constata que en los últimos tres años ha habido un cambio significativo de mentalidad entre todas las personas empleadas del municipio, que ahora reconocen a sus compañeras y compañeros con discapacidad por sus habilidades y contribución al municipio. Las personas con discapacidad demostraron ser miembros valiosos para el equipo, que está encantado con el trabajo que realizan. El diálogo constante entre la persona tutora designada y las personas empleadas fue importante para asegurar que se instalasen sin problemas en sus nuevos puestos. No obstante, sigue siendo un reto para el municipio de Uccle encontrar gente con discapacidad para determinados puestos sin acción positiva directa, incluso cuando se realizan ajustes razonables. No existe un trato preferente ni plazas reservadas para personas con discapacidad en el municipio, pero el objetivo es contratar personal en función de su formación y aptitudes, con arreglo a las mismas normas que se aplican a todos los demás.

Finalmente, otra interesante experiencia en el ámbito municipal es la de la Oficina del Servicio Público de Empleo de Céret, una pequeña ciudad del sur de Francia, que tiene desde 2009 una empleada con una discapacidad física que anteriormente trabajaba para los servicios locales de empleo en distintas partes del país. A lo largo de estos años, se ha forjado una carrera exitosa en el servicio público como asesora de empleo en el servicio público de ocupación, en el que destaca su labor en cuanto a la información a las personas demandantes de empleo sobre el estado de su expediente, la gestión de las demandas, acelerando

y actualizando los documentos de la prestación por desempleo, así como su actuación como referente contra el fraude en la oficina.

Para que pudiera desempeñar su trabajo, se introdujeron varios ajustes razonables en la oficina de Céret. Se reunió con un especialista en ergonomía, que planificó cuidadosamente el espacio de oficina más adecuado para ella, por lo que se instaló, por ejemplo, un gran escritorio adaptado a su silla de ruedas. También recibió apoyo financiero para automatizar el sistema de apertura de la puerta de su coche y personalizar el acelerador y el freno colocados en su volante. Como describió el director del servicio de empleo, ella ha hecho un esfuerzo enorme para demostrar que las personas con discapacidad pueden trabajar mejor. Le apasiona ayudar a la gente a conseguir un nuevo trabajo; es una verdadera luchadora contra el desempleo. El aumento de la concienciación en el servicio de empleo también dio lugar a mejoras en la zona de recepción para acoger a los usuarios con discapacidad. Por ejemplo, los ordenadores se colocaron a menor altura, de modo que las personas desempleadas en silla de ruedas también pueden utilizarlos para buscar oportunidades de formación profesional en la base de datos de la oficina de empleo.

#### **4.4. Guías y ejemplos de ajustes razonables en el ámbito español**

Si la normativa europea, que nos afecta directamente, sienta las bases de un auténtico derecho antidiscriminatorio y exige ajustes razonables en el empleo para garantizar la igualdad de oportunidades y de trato de las personas con discapacidad, nuestra normativa interna, como hemos visto, refuerza esta idea en todos los ámbitos, incluido el empleo público. Al mandato específico de ajustes razonables y adaptaciones que contiene el artículo 59.2 del TRLEBEP se une el genérico del artículo 40.2 del TRLGDPD, reforzado por la exigencia de su artículo 23.2 de aplicar medidas concretas para prevenir o suprimir discriminaciones y para compensar desventajas o dificultades. A estos efectos, la normativa exige a las empresas o centros que adopten una serie de normas internas que promuevan y estimulen la eliminación de desventajas o situaciones generales de discriminación a las personas con discapacidad, incluida la adopción de los ajustes razonables y las adaptaciones, que desarrollaremos más ampliamente en el siguiente apartado.

Lo cierto es que, nuevamente, la concreción de estas exigencias está condicionada por un panorama casuístico muy amplio. La propia heterogeneidad de la discapacidad es, en sí misma, un obstáculo para diseñar estrategias preventivas de la discriminación que puedan abarcar esa diversidad por completo, lo que obliga a establecer unas bases muy genéricas y a realizar un notable esfuerzo de individualización de cada uno de los casos que se presentan. Por otra parte,

también los empleadores son diversos, unos públicos y otros privados –algunos, incluso híbridos–, unos con ánimo de lucro y otros no, unos con potentes organizaciones y grandes recursos de gestión y otros con estructuras organizativas muy modestas. Por no hablar de aspectos menos tangibles, pero igualmente importantes, como la actitud, la concienciación, el nivel de formación e información y, en definitiva, la disposición que cada organización tiene respecto de la inclusión y la gestión de la diversidad.

La normativa establece, en realidad, un marco regulador de un principio, el de igualdad, que tiene el máximo reconocimiento constitucional; pero ese marco se sustenta, a su vez, sobre otros principios que requieren un gran esfuerzo para analizar las situaciones concretas que se planteen y para concretar las acciones que hay que llevar a cabo. La accesibilidad universal, el diseño para todas y todos, el valor de la prevención, el retorno de las acciones positivas o la responsabilidad social son algunos de los aspectos que deben estar presentes siempre en la gestión de la diversidad. Pero, antes de entrar en las propuestas de diseño de esas estrategias en las organizaciones públicas, veamos algunas guías y pautas que pueden servir de ayuda para hacer un recorrido por todos los aspectos relacionados con las adaptaciones en el empleo.

Comenzamos refiriéndonos a la guía *Adaptación de puestos de trabajo. Guía de referencia* elaborada en el año 2009 por el Centro de Referencia Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas (CEAPAT), que depende del IMSERSO, cuyas autoras son las psicólogas Margarita Sebastián y Reyes Noya. Esta guía, que tiene como pilares centrales el diseño para todas y todos, y la accesibilidad universal, señala que el ajuste razonable abarca la formación previa al empleo –formación profesional, orientación, prácticas–, los procesos de selección –adaptar las pruebas de acceso–, el desempeño laboral –adaptar el puesto de trabajo–, la formación laboral y la utilización de productos de apoyo –adaptar las acciones formativas–, y la promoción profesional. En cuanto a la ergonomía, en los ámbitos implicados en aplicar la adaptación de puestos de trabajo, intervienen los siguientes factores:

— Factores físicos y biológicos. Tienen en cuenta las características antropométricas, fisiológicas y biomecánicas del ser humano en relación con la carga física y sensorial del puesto de trabajo: la postura, la manipulación de objetos, los movimientos repetitivos, la disposición espacial del puesto, la agudeza visual, la fatiga visual, la audición, etc.

— Factores cognitivos. Se refieren, principalmente, a los procesos mentales como la percepción, el procesamiento e interpretación de la información relevante en el puesto de trabajo, la carga mental y la toma de decisiones.

— Factores sociales. Conciernen a las relaciones sociales formales e informales, la comunicación, el diseño de los horarios y turnos, las estructuras organizativas y la cultura de la organización.

El procedimiento para adaptar e implementar los ajustes razonables en el puesto de trabajo de una persona con diversidad funcional se centra en los siguientes pasos:

1. Enumeración de las tareas laborales. Se trata de obtener un listado del conjunto de tareas que integran el puesto de trabajo objeto de estudio, contestando a la pregunta ¿qué hace la persona trabajadora? Para identificar las tareas esenciales en el puesto de trabajo, que es el objetivo prioritario en los ajustes razonables, debemos realizar una valoración cuantitativa –establecer un porcentaje de tiempo necesario para la ejecución de la tarea respecto del tiempo total– y cualitativa –establecer una escala del 1 al 5 en función del grado de cualificación requerido– de las mismas.

Es necesario especificar si una tarea es diaria, periódica u ocasional y si es esencial o no. Para determinarlo hay que considerar aspectos como el tiempo que se dedica a esa tarea, el número de personas trabajadoras disponibles para hacerla, el grado de experiencia que se requiere o las consecuencias de no realizarla, entre otros.

Finalmente, una vez enumeradas las tareas, hay que desmenuzarlas en pequeños módulos o partes, a los que llamamos elementos, tales como hablar, desplazarse, escuchar un determinado sonido o una conversación, manipular algo, etc.

2. Especificación del equipo de trabajo. Se trata de detallar ampliamente el equipamiento necesario –mobiliario, máquinas, equipos, herramientas, etc.– en cada una de las tareas, respondiendo a la pregunta ¿cómo y con qué se hace? El equipo de trabajo determina, en gran medida, las demandas físicas, sensoriales y cognitivas de cada tarea. Por ello conviene detallar las características más relevantes en cada uno de los equipos utilizados.

3. Identificación de las demandas requeridas para realizar las tareas de trabajo. Es decir, las demandas físicas –tales como posturas, movimientos, zonas de alcance horizontal y vertical, tanto lateral como frontal, movimientos con las manos, destreza, potencia en el agarre o manipulación simple, con una o ambas manos, o fuerza–, sensoriales –ya sean visuales o auditivas, y siempre en relación con las demandas sociales y de comunicación que concurren en cada caso– y cognitivas –por ejemplo, cantidad de información que se recibe, tiempo para responder, complejidad de la información o cantidad de tiempo de atención–. Estos requisitos comprenden el rango de capacidades humanas que resultan relevantes para desarrollar la actividad laboral.

