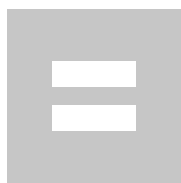


Jorge Pérez Pérez

Les mesures
d'adaptació en
l'ocupació pública
de les persones amb
discapacitat

20



Estudis
de Relacions
Laborals

Jorge Pérez Pérez

Les mesures
d'adaptació en
l'ocupació pública
de les persones
amb discapacitat

© Diputació de Barcelona
Desembre 2025
Disseny gràfic: Jordi Palli
Composició: Addenda
Producció: Subdirecció d'Imatge Corporativa i Promoció Institucional de la Diputació de Barcelona
ISBN: 978-84-10278-66-0

Índex

Abreviatures	6
Introducció	8
Capítol 1. Discapacitat, discriminació i acció positiva en l'ocupació	12
1.1. La discapacitat, la diversitat i la discriminació	12
1.2. La discriminació i les mesures d'acció positiva en l'ocupació de les persones amb discapacitat	16
1.3. La discapacitat i la incapacitat. Interferències i nou marc normatiu en l'àmbit laboral.....	19
1.4. Les mesures d'acció positiva en la prevenció dels riscos laborals de les persones amb discapacitat.....	23
Capítol 2. Fonament normatiu i contingut de les obligacions d'adaptació en l'ocupació pública	28
2.1. L'ocupació pública i la discapacitat. Àmbits subjectius	28
2.2. Les mesures d'acció positiva específiques de l'ocupació pública per a les persones amb discapacitat	33
2.3. Anàlisi de la normativa de les comunitats autònomes sobre adaptacions en l'ocupació pública.....	37
Capítol 3. Abast de l'obligació d'adaptació i procediment per aplicar-la	60
3.1. Les obligacions d'adaptació en el marc de l'acció positiva. Configuració i delimitació.....	60

3.2. Els ajustos raonables i la càrrega excessiva en l'ocupació pública: necessitat, idoneïtat i proporcionalitat.....	64
3.3. Procediment per aplicar les mesures d'adaptació en l'Administració general de l'Estat.....	70
Capítol 4. Anàlisi casuística. Experiències d'adaptació i propostes de bones pràctiques.....	76
4.1. Les mesures d'adaptació i els ajustaments raonables en la jurisprudència europea i constitucional.....	76
4.2. Les mesures d'adaptació en la jurisprudència i en la doctrina judicial	80
4.3. Guies i exemples d'ajustaments raonables en l'àmbit europeu	85
4.4. Guies i exemples d'ajustaments raonables en l'àmbit espanyol.....	94
4.5. Cap a un model de prevenció de la discriminació i planificació de les garanties d'igualtat en l'ocupació pública.....	103
4.6. La Llei orgànica per a la igualtat efectiva de dones i homes com a model per imitar.....	108
Capítol 5. Conclusions i propostes.....	113
Bibliografia d'interès.....	117
L'autor	121

Abreviatures

BOE	Butlletí Oficial de l'Estat
CDPD	Convenció Internacional sobre els Drets de les Persones amb Discapacitat
CE	Constitució espanyola de 1978
IMSERSO	Institut de Gent Gran i Serveis Socials
LPRL	Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals
LISMI	Llei 13/1982, de 7 d'abril, d'integració social dels minusvàlids
LIONDAU	Llei 51/2003, de 2 de desembre, d'igualtat d'oportunitats, no-discriminació i accessibilitat universal de les persones amb discapacitat
LOI	Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes
OMS	Organització Mundial de la Salut
RDAPD	Reial decret 2271/2004, de 3 de desembre, pel qual es regula l'accés a l'ocupació pública i la provisió de llocs de treball de les persones amb discapacitat
STC	Sentència del Tribunal Constitucional
STJUE	Sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea
STS	Sentència del Tribunal Suprem
STSJ	Sentència del tribunal superior de justícia
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Suprem
TSJ	Tribunal superior de justícia
TJUE	Tribunal de Justícia de la Unió Europea