4. Entorno de trabajo. Es decir, las características del entorno ambiental que hay que considerar en materia de prevención, seguridad y adaptación de puestos de trabajo. Las buenas condiciones del entorno de trabajo incluyen la calidad del aire –temperatura, humedad, movimiento del aire y presencia de contaminantes–, ruido, vibración e iluminación; para ello puede servir de referencia la normativa vigente en materia de prevención de riesgos laborales.

En la adaptación de puestos de trabajo de personas con diversidad funcional interesa incidir en recomendaciones concretas determinadas por las características de cada persona trabajadora. Por ejemplo, las personas con problemas cardiovasculares o renales pueden ser particularmente susceptibles a los excesos de temperatura; las condiciones de iluminación van a ser particularmente importantes para una persona con diversidad funcional visual; y el control del nivel de ruido es imprescindible cuando el que ocupa el puesto es una persona con diversidad funcional auditiva.

5. Accesibilidad. Hay que recoger información sobre el medio de transporte utilizado para desplazarse al lugar de trabajo, el aparcamiento, el acceso al edificio, la utilización de los servicios comunes como aseos, cafetería, etc.

6. Valoración funcional. Debe tratar de determinar la capacidad de la persona trabajadora o aspirante al puesto en relación con las tareas laborales que va a desempeñar, es decir, su aptitud para el trabajo. Para la valoración funcional, utilizamos el método de realización de tareas propias del puesto por varias razones: para la persona trabajadora son más significativas, nos dan la oportunidad de recoger información cualitativa y el resultado se aproxima más a las capacidades reales de cada empleada o empleado. Es fundamental contar con la participación activa de la persona trabajadora en todo el proceso de adaptación, asegurarse de que sus datos van a ser tratados con confidencialidad y explicar la metodología y los objetivos del proceso.

Durante ese proceso, establecemos objetivos comunes y definimos los roles de ambas partes; la organización observa, pero la persona trabajadora también realiza una autoobservación y, al fin y al cabo, una autovaloración que nos guía para sopesar conjuntamente si han mejorado aspectos como la comodidad, la seguridad y la eficacia en el desempeño de su actividad laboral. Sus propuestas son primordiales, así como la opinión sobre las aportaciones o pruebas más concretas con los productos o los cambios efectuados. Los principales apartados sobre los que tenemos que recoger información son los siguientes:

— Generalidades: diagnóstico y pronóstico de la persona trabajadora, condiciones de salud general, mano dominante, capacidad para conducir vehículos, trabajos anteriores, utilización de productos de apoyo propios y capacidad para fichar, desplazarse, reunirse, alimentarse, usar el aseo o realizar otras actividades en el edificio en el que está el puesto de trabajo.

— Capacidades físicas y sensibilidad: evaluación de la precisión, amplitud, fuerza y resistencia de sus movimientos; factores distorsionantes tales como falta de coordinación o temblor; capacidad para cambiar de postura y mantenerla; medidas antropométricas y sensibilidad al tacto, la presión, la temperatura, el dolor y la propiocepción.

— Capacidades visuales y auditivas: relacionadas con la agudeza, la sensibilidad, las percepciones, la fatiga, la utilización de productos de apoyo, la afectación a la comprensión, la lecto-escritura y la expresión, entre otros aspectos.

Se trata de determinar si la persona puede realizar las tareas del puesto de trabajo priorizando las esenciales, es decir, si sus capacidades se ajustan a las demandas del trabajo. En la valoración debemos tener en cuenta que la capacidad puede mejorar con la práctica, variar a lo largo del día o disminuir con la edad. También debemos considerar que la magnitud del esfuerzo, en una misma tarea, es distinta para cada persona.

7. Comparación entre lo que demandan las tareas y otras condiciones relevantes del puesto, y las capacidades de la persona trabajadora. Esto nos permitirá decidir si la demanda se ajusta a las capacidades de la persona o si hay que intervenir y proponer cambios para que pueda realizarla; lo que requerirá un análisis del trabajo y una valoración funcional específica para cada caso.

8. Propuesta de soluciones o medidas de adecuación para la adaptación en función de cada caso particular. Puede requerir modificar el espacio o la organización espacial del puesto de trabajo, adaptar o cambiar el equipo de trabajo, buscar una forma alternativa de realizar la tarea y/o aumentar la capacidad funcional del sujeto. En la actualidad, existen productos y tecnología capaces de resolver las demandas citadas: mobiliario de oficina con mayores prestaciones que el estándar habitual, indicadores y sistemas de amplificación de sonido para personas con diversidad funcional auditiva, productos para facilitar el acceso al ordenador a personas con diversidad funcional física, equipos para magnificar la imagen para personas con diversidad funcional visual, etc. –pueden encontrarse en <https://catalogocephat.imserso.es/>-. En definitiva, mejor adaptar que cambiar de puesto de trabajo: es importante mantener una actitud de adaptación para solucionar los posibles desajustes, respetando la elección de cada persona y valorando la experiencia en su puesto de trabajo.

9. Seguimiento. Se trata de realizar una supervisión de las adaptaciones propuestas para comprobar si son efectivas o no; para ello, hay que generar unos criterios de adaptación y comprobar que las prestaciones de los productos son las esperadas.

Como resumen de esta detallada guía del CEAPAT, podemos enumerar las siguientes medidas de adaptación y ajustes razonables en el empleo de personas con discapacidad:

- Eliminación de barreras arquitectónicas.
- Diseño del puesto de trabajo y organización espacial.
- Equipamiento: mobiliario, equipos, herramientas, etc.
- Productos de apoyo y ayudas técnicas.
- Horario de trabajo: flexibilidad, jornada parcial, pausas.
- Asignación temporal o definitiva de funciones no esenciales a otras personas trabajadoras.
- Adaptaciones para realizar actividades de formación o promoción.
- Adaptaciones de servicios comunes.

- Servicios de asistencia personal.
- Servicio de perros guía y de asistencia.

Nos referiremos, seguidamente, al «Documento guía para la comprensión y buena aplicación de los ajustes razonables como medida de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad», publicado por el Consejo Nacional de Discapacidad en virtud de lo acordado en el Pleno del Consejo Nacional de la Discapacidad de 28 de mayo de 2024. Este documento contiene interesantes ejemplos de ajustes razonables, pero advierte expresamente de que al ser esos ajustes medidas concretas y personales, no resultaría adecuado elaborar una clasificación cerrada o categorizarlos en función de los distintos diagnósticos. En todo caso, el documento establece que, a partir de su conexión con la accesibilidad universal, es posible diferenciar los siguientes ajustes razonables:

- Ajustes en el entorno físico.
- Ajustes del transporte.
- Ajustes de la información y las comunicaciones.
- Ajustes de servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público.
- Ajustes del patrimonio cultural.
- Ajustes de la Administración de Justicia.
- Ajustes en el empleo.
- Ajustes en la protección de la salud.
- Ajustes en la educación y la formación.
- Ajustes en la participación política.
- Ajustes en la participación en el ocio, la cultura y el deporte.
- Ajustes en relación con otros derechos.

Centrándonos en las adaptaciones y ajustes razonables en el empleo, el documento hace una interesante distinción entre ajustes y adaptaciones en el puesto de trabajo y medidas de accesibilidad universal. Así, podría proponerse como ejemplo de un ajuste razonable la instalación de un ascensor en centro de trabajo; sin embargo, esa instalación es una medida de accesibilidad. La diferencia fundamental radica en el alcance de la medida –cuando es personal es un ajuste y cuando es universal es una medida de accesibilidad– y en su justificación –el ajuste solo cabría cuando la medida de accesibilidad no está justificada o no es exitosa. Como ya hemos tenido ocasión de comentar en anteriores capítulos, el compromiso con la accesibilidad universal y el diseño para todas y todos hará que la demanda de adaptaciones de puestos de trabajo y ajustes razonables descienda considerablemente.

Dicho esto, puede ocurrir que, incluso habiendo aplicado medidas de accesibilidad universal y diseño para todas y todos, se requieran adaptaciones o ajustes. Así, por ejemplo, colocar el mobiliario de un centro de trabajo a una altura adecuada para que todas las personas puedan utilizarlo es una medida de accesibilidad;

sin embargo, a pesar de ello, es posible que pueda haber una persona a la que esa altura le impida usar el mobiliario y que sea preciso realizar un ajuste razonable. Lo mismo sucedería con la instalación de programas informáticos que funcionen como lectores de pantalla; son medidas de accesibilidad universal, pero puede ocurrir que haya una persona cuya discapacidad dificulte el éxito de estos programas, y que sea necesario el ajuste razonable. En estos casos, el ajuste no se debe a la ausencia de medidas de accesibilidad universal, sino a que son insuficientes. En realidad, y aunque parezca un contrasentido, la mayoría de las medidas de accesibilidad universal que aplicamos, no merecen tal calificativo. Se trata de medidas de mejora de la accesibilidad en la mayoría de los casos, pero casi todos pueden requerir también adaptaciones o ajustes complementarios para determinadas personas.

Sin embargo, tal como el propio documento guía indica, los ajustes razonables no siempre están vinculados con la accesibilidad universal, aunque mayoritariamente sea así. Un ajuste razonable podría consistir en realizar las adecuaciones precisas para que una persona con el síndrome de Asperger pueda alcanzar un rendimiento óptimo en su trabajo como empleada pública, tal como hemos visto en la comentada STC 51/2021, de 15 de marzo. Asimismo, pueden ser ajustes razonables determinadas modalidades de trabajo, como proporcionar un horario de trabajo flexible, el teletrabajo, los permisos, la reubicación a una nueva oficina o la reasignación a un puesto de trabajo diferente –por las condiciones lumínicas o el ruido, entre otras causas–, en el caso de que la persona empleada con discapacidad así lo solicite y lo justifique. Lo mismo sucede con la formación para ayudar a las personas empleadas a utilizar tecnologías de apoyo en el trabajo y las tutorías para que puedan superar cualquier obstáculo que encuentren en el lugar de trabajo. En el documento se dice expresamente que, considerando que la misión de los ajustes razonables es garantizar la inclusión y el ejercicio de los derechos, existen ámbitos en donde los ajustes son especialmente relevantes, entre los que está el empleo.

En cuanto al momento en que deben ser aplicados los ajustes razonables y las adaptaciones en el puesto de trabajo de una persona con discapacidad, el documento establece que es el momento en el que la persona requiera acceder a situaciones o entornos no accesibles o quiera ejercer sus derechos. Los ajustes razonables, que a menudo tienen relación directa con la situación concreta de la persona afectada, deben negociarse con ella; aunque es cierto que, en determinadas circunstancias, pasan a ser un bien público o colectivo, y no solo benefician a quienes los solicitan. El texto dice, concretamente, que «la obligación de realizar ajustes razonables es una obligación reactiva individualizada que debe atenderse desde el momento en que se recibe una solicitud de ajuste». Hay que tener en cuenta que –como ha señalado el TC y ya hemos comentado– la obligación de adaptación y ajuste razonable no se limita a situaciones en las que una persona

con discapacidad lo solicite o en que se pueda demostrar que el garante de los derechos en cuestión –en nuestro caso, la Administración pública empleadora– sea consciente de que esa persona tenía una discapacidad. También se aplica cuando el empleador debería haberse dado cuenta de que la persona en cuestión tenía una discapacidad que tal vez obligara a realizar ajustes para que esta pudiera superar obstáculos a ejercer sus derechos.

Otro aspecto importante que trata este documento guía es el de la proporcionalidad de los ajustes, ya que la razonabilidad de un ajuste está relacionada con su pertinencia, idoneidad y eficacia para la persona con discapacidad. Además, se menciona expresamente el contenido del TRLGDPD, cuyo artículo 66 concreta ese juicio de razonabilidad en los costes de la medida, los efectos discriminatorios que suponga no adoptarlas para las personas con discapacidad, las características de la persona, la entidad u organización que ha de ponerla en práctica y la posibilidad que tenga de obtener financiación oficial o cualquier otra ayuda. Recordemos que, cuando se trata de un empleador público, la especial configuración de este tipo de empleo y las vinculaciones constitucionales de la Administración pública al interés general pueden condicionar estos aspectos.

Por otra parte, en el texto se hacen interesantes consideraciones sobre la referencia de la norma a los «costes de la medida», que no debe ser interpretada solo en sentido económico, sino también, y sobre todo, desde el punto de vista de los costes en la afectación y los límites de la medida para los derechos implicados. El documento guía establece que «en este sentido, la referencia a los costes económicos solo debería ser tenida en cuenta para decidir sobre la proporcionalidad o no de una medida cuando vaya asociada a la satisfacción o insatisfacción de un derecho de igual valor, lo que exige un plus de justificación. A la hora de valorar el coste, además, se deberían tener en cuenta cuestiones como, por ejemplo, si la puesta en marcha del ajuste razonable va a beneficiar a una, varias o muchas personas, independientemente de que la medida haya sido solicitada por una sola persona; o si es una medida que va a mantenerse o no en el tiempo, ya que es diferente, por ejemplo, que vaya a ser para un momento muy concreto o que vaya a beneficiar a [una persona trabajadora durante toda la relación laboral o únicamente en un momento concreto]». Así, no es admisible afirmar que un ajuste razonable no puede realizarse porque supone un desembolso cuantioso de recursos económicos si ese argumento no va acompañado de una explicación sobre cómo afecta ese gasto a la satisfacción de derechos concretos y ponderar las ventajas y sacrificios que ello conlleva.

Por otro lado, como sabemos, el artículo 40.2 del TRLGDPD introduce, como elemento delimitador del ajuste razonable, el concepto de carga excesiva. En este sentido, el documento guía determina que el concepto de carga desproporcionada no es estático ni uniforme para todo tipo de entidades, puesto que, para determinar si concurre tal carga, hay que atender al coste de la medida, a

la existencia de ayudas externas y, además, a la propia capacidad y consistencia de la persona, la entidad o la organización responsable de adoptar la medida. De este modo, una determinada medida podrá calificarse como razonable para una gran entidad porque supone un coste razonable según sus circunstancias; y, en cambio, puede no ser razonable exigir esa misma medida en una pequeña entidad.

Siguiendo con el análisis, en el documento se hace referencia a las consecuencias de denegar estas medidas de acción positiva, lo que puede constituir una discriminación y la violación de un derecho, tal como se desprende –en coherencia con el contenido del artículo 2 de la CDPD– de lo dispuesto en el artículo 6.1.a) de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. Así pues, la denegación de ajustes razonables supone una violación del artículo 14 de la CE y está sujeta a toda la normativa antidiscriminatoria; además, está tipificada como infracción administrativa a tenor de lo dispuesto en el artículo 80 del TRLGDPD y puede conllevar, por tanto, una sanción administrativa. En el caso del orden social, en el artículo 8.12 del TRLISOS se tipifica como infracción muy grave en materia de empleo las decisiones unilaterales de la empresa que impliquen discriminaciones directas o indirectas desfavorables por razón de edad o discapacidad. Por otro lado, la vinculación de los ajustes a la accesibilidad, dada la relevancia que esta tiene en el ejercicio de los derechos, provoca que la denegación de esos ajustes, además de denegar un derecho, genere la restricción de otros, es decir, su violación. Esta negativa a realizar los ajustes razonables supone una discriminación y, por tanto, se le aplica la normativa antidiscriminatoria, lo que supone una inversión de la carga de la prueba –salvo en el ámbito penal–, por lo que la víctima deberá aportar indicios fundados de que existe discriminación; pero, según el documento guía, «será la persona o personas demandadas [...] quienes deberán ofrecer una justificación objetiva y razonable, suficientemente probada, de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad. II En su caso, con carácter general, las discrepancias que puedan existir entre el solicitante del ajuste razonable y el sujeto obligado podrán ser resueltas a través del sistema de arbitraje que está previsto en el artículo 74 del [TRLGDPD], sin perjuicio de la protección administrativa o judicial que en cada caso proceda».

Finalizaremos el análisis del documento con dos de los ejemplos de buenas prácticas que plantea en materia de ajustes razonables y adaptaciones de puestos de trabajo.

En el primero de ellos, se plantea el caso de una persona con una lesión medular alta que va a desempeñar tareas en las que se requiere usar un ordenador, con las siguientes indicaciones:

— Para trabajar necesitará una mesa que esté elevada hasta los 85 cm o que se pueda elevar en altura para llegar a esa medida.

— La persona usuaria trabajará además con un ratón de bola central, un teclado compacto y/o un portátil que disponga de un teclado cuyo límite se encuentre al borde del equipo.

En el segundo ejemplo, se trata de una persona con displasia espondiloepifisaria congénita que va a desempeñar sus tareas en el área de tecnología e I+D. La persona presenta dificultades en los alcances, ya que tiene talla baja; en los agarres, por artritis reumatoide; y en la deambulación si el trayecto es largo. En este caso, las indicaciones son las siguientes:

— La persona dispone de una silla de ruedas adaptada que facilita su uso, por lo que la adaptación se centra en los elementos del interior de la oficina.

— Se indica usar una mesa regulable en altura que permita disponer el tablero a 67 cm del suelo.

— Se sugiere el uso de un soporte de antebrazo en la mesa de trabajo.

— Respecto a otras tareas que se llevan a cabo en el entorno laboral, aunque no estén relacionadas directamente con el puesto de trabajo, tales como la alimentación y el baño, se pueden resolver prácticamente todas sin cambiar el mobiliario; sin embargo, sí se indica la necesidad de utilizar en los aseos dispensadores de jabón que no estén anclados a la pared ni a la encimera.

Para finalizar, hay que señalar que nos hemos referido de manera muy general a las guías elaboradas en el ámbito público, pero es abundante la producción de este tipo de documentos fuera de este contexto. Se pueden consultar en las webs corporativas de distintas organizaciones.