TRLCPE	Text refós de la Llei de classes passives de l'Estat, aprovat pel Reial decret legislatiu 670/1987, de 30 d'abril
TRLEBEP	Text refós de la Llei de l'Estatut bàsic dels treballadors públics, aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre
TRLET	Text refós de la Llei de l'Estatut dels Treballadors, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2015, de 23 d'octubre
TRLGDPD	Text refós de la Llei general de drets de les persones amb discapacitat i de la seva inclusió social, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2013, de 29 de novembre
TRLGSS	Text refós de la Llei general de la Seguretat Social, aprovat pel Reial decret legislatiu 8/2015, de 30 d'octubre
TRLISOS	Text refós de la Llei d'infraccions i sancions en l'ordre social, aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2000, de 4 d'agost
UE	Unió Europea

Introducció

En les darreres dècades, la sensibilitat social i institucional creixent cap als drets de les persones amb discapacitat ha generat avenços legislatius, doctrinals i jurisprudencials importants en els diferents àmbits del dret. Aquest procés de transformació ha estat impulsat tant per l'evolució dels valors socials com per la pressió d'organismes internacionals, l'activisme i els moviments socials que demanaven la inclusió i el reconeixement de les persones amb discapacitat com a subjectes de drets plens. En aquest context, l'ocupació –i en concret, l'ocupació pública– ha sorgit com una àrea clau d'intervenció, atès el seu paper en la construcció de societats més justes i cohesionades.

No és casual que la feina i l'ocupació es considerin drets essencials en múltiples ordenaments jurídics i normes institucionals, incloses la Declaració Universal dels Drets Humans i la Convenció Internacional sobre els Drets de les Persones amb Discapacitat (en endavant, CDPD). A més de tenir una funció econòmica, l'ocupació és un factor essencial d'inclusió social, reconeixement, autonomia personal i dignitat. Per això, garantir la igualtat d'oportunitats en l'accés, la permanència i el desenvolupament de l'ocupació pública per a les persones amb discapacitat no és només una exigència jurídica formal, sinó un imperatiu ètic, polític i social en les democràcies contemporànies. L'ocupació pública, en particular, té una dimensió simbòlica i pràctica rellevant, ja que ha de reflectir els valors constitucionals i servir d'exemple en la promoció de la igualtat i de la diversitat.

Aquest compromís amb la igualtat efectiva es tradueix en la necessitat d'adoptar mesures d'acció positiva dirigides a corregir les desigualtats històriques i estructurals. Una que destaca de manera especialment rellevant és l'obligació de fer ajustos raonables i adaptacions en els llocs de treball, però cal subratllar que no es tracta de simples concessions assistencials o compassives a les persones amb discapacitat, sinó que són drets exigibles, plenament reconeguts i protegits per una legislació sòlida i multidimensional. Aquest marc legal inclou des de la normativa internacional ratificada per Espanya fins a la legislació estatal i autonòmica, passant per la regulació interna de les administracions públiques

i l'aportació imprescindible de la jurisprudència i de la doctrina judicial en la interpretació de les normes.

El principi de no-discriminació considerat en la seva dimensió formal i, sobretot, en el seu vessant substantiu, exigeix que els ocupadors públics actuïn com a garants de l'interès general i no sols es limiten a abstenir-se de fer pràctiques excloents. Al contrari, han d'assumir un paper actiu en la identificació i eliminació de barreres físiques, organitzatives, tecnològiques i actitudinals, que impedeixen l'exercici efectiu del dret a la feina de les persones amb discapacitat. En aquest sentit, l'obligació de fer ajustos raonables respon a la lògica de la igualtat material, entesa com la necessitat d'equilibrar les condicions perquè totes les persones puguin competir i desenvolupar-se en igualtat de condicions reals, i no merament formals.