También, con carácter general, podemos referirnos a organizaciones sindicales como la Unión General de Trabajadores (UGT), que elaboró, en colaboración con la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, una guía titulada *Adaptación de puestos de trabajo y personas con discapacidad*, en formato de lectura fácil. También el Instituto Valenciano de Tecnologías Turísticas (INVAR-TUR), en este caso en colaboración con la Generalitat Valenciana, ha publicado la *Guía de adaptación de puestos de trabajo para la inserción laboral de personas con discapacidad en el sector turístico*. Como tercer ejemplo podemos referirnos a la guía ergonómica para la adaptación de puestos de trabajo para personas con discapacidad denominada *Tecnología de apoyo al desarrollo sociolaboral de personas con discapacidad*, publicada por la Fundación Lantegi Batuak. Como último ejemplo de esta serie, la Federación Salud Mental de Castilla y León ha publicado la *Guía de adaptaciones y buenas prácticas: salud mental y bienestar en el trabajo*. Estos ejemplos, y algunos otros, constituyen notables aportes para afrontar la enorme casuística que esta cuestión presenta, a la vez que son transmisiones de experiencias, exitosas unas veces y otras no tanto, pero siempre valiosas para seguir haciendo camino en la lucha contra la discriminación y en favor de las garantías de igualdad de oportunidades y de trato de las personas con discapacidad en el empleo.

## 4.5. Hacia un modelo de prevención de la discriminación y planificación de las garantías de igualdad en el empleo público

Como ya hemos visto, la normativa antidiscriminatoria plantea esencialmente un modelo de gestión de la diversidad reactivo. El empleador se presenta como un sujeto obligado a garantizar la igualdad de oportunidades y de trato de todas las personas con discapacidad que aspiran a incorporarse a una determinada Administración pública o que ya desarrollan su actividad profesional en ella, pero con una actitud básicamente contemplativa. El esquema habitual en la gestión de la diversidad consiste en esperar a que el desajuste se manifieste para enfrentarse a la tarea de eliminarlo o corregirlo y, en muchos casos, con técnicas de gestión basadas en la intuición y en la experiencia. Este modelo monolítico debe cambiar o, mejor dicho, debe complementarse con un modelo preventivo de la discriminación. Apelando al socorrido recurso a los símiles futbolísticos: aunque no está de más que el portero esté muy bien entrenado para responder de la mejor manera posible cuando se enfrenta al lanzamiento de un penalti, la prioridad debe ser entrenar adecuadamente al equipo para evitar, en la medida de lo posible, cometer faltas dentro del área.

Es indiscutible que la reacción a la discriminación, cuando esta se manifiesta, se debe mantener ya no solo como un deber, sino como una estrategia de toda organización pública, y como un compromiso de gestión eficiente, eficaz y garante del interés general. Por lo tanto, las actuales obligaciones de acción positiva contenidas en el artículo 59.2 del TRLEBEP deben mantenerse y, a ser posible, reforzarse con una mejor definición de los ámbitos subjetivos de aplicación y con la corrección de las incertidumbres que provoca una legislación conceptual en exceso y cargada de conceptos jurídicos indeterminados. Sin embargo, es indudable que el número de intervenciones para aplicar medidas de ajuste razonable y adaptación de puestos de trabajo crecerá en la medida en la que no se prevenga la discriminación y no se garantice la accesibilidad universal y el diseño para todas y todos. Siguiendo con el símil anterior: el portero no puede dejar de entrenarse, pero debemos prevenir cuanto podamos cometer penaltis, y todo ello sin perder de vista el objetivo del equipo que, en nuestro caso, es servir con objetividad los intereses generales.

Por tanto, debemos aprovechar toda la experiencia legislativa y práctica que tenemos en materia de prevención de riesgos laborales, para diseñar estrategias internas de las organizaciones públicas que permitan garantizar, cuanto sea posible, la igualdad de todas y de todos en el empleo público. Evidentemente, los fines de esas normas no son estos, sino garantizar la seguridad y la salud de todas las personas trabajadoras en el desarrollo de sus actividades laborales, pero las técnicas *–mutatis mutandis–* pueden resultar de gran ayuda en esas estrategias de prevención de la discriminación. Por otra parte, es evidente que nos vamos a

mover en un ámbito muy diferente; puesto que, mientras que la prevención de los riesgos laborales está regulada en una norma con rango de ley, la de la discriminación en el empleo público, por ahora, se mantendrá dentro del denominado *soft law*, acudiendo a fórmulas como las de las recomendaciones, las buenas prácticas o las guías, que carecen de la fuerza vinculante que tienen las fuentes del derecho. Sea como fuere, en el ámbito público esas fórmulas suaves pueden tener un gran impacto, tanto por la vis expansiva que puedan tener fuera y dentro de las Administraciones públicas en su conjunto, como por las garantías de publicidad y transparencia que toda actuación pública debe respetar.

Junto a esta propuesta de modelo preventivo, debemos hacer una referencia, breve pero cargada de reconocimiento, a la gran importancia de la negociación colectiva y a las considerables aportaciones que pueden llegar desde ese ámbito. Los principales avances en todas las áreas del derecho del trabajo siempre han venido acompañados del impulso de la negociación entre las organizaciones empresariales o las Administraciones públicas y las personas trabajadoras de todos los ámbitos. Por lo tanto, los protagonistas de la negociación colectiva juegan un importante papel como impulsores de acuerdos y estrategias para introducir en sus organizaciones elementos de gestión de la diversidad que favorezcan el avance de las garantías de igualdad de oportunidades y de trato. Además, desde el punto de vista de la gestión de la diversidad, esas estrategias se ven reforzadas por esa intervención colectiva, que no solo las legitima, sino que las refuerza y prioriza. Sirva, pues, esta breve alusión al marco negociador colectivo como llamada –no desesperada pero sí ilusionada– a las organizaciones públicas, empresariales y sindicales para entrar decididamente a participar en la consecución del gran objetivo de la igualdad. Ya tenemos experiencias en otros ámbitos, como el de la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo –al que nos referiremos en el apartado siguiente– que nos han mostrado el poder de los acuerdos y de la negociación colectiva.

A continuación, comenzamos a esbozar ese modelo de prevención de la discriminación y de estrategias de garantía de la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo público basadas en la eliminación de barreras, la accesibilidad universal y el diseño para todas y todos. Vaya por delante que muchas de las normas, guías y pautas propias de la prevención de riesgos laborales, como ya hemos comentado en el primer capítulo de esta obra, pueden resultar muy útiles para aplicar medidas de acción positiva en el empleo de personas con discapacidad, puesto que, aunque los fines no son los mismos, en ocasiones, una adaptación que elimina o minimiza un riesgo es a la vez un mecanismo de garantía de igualdad de oportunidades y de trato para esas personas. Esto sucede, por ejemplo, con muchos ajustes de naturaleza ergonómica, que frecuentemente cumplen la finalidad de prevenir los riesgos derivados del trabajo y también la de garantizar que la persona con discapacidad pueda desarrollar el mismo sin obstáculos

o barreras que condicionen su derecho al trabajo en sus distintas vertientes. No obstante, nos vamos a fijar ahora en las técnicas empleadas por el legislador para el diseño de la prevención de los riesgos laborales, y así esbozar un modelo de prevención de la discriminación que se pueda integrar en el empleo público a partir de la proactividad de los empleadores y, siempre que sea posible, con intervención de la negociación colectiva.

La LPRL, en su artículo 2, establece que su objetivo es «promover la seguridad y la salud de las personas trabajadoras mediante la aplicación de medidas y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo». Como ya hemos comentado reiteradamente, aquí radica el elemento diferencial con el modelo que hay que proponer, cuyo objetivo debería ser promover la igualdad de oportunidades y de trato para las personas con discapacidad en el empleo público mediante la aplicación de medidas y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos de discriminación derivados del trabajo. Siguiendo la línea de la norma de prevención de riesgos laborales, en las estrategias que proponemos, los principios generales deben concretarse en la prevención del riesgo de sufrir discriminación que tienen las personas con discapacidad, en la eliminación o disminución de dicho riesgo, y en la información, la consulta y la formación de todas las personas trabajadoras de la organización en esta materia preventiva.

En cuanto al ámbito de aplicación de estos modelos estratégicos, dependerá de la capacidad organizativa de cada Administración pública. La dimensión de una organización, sin embargo, no puede servir de excusa para eludir sus obligaciones o para tener un menor compromiso con la gestión de la diversidad. No obstante, parece razonable que estas estrategias tengan un carácter propio y específico en Administraciones públicas con dimensiones y mecanismos de gestión suficientes, mientras que en ámbitos de menor capacidad en ese sentido se podría acudir a mecanismos centralizados, ya sea por acuerdos entre distintas Administraciones, por adhesión o extensión de los modelos de otras de mayor capacidad organizativa, o concentrando estas estrategias en determinados entes administrativos como, por ejemplo, las diputaciones provinciales o los cabildos insulares.

Al hablar de prevención es muy importante establecer, con la ayuda de la normativa, las definiciones de los conceptos relevantes, sobre todo los relativos a los derechos de las personas trabajadoras relacionados con las garantías de igualdad de oportunidades y de trato y, muy especialmente, las exigencias de ajustes y adaptaciones. También es preceptivo fijar los objetivos de estas políticas antidiscriminatorias y, cuando sea necesario, coordinar a las Administraciones para que resulten eficientes y eficaces. Por último, debe hacerse una referencia expresa a la participación de los órganos de representación de las personas trabajadoras y al papel que la negociación colectiva debe jugar no solo en el diseño de las estrategias, sino en su posterior implementación, evaluación y, en su caso, mejora.

Llegados a este punto, para establecer los principios de esta acción preventiva, seguiremos una vez más el ejemplo que nos da la LPRL; esos principios son los siguientes:

- Evitar los riesgos de discriminación, estableciendo políticas de eliminación de barreras, accesibilidad universal y diseño para todas y todos.