Tanmateix, portar aquests principis jurídics i ètics a pràctiques concretes continua presentant múltiples reptes i tensions que en dificulten l'aplicació efectiva. Entre aquests obstacles, destaca l'ambigüitat conceptual de termes jurídics clau, com ara *ajust raonable* o *càrrega excessiva*, la interpretació dels quals no és uniforme i varia segons el context, l'Administració o l'òrgan judicials que els analitzi. Aquesta disparitat provoca inseguretat jurídica i, de vegades, limita els drets. A més, hi ha una tensió inherent entre les garanties d'igualtat i els principis tradicionals de l'ocupació pública, com el mèrit i la capacitat, que sovint s'interpreten de manera rígida, cosa que dificulta la flexibilitat necessària per incorporar ajustos personalitzats. En darrer lloc, l'escassa sistematització i difusió de bones pràctiques institucionals limita que es puguin replicar les experiències amb èxit i perpetua la desigualtat en l'accés a la feina i les dificultats de moltes persones per desenvolupar l'activitat professional en condicions d'igualtat d'oportunitats i de tracte.

Aquesta situació evidencia una bretxa preocupant entre els estàndards normatius, que són avançats i ambiciosos, i la seva aplicació real, que sovint és insuficient o simbòlica. Aquesta bretxa no només posa en risc el reconeixement ple dels drets de les persones amb discapacitat, sinó que també afecta negativament la imatge pública i la legitimitat de l'ocupació pública com a espai inclusiu i referent. En conseqüència, és imprescindible fer una anàlisi crítica i profunda que identifiqui aquestes dificultats i proposi vies per superar-les.

A més, el paradigma jurídic vigent ha experimentat una evolució significativa en la seva conceptualització de la discapacitat. Mentre que en el passat predominava un enfocament medicorehabilitador centrat en la deficiència o incapacitat de l'individu, actualment s'imposa un model social i de drets humans, promogut especialment per la CDPD. Aquest canvi de perspectiva implica una redefinició profunda del paper de les institucions públiques, que ja no es poden limitar a protegir les persones amb discapacitat o assistir-les de manera paternalista, sinó que han de garantir la igualtat material mitjançant polítiques estructurals inclusives, eliminant barreres i promovent la participació plena i efectiva en tots els àmbits de la vida, incloent-hi la feina.

En aquest marc conceptual, les adaptacions en el lloc de treball no són simples instruments funcionals per facilitar l'accessibilitat, sinó manifestacions concretes i tangibles del dret subjectiu a la igualtat real i efectiva. Això implica que aquestes adaptacions s'han d'entendre com un component essencial de les polítiques públiques d'inclusió, amb un enfocament proactiu, participatiu i orientat als resultats, en lloc de ser un mer tràmit burocràtic o un acte discrecional. A més, aquestes adaptacions s'han de considerar no només aspectes tècnics o materials, sinó també canvis organitzatius, culturals i formatius que permetin la integració plena i el reconeixement de la diversitat com un valor essencial per a l'Administració pública.

En el context espanyol, l'articulació i el desenvolupament d'aquests drets es basen en un entramat normatiu complex i plural que inclou, entre d'altres, la Constitució espanyola (d'ara endavant, CE); el text refós de la Llei de l'estatut bàsic de l'empleat públic (d'ara endavant, TRLEBEP); el text refós de la Llei general de drets de les persones amb discapacitat (d'ara endavant, TRLGDPD); la Llei 15/2022, d'igualtat de tracta i la no-discriminació, així com una sèrie de normes reglamentàries i autonòmiques. Aquest corpus normatiu ha anat incorporant a poc a poc les exigències del model social de la discapacitat i els estàndards internacionals, tot i que no ha pogut evitar les resistències i contradiccions derivades d'inèrcies institucionals i culturals.

De fet, encara subsisteixen elements propis de l'antic model mèdic, com la preeminència de la certificació administrativa de discapacitat –establerta genèricament en un grau igual o superior al 33 %–, com a condició per accedir a determinats drets laborals i socials. Aquesta certificació, si bé és necessària per a certes finalitats, pot limitar l'aplicació efectiva de l'enfocament inclusiu, perquè fa un èmfasi excessiu en la valoració mèdica i no sempre reflecteix les barreres reals que afronten les persones en l'entorn laboral. Per això, i per consolidar un autèntic model social de la discapacitat, cal avançar cap a sistemes més flexibles i centrats en la valoració funcional i contextual de les necessitats de cada persona.