- Evaluar los riesgos que no se puedan evitar y considerar, a su vez, las adaptaciones y ajustes que puedan resultar procedentes si esos riesgos llegaran a actualizarse.

- Combatir los riesgos en su origen.

- Adaptar el trabajo a la persona; sobre todo en lo que respecta a la concepción de los puestos de trabajo.

- Tener en cuenta la evolución de la técnica.

- Sustituir lo que presenta dificultades de accesibilidad por lo que facilita la accesibilidad universal.

- Planificar la prevención, buscando un conjunto coherente en el que se integre la técnica, la organización del trabajo, las condiciones de trabajo, las relaciones sociales y la influencia de los factores ambientales en el trabajo.

- Adoptar medidas que antepongan la accesibilidad universal a la adaptación individual.

- Dar las debidas instrucciones a las personas trabajadoras.

A continuación, se definirá la estrategia preventiva y de acción positiva partiendo de la elaboración de un plan estratégico en el que se apliquen los principios expuestos anteriormente. Ese plan debe integrarse en el sistema general de gestión de la organización, tanto en el conjunto de sus actividades como en todos los niveles jerárquicos de la misma. Este plan de prevención de la discriminación y de accesibilidad universal debe incluir la estructura organizativa, las responsabilidades, las funciones, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios para llevar a cabo las acciones orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades y de trato en cada Administración pública. A estos efectos, el plan comprenderá los siguientes elementos:

1. Evaluación inicial. La organización debe realizar una evaluación inicial desde el punto de vista de las garantías de accesibilidad universal que permita identificar los riesgos de discriminación que puedan producirse si no se garantiza la igualdad de oportunidades y de trato a las personas con discapacidad. Esta evaluación no puede quedarse en una mera formalidad ni centrarse en las barreras más evidentes –que suelen ser las físicas–, sino que debe profundizar en aquellos aspectos de la organización que realmente pueden constituir un obstáculo para que todas y cada una de las personas que la integran puedan desarrollar sus actividades profesionales en condiciones de igualdad.

2. Control. Se debe realizar un control periódico de las condiciones de accesibilidad y de la actividad de las personas trabajadoras en sus puestos de trabajo,

con la finalidad de detectar elementos nuevos o que no se hayan detectado antes y comprometan el objetivo fijado.

3. Actividades preventivas. Cuando el resultado de las evaluaciones y los controles ponga de manifiesto deficiencias en la accesibilidad o situaciones concretas de riesgo de discriminación, el gestor del plan debe llevar a cabo todas aquellas actividades preventivas necesarias para eliminar (o, en su caso, reducir) y controlar tales riesgos.

4. Evaluación del resultado. Una vez aplicadas las medidas correctoras, las adaptaciones y los ajustes necesarios, se evalúa el resultado de esas acciones en orden a la garantía de igualdad perseguida; de modo que, si se constata la persistencia del riesgo o la falta de accesibilidad, procederá una nueva evaluación para reactivar todo el proceso preventivo.

5. Documentación. Todo el contenido del plan, las evaluaciones, las medidas aplicadas, así como el control y evaluación del proceso, debe estar debidamente documentado, en los términos fijados en la estrategia de cada Administración pública.

Como es bien sabido, la normativa de prevención de riesgos laborales ha creado la figura de los servicios de prevención como un mecanismo de garantía de cumplimiento del proceso preventivo. En el ámbito de la planificación de la gestión de la diversidad desde la garantía de igualdad de oportunidades y de trato, no estaría de más contar con un servicio especializado, con suficiente capacidad técnica y de gestión como para asumir la elaboración, ejecución y evaluación del plan a partir de la estrategia que haya fijado el empleador público en cada caso. Ya hemos visto que en la disposición adicional decimoquinta del Real Decreto Ley 6/2023 se prevé la existencia de unidades de inclusión de personas con discapacidad en cada uno de los departamentos ministeriales de la Administración del Estado, como elemento de apoyo especializado en materia de inclusión de estas personas. También algunas comunidades autónomas han recurrido a figuras semejantes, como sucede, por ejemplo, en Extremadura con el consejo asesor, recogido en el Decreto 111/2017, de 18 de julio, o en Andalucía con las unidades de inclusión del personal con discapacidad que regula la disposición adicional trigésima primera de la Ley 5/2023. No obstante, aunque plausibles, estas iniciativas no llegan a plantear la existencia de un verdadero servicio de prevención de la discriminación, por lo que la planificación estratégica debería potenciar esta figura.

Precisamente por la configuración de esas estrategias como pautas internas de cada Administración pública, el diseño de esos servicios puede admitir distintas configuraciones, pero que refuercen siempre el valor del contenido material de las actividades de esos servicios por encima de los aspectos puramente formales o documentales. También se puede plantear la creación de un comité u órgano paritario semejante de participación, seguimiento y control de estas actividades

de prevención de la discriminación por razón de discapacidad, especialmente en aquellos casos en los que la organización del empleador justifique esa especificidad. De no recurrir a esta figura, la transparencia y el diálogo permanente con la representación legal de las personas trabajadoras resultarán imprescindibles.

#### **4.6. La Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres como modelo a imitar**

Para finalizar, abordamos el análisis de esta ley no como una alternativa al modelo preventivo expuesto en el apartado anterior, sino como un complemento al mismo. La norma, desde hace muchos años, y según su artículo 1, «tiene por objeto hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular mediante la eliminación de la discriminación de la mujer, sea cual fuere su circunstancia o condición, en cualesquiera de los ámbitos de la vida y, singularmente, en las esferas política, civil, laboral, económica, social y cultural para, en el desarrollo de los artículos 9.2 y 14 de la [CE], alcanzar una sociedad más democrática, más justa y más solidaria». Podemos plantearnos, pues, la existencia de una normativa análoga en el ámbito de la discriminación por discapacidad y, para ello, valorar los instrumentos y mecanismos que nos ofrece la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (en adelante, LOI).

En el artículo 5, la LOI refiere el principio de igualdad de trato y de oportunidades al ámbito del empleo privado y del empleo público, y lo proyecta sobre todas las condiciones de trabajo; ahora bien, también establece que «no constituirá discriminación en el acceso al empleo, incluida la formación necesaria, una diferencia de trato basada en una característica relacionada con el sexo [esto se podría trasladar a la discapacidad] cuando, debido a la naturaleza de las actividades profesionales concretas o al contexto en el que se lleven a cabo, dicha característica constituya un requisito profesional esencial y determinante, siempre y cuando el objetivo sea legítimo y el requisito proporcionado».

Otro punto destacable de esta normativa es la garantía de indemnidad frente a las represalias que contempla el artículo 9 de la LOI, de acuerdo con el cual «también se considerará discriminación por razón de sexo cualquier trato adverso o efecto negativo que se produzca en una persona como consecuencia de la presentación por su parte de queja, reclamación, denuncia, demanda o recurso, de cualquier tipo, destinados a impedir su discriminación y a exigir el cumplimiento efectivo del principio de igualdad de trato». En este sentido, según el artículo 10, «los actos y las cláusulas de los negocios jurídicos que constituyan o causen discriminación [...] se considerarán nulos y sin efecto, y darán lugar a responsabilidad a través de un sistema de reparaciones o indemnizaciones que sean reales,

efectivas y proporcionadas al perjuicio sufrido, así como, en su caso, a través de un sistema eficaz y disuasorio de sanciones que prevenga la realización de conductas discriminatorias».

La norma también se refiere expresamente, en el artículo 13, a las acciones positivas y a la tutela judicial efectiva, señalando que «en aquellos procedimientos [salvo los del orden penal] en los que las alegaciones de la parte actora se fundamenten en actuaciones discriminatorias [...] corresponderá a la persona demandada probar la ausencia de discriminación en las medidas adoptadas y su proporcionalidad». Además, esta ley contiene mandatos expresos a los poderes públicos para que sus actuaciones garanticen la efectividad del derecho constitucional a la igualdad, mediante la elaboración de planes estratégicos de igualdad de oportunidades que incluirán medidas para alcanzar ese objetivo. A estas medidas han de sumarse las de naturaleza educativa –por la enorme importancia que tiene educar en el respeto de principios, valores y derechos fundamentales como la igualdad–, cultural, sanitaria y otros ámbitos fundamentales en el desarrollo de la vida personal y social de todas y de todos.

No obstante, para nuestro estudio, tiene especial importancia el contenido del título IV de la LOI, dedicado al derecho al trabajo en condiciones de igualdad de oportunidades, que contiene programas de mejora de la empleabilidad, medidas de promoción de la igualdad en la negociación colectiva y mecanismos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Pero algo realmente importante, y singular en el marco del derecho antidiscriminatorio en España, es la exigencia de la elaboración y aplicación de planes de igualdad en las empresas, no solo como estrategias internas o buenas prácticas –que es el plano en el que hemos puesto estos modelos en el apartado anterior– sino como obligaciones de los empleadores.