D'altra banda, la interpretació jurisprudencial de l'obligació de fer ajustos raonables com un dret jurídic vinculant i no com una mera facultat discrecional ha representat una fita rellevant en el reconeixement dels drets de les persones amb discapacitat amb relació a l'ocupació. La doctrina del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (d'ara endavant, TJUE), concretament, ha contribuït a consolidar el principi que l'omissió d'ajustos raonables pot constituir una forma de discriminació per motius de discapacitat. Aquesta interpretació ha reforçat el caràcter vinculant de les mesures d'adaptació i ha obligat els estats membres, inclosa Espanya, a desenvolupar mecanismes efectius per al seu compliment.

En aquesta línia, la reforma recent del text refós de la Llei de l'Estatut dels treballadors (d'ara endavant, TRLET), que incorpora l'obligació empresarial d'intentar preservar l'ocupació mitjançant adaptacions raonables abans d'extingir la relació

laboral per incapacitat permanent, representa un avenç important. No obstant això, aquesta reforma encara està pendent de traslladar-se de manera coherent a l'àmbit de l'ocupació pública, especialment pel que fa al personal funcionari, en què les garanties i els procediments són diferents.

En aquest context, aquesta obra té com a objectiu analitzar, des d'una perspectiva crítica i sistemàtica, el fonament, l'abast, el contingut i els límits de l'obligació d'adaptació en l'ocupació pública de les persones amb discapacitat a Espanya. Per això, es parteix d'una anàlisi conceptual rigorosa de la discapacitat i de les diverses formes de discriminació que es poden produir en l'àmbit laboral, amb una atenció especial a les discriminacions indirectes i per omissió, que solen ser més complicades de detectar i combatre.

A continuació, es tracta del marc normatiu general, tant nacional com autonòmic, que regula aquesta matèria, i es para una atenció especial al paper que tenen els poder públics en l'adopció de mesures efectives d'inclusió, així com a les possibles incoherències i àrees de millora. S'examina amb detall l'abast de l'obligació d'adaptació en l'àmbit públic, els seus possibles límits –per exemple, el concepte de *càrrega excessiva o desproporcionada*– i els procediments administratius establerts per aplicar-la, amb una al·lusió especial a la pràctica en l'Administració general de l'Estat pel valor referencial que té.

L'anàlisi es completa amb una revisió casuística de la jurisprudència rellevant, tant europea com nacional, que ofereix un marc interpretatiu actualitzat i un conjunt de criteris útils per aplicar-lo de manera pràctica. A més, s'incorpora una recopilació de guies, exemples i bones pràctiques desenvolupades en diferents contextos institucionals, que poden servir de referència per millorar la gestió i el compliment d'aquestes obligacions.

Finalment, l'obra conclou amb una sèrie de reflexions i propostes orientades a millorar l'eficàcia d'aquestes mesures i avançar cap a un model més coherent, garantista i sostenible d'inclusió en l'ocupació pública. Entre aquestes propostes destaquen la necessitat d'aclarir i harmonitzar els conceptes jurídics indeterminats, revisar i flexibilitzar els criteris d'acreditació de la discapacitat, potenciar la formació i sensibilització dels gestors públics, i reforçar els mecanismes de control, supervisió i rendició de comptes de les administracions públiques en aquesta matèria.

En definitiva, aquest treball no es limita a exposar de manera dogmàtica i descriptiva les normes vigents, sinó que pretén contribuir a consolidar un marc jurídic i operatiu més equitatiu, eficaç i d'acord amb els valors constitucionals i internacionals en matèria de drets humans i no-discriminació. A través d'aquesta anàlisi, es busca evidenciar que les adaptacions en l'ocupació pública no són un favor, una excepció o una càrrega, sinó una expressió tangible i necessària del principi d'igualtat que, lluny d'amenaçar l'eficiència i la qualitat del sistema, l'enriqueix amb la incorporació plena i respectuosa de la diversitat humana en l'espai laboral.