Estos planes de igualdad deben contener un conjunto ordenado de medidas evaluables dirigidas a remover los obstáculos que impiden o dificultan la igualdad efectiva. Previamente, se elaborará un diagnóstico –negociado, en su caso, con la representación legal de las personas trabajadoras–, que incluirá las materias que enumera el artículo 46.2 de la LOI, que bien podrían aplicarse en el ámbito de la discapacidad:

- Proceso de selección y contratación.
- Clasificación profesional.
- Formación.
- Promoción profesional.
- Condiciones de trabajo, incluida la auditoría salarial.
- Ejercicio corresponsable de los derechos de la vida personal, familiar y laboral.
- Infrarrepresentación de las personas con discapacidad, en aquellos casos en los que exista obligación legal de reserva de empleo.
- Retribuciones.
- Prevención del acoso por razón de discapacidad.

Además, en el título V de la propia LOI se regula el principio de igualdad en el empleo público, cuyo artículo 51 obliga a realizar determinadas acciones a las Administraciones públicas –que también en este caso podrían aplicarse en el ámbito de la discapacidad–; son las siguientes:

— Remover los obstáculos que impliquen la pervivencia de cualquier tipo de discriminación con el fin de ofrecer condiciones de igualdad efectiva en el acceso al empleo público y el desarrollo de la carrera profesional.

— Facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, sin menoscabo de la promoción profesional.

— Fomentar la formación en igualdad, tanto en el acceso al empleo público como a lo largo de la carrera profesional.

— Promover la presencia de personas con discapacidad en los órganos de selección y valoración.

— Establecer medidas efectivas de protección frente al acoso por razón de discapacidad.

— Establecer medidas efectivas para eliminar cualquier discriminación retributiva, directa o indirecta, por razón de discapacidad.

— Evaluar periódicamente la efectividad del principio de igualdad en sus respectivos ámbitos de actuación.

En esta normativa también se hace referencia, en el artículo 64, a que «el Gobierno aprobará, al inicio de cada legislatura, un plan para la igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella. El plan establecerá los objetivos a alcanzar en materia de promoción de la igualdad de trato y oportunidades en el empleo público, así como las estrategias o medidas adoptar para su consecución. El plan será objeto de negociación, y en su caso acuerdo, con la representación legal de las empleadas y los empleados públicos en la forma que se determine en la legislación sobre negociación colectiva en la Administración pública y su cumplimiento será evaluado anualmente por el Consejo de Ministros». Esta planificación bien pudiera proyectarse también al ámbito de la discapacidad.

Así pues, cabe plantearse la conveniencia, o incluso la necesidad, de contar con una norma específica que regule la igualdad efectiva de las personas con discapacidad en el ámbito del empleo, ya sea en las empresas o en las Administraciones públicas. En ausencia de la misma, en este momento únicamente es posible recurrir a la responsabilidad social –y, en el caso de las Administraciones públicas, al mandato constitucional de servicio a los intereses generales– de todas las organizaciones para promover medidas, planes, estrategias o modelos internos que permitan luchar eficazmente contra la discriminación. Pero estas técnicas de bajo impacto, al carecer de la fuerza vinculante de las normas jurídicas, serían perfectamente compatibles con una normativa específica, completa y concreta que incorpore mecanismos –tales como los planes de igualdad– que fortalezcan

esa lucha contra todo tipo de discriminación y que garanticen la igualdad de oportunidades y de trato de todas las personas con discapacidad en el empleo. No olvidemos, en este sentido, que el artículo 23.2 del TRLGDPD determina que «las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación establecerán, para cada ámbito o área, medidas concretas para prevenir o suprimir discriminaciones, y para compensar desventajas o dificultades». En concreto, en el apartado d), este precepto exige que se incluyan disposiciones sobre «la adopción de normas internas en las empresas o centros que promuevan y estimulen la eliminación de desventajas o situaciones generales de discriminación a las personas con discapacidad, incluidos los ajustes razonables».

En esta línea, esas normas internas de promoción y estímulo de la erradicación de la discriminación a las que hace referencia la ley deberían caracterizarse, al menos, por lo siguiente:

— Debe tratarse de normas estructurales, que impliquen a toda la organización y en todos los ámbitos funcionales de la misma.

— Deben responder a políticas transversales, presentes en la toma de decisiones de cada una de las áreas de gestión de la organización.

— Deben ser medidas estratégicas, que inspiren la política general de la organización cuando pueda estar comprometido el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato de las personas con discapacidad.

— Deben ser normas transparentes, con una difusión adecuada y que, además, se integren en las acciones de formación de la organización.

— Las medidas deben contar con una dotación presupuestaria básica, suficiente y estable, de manera que el compromiso con la igualdad no se vea limitado por la imprevisión o por los avatares de otros que afecten en menor medida a derechos fundamentales de las ciudadanas y los ciudadanos.

— Debe tratarse de un conjunto de medidas organizado, que cuente con elementos de gestión adecuados y que permita a los gestores públicos contar con herramientas útiles para tomar decisiones e implementar cada una de las adaptaciones necesarias.

— Las normas internas deben ser planificadas, e integrarse en el marco del diálogo con los agentes implicados en la defensa de los derechos de las personas con discapacidad, tanto dentro como fuera de la propia organización.

— La normativa interna debe ser sometida a evaluación y revisión de manera permanente, de modo que puedan realizarse las modificaciones necesarias para hacerla cada vez más eficiente y eficaz.

## Capítulo 5. Conclusiones y propuestas

Una vez realizado el recorrido sobre todos los aspectos relacionados con las medidas de adaptación en el empleo de las personas con discapacidad y el alcance de la acción positiva en el marco del empleo público, podemos plantear, a modo de epílogo, las siguientes conclusiones y propuestas:

I. En nuestra normativa, persiste una definición de la discapacidad muy arraigada todavía en el viejo modelo médico. El artículo 4 del TRLGDPD parece anunciar en su primer apartado un concepto social para, a continuación, llevarnos de nuevo a la discapacidad «de baremo». Esto, en la práctica, hace que los ámbitos subjetivos de aplicación de las normas que contienen medidas de acción positiva para las personas con discapacidad generen una gran inseguridad jurídica. Para la Administración competente, la mayor o menor facilidad de gestión que presente un modelo u otro de discapacidad –es muy evidente que el baremo es una herramienta de gestión muy agradecida– no puede condicionar el acceso a esos derechos; por lo que, con independencia de que se pueda mantener o modificar el mencionado artículo 4 del TRLGDPD, la normativa debe dirigir la acción positiva en el empleo público de personas con discapacidad a todas las personas con diversidad funcional, y no solamente a aquellas que han obtenido el reconocimiento, a baremo, de un determinado grado de discapacidad. En este sentido, 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. Las garantías de derechos fundamentales no pueden, como se ha dicho, estar condicionadas por las zonas de confort de las organizaciones.

II. Contamos con una ingente cantidad de normas en todos los ámbitos funcionales y territoriales, tanto en el empleo público como en el privado, relacionadas con la acción positiva para las personas con discapacidad. Esta normativa, además, se ve inspirada y completada por una vasta acción de los organismos internacionales –señaladamente, Naciones Unidas y la UE– y de nuestros tribunales, de modo que no podemos decir que las carencias de las personas con

discapacidad en la efectividad de su derecho a la igualdad se produzcan directamente por una inacción legislativa.

No obstante, una cosa es la cantidad y otra bien distinta la calidad. La dispersión normativa, el recurso permanente a conceptos jurídicos indeterminados y la imprecisión de muchas normas genera una inseguridad jurídica que, en ocasiones, provoca actitudes pasivas en muchas organizaciones, que gestionan la diversidad de forma reactiva y a la defensiva. Siguen poniendo todo su empeño en entrenar al portero para parar los penaltis.

Este planteamiento está en las antípodas del que favorece la inclusión de las personas con discapacidad en el empleo público, que requiere compromiso, prevención, planificación, sensibilización y proactividad. Por esta razón, cabe plantearse la centralización de la normativa antidiscriminatoria en el ámbito de la discapacidad en una única norma, que no puede ser otra que el TRLGDPD. La transversalidad en la igualdad de oportunidades y de trato en toda la legislación no impide que se recurra a la fórmula de la remisión cuando se trate de regular los derechos de las personas con discapacidad.

Por lo tanto, el TRLGDPD debiera ser un auténtico Código del Derecho de la Discapacidad, al que se remitirían otras normas como el TRLEBEP o algunas más recientes, como la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, y la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, de modo que no se produzcan indeseados puntos de fricción en la definición de los conceptos, los ámbitos de aplicación o el alcance de las medidas de acción positiva. En esa normativa codificada podría encajar perfectamente la de igualdad efectiva, siguiendo el ejemplo de la vigente Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

III. Ante la discriminación no caben actitudes pasivas, contemplativas o condescendientes. La discriminación es una lacra social y debe ser combatida enérgicamente. En el ámbito del empleo público hay que promover acciones decididas de planificación de la lucha contra la discriminación por discapacidad y de garantía de igualdad de oportunidades y de trato de quienes la padecen. Esta reclamación cobra especial sentido si se consideran las vinculaciones constitucionales de los empleadores públicos con el interés general y la necesidad de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas –como exige el artículo 9.2 de la CE–, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitando la participación de toda la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social. De este modo, con el significativo aporte de experiencias ya puestas en práctica, guías, pautas o criterios de actuación difundidos dentro y fuera del ámbito público, las Administraciones públicas deben comprometerse con estrategias de planificación que prevengan las discriminaciones y garanticen la eliminación de obstáculos, la accesibilidad universal y el diseño para todas y todos. A estos efectos, es importante

también contar con los elementos que han mostrado su eficacia como mecanismos de corrección de la discriminación en otros ámbitos legislativos, como la prevención de riesgos laborales o la discriminación por razón de sexo.

IV. Ese compromiso de los empleadores públicos generará, inevitablemente, una enorme casuística. En este sentido, resulta esencial, para conseguir el objetivo real, crear espacios compartidos de exposición de estrategias y experiencias en los que, como no podía ser de otro modo, las garantías de protección de datos exigen anonimizar todos y cada uno de los aportes. La atomización y la dispersión de las distintas unidades de gestión en el empleo público demanda la colaboración de todas ellas en compromisos tan relevantes como el de garantizar a todas y a todos la igualdad de oportunidades y de trato; esto requiere el impulso de foros, portales o instrumentos similares en los que se expongan las experiencias de cada organización en este ámbito, tanto en lo que se refiere a la planificación estratégica y preventiva que garantiza la accesibilidad universal como a los resultados prácticos de cada medida adoptada para aplicar ajustes razonables o adaptaciones en el empleo público.

Como es lógico, esos espacios de experiencias y estrategias compartidas requerirán de la regulación, ordenación y coordinación necesarias, por lo que las iniciativas deben surgir en las unidades administrativas con una organización y capacidad suficientes para asumir ese papel. En estos espacios también deben tener cabida las aportaciones de las entidades del tercer sector que tienen relación directa con las personas con discapacidad y que colaboran con las Administraciones públicas en la planificación de las acciones positivas en el empleo público.

V. 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. Por lo tanto, hay que evitar que la categorización dentro de la discapacidad constituya un elemento que entorpezca la eficacia en la gestión de la diversidad. Es muy evidente que los departamentos, organismos, comités o gestores implicados en esta compleja tarea se verán tentados a incluir en la planificación todo cuando pueda resultar previsible y que se recurra a protocolos de actuación lo más definidos posible, pero lo cierto es que incluso cuando esas pautas resulten muy precisas, será imprescindible atender al caso, a la deficiencia, al obstáculo o la barrera concretos y a la interacción particular que impide o dificulta el pleno ejercicio del derecho a la igualdad de oportunidades o de trato. Tener un plan es imprescindible, pero el plan no es el final del camino, sino el primer paso para transitarlo. Las experiencias en la prevención de los riesgos laborales propias de cada organización deben tenerse en cuenta a estos efectos, por cuanto, aun cuando los fines no son compartidos, las técnicas y los procesos, en muchas ocasiones, son válidos en los dos ámbitos.

VI. El empleo público debe realizar una gestión eficiente de la diversidad, no solo porque su configuración constitucional no permite otra cosa, sino porque debe proyectar un ejemplo de excelencia en todos los ámbitos del empleo. El valor ejemplificador de las buenas prácticas, de los protocolos de actuación, de los planes de prevención de la discriminación y, en definitiva, del compromiso con la diversidad, es irrenunciable. Del mismo modo, toda Administración pública está plena y permanentemente sometida a la ley y al derecho por lo que debe ser un ejemplo de gestión que permita difundir buenas prácticas y, con ello, compromisos firmes con la igualdad en otros ámbitos.

Ya hemos visto cómo, incluso a nivel legislativo, ese compromiso no es uniforme entre las distintas Administraciones públicas; algunas funcionan con normas propias que potencian los mecanismos de acción positiva, mientras que otras siguen ancladas en viejas regulaciones que poco o nada aportan a la normativa básica. Sería bueno que se abriera aquí un entorno competitivo –indeseable, generalmente, en el ámbito público– que espoleara el compromiso político y técnico con la gestión de la diversidad. Para ello, la transparencia y la publicidad son elementos fundamentales, y sería bueno que las ciudadanas y los ciudadanos, votantes o no, tuvieran un conocimiento preciso y amplio sobre el proceder de cada Administración pública en esta materia. El problema es que, como sucede con otras, el efecto que tiene la publicidad de la acción pública en la ciudadanía es, en muchas ocasiones, más formal que real, porque se mira mucho más el móvil que los boletines oficiales.

VII. En línea con lo dicho anteriormente, y en aras de reforzar esos compromisos, las Administraciones públicas deben comunicarse con la ciudadanía de un modo más directo y eficaz. También deben hacerlo entre ellas, como hemos apuntado con anterioridad al referirnos a la difusión de experiencias de inclusión, de procesos de adaptación o a la aplicación de cualquier otra medida de acción positiva, que debiera ser preceptiva tanto si ha resultado exitosa como si no; probablemente, en este último caso, con mayor motivo.

Por otra parte, 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.

La opacidad de muchas de esas acciones, el temor a exponer el resultado de las mismas y, en muchas ocasiones, las dinámicas propias de la política de partidos, hace que nos perdamos valiosas experiencias que podrían contribuir a mejorar nuestros conocimientos y a favorecer el acierto de nuestras decisiones futuras. Evitar la próxima discriminación, aplicar correctamente una medida de acción positiva o acertar con la siguiente adaptación de un puesto de trabajo para una

persona con discapacidad en el empleo público bien valen el esfuerzo de compartir y dar visibilidad a nuestras decisiones y experiencias pasadas. Como recoge el refranero y reproduce el Instituto Cervantes, «más vale ponerse una vez colorado que ciento amarillo».

## Bibliografía de interés

ALARCÓN CARACUEL, M., «El principio de igualdad en el derecho de la Unión Europea», en CRUZ VILLALÓN, J. (Coord.), *La igualdad de trato en el derecho comunitario laboral*. Pamplona: Aranzadi, 1997.

ALONSO-OLEA GARCÍA, B.. «Concepto de discapacidad y su distinción de otros afines, la deficiencia y la incapacidad», en ROMERO RÓDENAS, M. J. (Coord.<sup>a</sup>), *Trabajo y protección social del discapacitado*. Albacete: Editorial Bomarzo, 2003.

ALONSO-OLEA GARCÍA, B.. «La discapacidad en el sistema español de Seguridad Social», en PÉREZ BUENO, L. C. (Dir.), *Hacia un Derecho de la Discapacidad. Estudios en homenaje al profesor Rafael de Lorenzo*. Pamplona: Aranzadi, 2009.

ÁLVAREZ CONDE, E., FIGUERUELO BURRIEZA, A., NUÑO GÓMEZ, L. (dirs.) y CANCIO ÁLVAREZ, M. (Coord.<sup>a</sup>), *Estudios interdisciplinarios sobre igualdad*. Madrid: Iustel, 2009.

BARRERE UNZUETA, M. A., «La acción positiva: análisis del concepto y propuestas de revisión», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 9, 2003.

BOLTAINA BOSCH, X., «La experiencia en las Administraciones locales», en MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, A. J. (Coord.), *El empleo público y las personas con discapacidad*. Madrid: Ediciones Cinca, 2009

CABRA DE LUNA, M., «Un nuevo contexto para la efectividad de los derechos de las personas con discapacidad», en PÉREZ BUENO, L. C. (Dir.), *Hacia un Derecho de la Discapacidad. Estudios en homenaje al profesor Rafael de Lorenzo*. Pamplona: Aranzadi, 2009.

CARDONA RUBERT, M. B., LÓPEZ I. MORA, F., SARAGOSSÀ I. SARAGOSSÀ, J., «Las medidas de integración laboral de las personas con discapacidad en las comunidades autónomas», en ROMERO RÓDENAS, M. J. (Coord.<sup>a</sup>), *Trabajo y protección social del discapacitado*. Albacete: Editorial Bomarzo, 2003.

CASADO PÉREZ, D., «Introducción. El programa pro acceso de las personas con discapacidad al empleo público del Real Patronato sobre Discapacidad», en

AA. VV., *Acceso de las personas con discapacidad al empleo público. 1985-1999*. Madrid: Ed. Real Patronato sobre Discapacidad, 2002.

CORDERO GORDILLO, V., «El acceso al empleo público de las personas con discapacidad», *El estatuto básico del empleado público: XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008, vol. 1, 2009.

CORDERO GORDILLO, V., *Régimen jurídico del empleo de las personas con discapacidad*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.

DE LORENZO GARCÍA, R., «Los contornos del derecho de la discapacidad», en PÉREZ BUENO, L. C. (Dir.), *Hacia un Derecho de la Discapacidad. Estudios en homenaje al profesor Rafael de Lorenzo*. Pamplona: Aranzadi, 2009.

DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, M., *Empleo y prestación de servicios en la Administración pública*. Valladolid: Lex Nova, 2006.

ESTEBAN LEGARRETA, R., *Contrato de trabajo y discapacidad*. Madrid Ibidem, 1999.

ESTEBAN LEGARRETA, R., *Derecho al trabajo de las personas con discapacidad*. Madrid: Real Patronato sobre Discapacidad, 2003.

ESTEBAN LEGARRETA, R., «Una perspectiva histórica de la intervención de los poderes públicos a favor del empleo de las personas con discapacidad», *Documentación Laboral*, núm. 64, 2001.

ESTEBAN LEGARRETA, R. y GUTIERREZ COLOMINAS, D., «La incentivación del empleo de las personas con discapacidad en el medio ordinario de trabajo», *Revista Española de Discapacidad*, vol. 1, núm. 3 (2014).

ESTEBAN LEGARRETA, R. y PÉREZ PÉREZ, J., «Los incentivos laborales a la actividad en Centros Especiales de Empleo», en ESTEBAN LEGARRETA, R. y PÉREZ AMORÓS, F. (dirs.) y SOLÀ MONELLS, X. (Coord.), *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009.

ESTEBAN LEGARRETA, R. y PÉREZ PÉREZ, J., «La situación actual del acceso a la función pública de las personas con discapacidad y colectivos con dificultades. El planteamiento del Estatuto Básico del Empleado Público», en MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, A. J. (Coord.), *El empleo público y las personas con discapacidad*. Madrid: Ediciones Cinca, 2009.

FERNÁNDEZ-CUERVO ARROYO, A., «Normativa de las comunidades autónomas en materia de acceso a su función pública, con especial referencia, en su caso, a las relativas al acceso al empleo público de las personas con discapacidad», en AA. VV., *Acceso de las personas con discapacidad al empleo público. 1985-1999*. Madrid: Ed. Real Patronato sobre Discapacidad, 2002.

GARCÍA QUIÑONES, J. C., «El concepto jurídico laboral de discapacitado», en VALDÉS DAL-RE, F. (Dir.) y LAHERA FORTEZA, J. (Coord.), *Relaciones Laborales de las personas con discapacidad*. Madrid: Ed. Biblioteca Nueva, 2005.

GIMÉNEZ GLUCK, D., *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999.

CIFUENTES GARCÍA, A. (Coord.ª), *El acceso al empleo y a la universidad de las personas con discapacidad: barreras y alternativas*. Burgos: Universidad de Burgos, 2003.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP), «El artículo 24 de la Constitución: algunos problemas pendientes», *Cuadernos de Derecho Público*, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 10, mayo-agosto de 2010.

MARCOS GONZÁLEZ, J. y MOLINA NAVARRETE, C. (coords.), *Prestaciones de incapacidad, retornos al trabajo y ajustes razonables: ¿qué prácticas de empresa para las nuevas normas?* Albacete: Bomarzo, 2025.

MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, A., «Conclusiones generales», en MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, A. J. (Coord.), *El empleo público y las personas con discapacidad*. Madrid: Ediciones Cinca, 2009.

MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, A., «El acceso al empleo público de las personas con discapacidad en las Administraciones públicas autonómicas. Un diagnóstico normativo», en MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, A. J. (Coord.), *El empleo público y las personas con discapacidad*. Madrid: Ediciones Cinca, 2009.

MARTÍNEZ RIVERO, A., «El estatus jurídico de las personas con discapacidad en las leyes de cabecera del ordenamiento jurídico público», en DE LORENZO GARCÍA, R. y PÉREZ BUENO, L. (dirs.), *Tratado sobre discapacidad*. Pamplona: Aranzadi, 2007.

MOLINA GARCÍA, M., *El contrato de trabajo en el sector público*. Granada: Comares, 2000.

MONTOYA MARTÍN, E., *Las empresas públicas sometidas a derecho privado*. Madrid: Marcial Pons, 1996.

MONTOYA MELGAR, A., «Las Administraciones públicas como empresarios laborales (un estudio a la luz del nuevo estatuto del empleado público)», *Relaciones laborales en las Administraciones públicas. Cuadernos de Derecho Judicial*, 2007.

MONZÓN, P., TRÖMEL, S y SOTO RUÍZ, J., «El impacto de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad», en MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, A. J. (Coord.), *El empleo público y las personas con discapacidad*. Madrid: Ediciones Cinca, 2009.

NUÑEZ GONZÁLEZ, C., «La nueva configuración de la reserva de empleo para personas con discapacidad», *Actualidad Laboral*, núm. 1, 1999.

PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho del empleo público*. Madrid: Marcial Pons, 2007.

PÉREZ PÉREZ, J., *Contratación laboral de personas con discapacidad. Incentivos y cuotas de reserva*. Valladolid: Lex Nova, 2015.

PÉREZ PÉREZ, J., «El fomento del empleo de las personas con discapacidad: técnicas de incentivación y entornos normativos protectores», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núms. 2 y 3, 2008.

PÉREZ PÉREZ, J., «La inserción laboral de las personas con discapacidad», en AA.VV., *La qualitat en l'ocupació*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Treball i Indústria, 2006.

PÉREZ PÉREZ, J., «La integración laboral de las personas con discapacidad: análisis de los distintos mecanismos de incentivación», en ESPUNY TOMÁS, M. y PAZ TORRES, O. (Coord.<sup>as</sup>), *Inspección de Trabajo 1906-2006*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

PÉREZ PÉREZ, J., *La discapacidad y el empleo en las Administraciones públicas. Estudios de Relaciones Laborales*. Barcelona: Diputación de Barcelona, 2017.

REAL PATRONATO SOBRE DISCAPACIDAD, *Pautas para una correcta aplicación de las medidas relativas al acceso de las personas con discapacidad al empleo público*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Real Patronato sobre Discapacidad, 2003.

REY MARTÍNEZ, F., «La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo», *Revista española de derecho constitucional*, año núm. 28, núm. 84/2008.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., «Exclusiones, reservas y preferencias en el empleo», en BORRAJO DACRUZ, E. (Dir.), *Comentarios a las leyes laborales. El Estatuto de los Trabajadores*. Madrid: Edersa, 1983.

ROMERO CÁRDENAS, M. J. (Dir.<sup>a</sup> académica), *Libro blanco sobre empleo y discapacidad*. Madrid: Real Patronato sobre Discapacidad, 2023.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la función pública*. Madrid: Tecnos, 2004.

VALDÉS DAL-RÉ, F., «Derechos en serio y personas con discapacidad: una sociedad para todos», en VALDÉS DAL-RE, F. (Dir.) y LAHERA FORTEZA, J. (Coord.), *Relaciones laborales de las personas con discapacidad*. Madrid: Ed. Biblioteca Nueva, 2005.

## El autor

Jorge Pérez Pérez es doctor en Derecho y máster en Prevención y Seguridad por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). En la actualidad, es profesor colaborador de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) y Delegado en Cataluña de la Dirección Especial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Ha publicado monografías y ha participado en numerosas publicaciones relacionadas con el derecho del trabajo y de la seguridad social. Sus principales áreas de especialización son el trabajo de las personas con discapacidad, la contratación laboral, la gestión y la acción protectora de la seguridad social y las relaciones de trabajo en las Administraciones públicas.



# cemical

consorci d'estudis,  
mediació i conciliació  
a l'administració local

[cemical.diba.cat](http://cemical.diba.cat)

El CEMICAL, constituïdo por la Diputació de Barcelona, la Federació de Municipios de Catalunya, la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas, la Federación de Servicios Públicos de la UGT de Catalunya y la Federación de Servicios Públicos de CC.OO., tiene dos objetivos: promocionar el progreso de las relaciones entre los representantes de las entidades locales y el personal a su servicio, y favorecer la resolución de los conflictos laborales. Con la colección Estudios de Relaciones Laborales, el consorcio se propone facilitar el diálogo social, mediante la reflexión y el debate, y abordar cuestiones objeto de discusión en las mesas de negociación.

La necesidad de garantizar la igualdad de trato y de oportunidades para todas las personas con discapacidad en el empleo es, además de un derecho constitucional, un deber para las Administraciones públicas como entidades empleadoras. La lucha contra la discriminación reclama la adopción de medidas de acción positiva para que las personas con discapacidad puedan acceder al empleo público y desarrollar su actividad profesional una vez superado el proceso. Este libro pretende exponer el marco legal de las adaptaciones, valorar experiencias y realizar propuestas que permitan avanzar hacia la igualdad efectiva.

- 1** La carrera administrativa: nuevas perspectivas
- 2** La conciliación de la vida laboral y familiar del personal al servicio de las entidades locales
- 3** El acoso moral: incidencia en el sector público
- 4** El personal directivo en la Administración local
- 5** El personal laboral de las corporaciones locales después del Estatuto básico del empleado público
- 6** Los órganos de representación del personal funcionario: delegados y juntas de personal. Una visión crítica
- 7** El despido colectivo en las administraciones y entes públicos. Marco general, causas y procedimiento
- 8** Aplicación del principio de no discriminación al personal temporal al servicio de la Administración pública
- 9** La reducción de la jornada y la excedencia por cuidado de hijos o familiares en las administraciones públicas
- 10** La discapacidad y el empleo en las administraciones públicas
- 11** La reinternalización de servicios públicos: aspectos administrativos y laborales
- 12** Transparencia y Función Pública
- 13** Extinción de la relación de trabajo en el empleo público interino. El impacto de la jurisprudencia del TJUE (2016-2020)
- 14** Libertad sindical y negociación colectiva. Peculiaridades de su ejercicio en el estatuto del personal funcionario
- 15** Garantía del principio de igualdad en el empleo público local: planes de igualdad
- 16** Transformación digital local y función pública: aspectos organizativos
- 17** Los beneficios sociales en el empleo público
- 18** Resarcimiento económico por abuso de la temporalidad en el empleo público laboral y funcional
- 19** Las medidas de adaptación en el empleo público de las personas con discapacidad