Capítol 1. Discapacitat, discriminació i acció positiva en l'ocupació

1.1. La discapacitat, la diversitat i la discriminació

La discapacitat és, sens dubte, un factor determinant d'exposició a la discriminació; és a dir, una condició que pot afectar el dret a la igualtat d'oportunitats i de tracte de moltes persones en diferents àmbits de la vida social, i molt especialment en el de l'ocupació. Per això, s'ha arribat a constituir l'anomenat *dret de la discapacitat*, que, des de la perspectiva dels drets humans, intenta abraçar la regulació de tots els aspectes rellevants perquè es garanteixi a totes les persones amb discapacitat el dret a la igualtat de manera transversal, en dissenyar una societat per a tothom, amb independència de les característiques de cada persona i des del reconeixement de la diversitat com un valor essencial en una societat inclusiva.

Però, abans d'estudiar els mecanismes que la normativa ha estat utilitzant per aconseguir una societat lliure de barreres que limitin o impedeixen a les persones amb discapacitat la seva participació plena i efectiva en la societat, en igualtat de condicions, és indispensable, en primer lloc, delimitar el model de discapacitat. Com hem vist, l'atenció dels legisladors sobre aquesta qüestió és cada vegada més perceptible, tant en l'àmbit internacional com en el nostre dret intern. Partim d'un model de discapacitat inicialment compassiu, orientat a la beneficència i a l'atenció d'aquestes persones amb un enfocament caritatiu i desproveït de qualsevol intenció inclusiva; no obstant això, el dret de la discapacitat ha anat evolucionant cap a un model més social, que no se centre en les característiques de cada persona, sinó com els condicionament socials de qualsevol tipus –no sempre físics, per cert– afecten el desenvolupament normal de totes les persones en l'educació, la cultura, l'ocupació, les relacions personals i socials, i molts altres aspectes de la vida.

Així, la discapacitat ja no es presenta com una mancança personal, com un dèficit que cal assumir, acceptar i, en tot cas, compadir, que es converteix en un factor d'exclusió i de discriminació *per se*. La discapacitat deixa de considerar-se des d'aquesta visió estrictament mèdica o terapèutica per convertir-se

en un factor essencial de consolidació dels drets humans i, amb això, en una obligació ineludible per a qualsevol estat que pretengui merèixer el qualificatiu de social. Aquest nou enfocament té en l'epicentre el discurs sobre la igualtat, que també és evolutiu i que pretén revolucionar la visió de la discapacitat des de la diferència cap a la diversitat. Aquest punt de vista és imprescindible per entendre l'abast real de les mesures d'acció positiva que la normativa ha introduït en el nostre dret del treball i de l'ocupació; si no, és completament impossible entendre l'encaix d'aquestes mesures en les diferents organitzacions socials, tant públiques com privades.

Sens dubte, aquest model social de discapacitat inspira tant la nostra legislació interna com el marc normatiu internacional del dret de la discapacitat. En aquest últim, des dels primers passos fets en l'àmbit de les Nacions Unides el 1987 fins a la CDPD actual, signada a Nova York el 13 de desembre de 2006 i aprovada per Espanya mitjançant instrument de ratificació el 23 de novembre de 2007 (BOE de 21 d'abril de 2008), el reconeixement de la dignitat i el valor inherents i dels drets iguals i inalienables de tots els membres de la família humana que proclama la Carta de les Nacions Unides han estat la base per crear un dret social de la discapacitat a escala internacional. La CDPD reafirma la necessitat que les persones amb discapacitat exerceixin els drets humans i les llibertats fonamentals de manera plena i sense discriminació, però també reconeix que la discapacitat és un concepte evolutiu i que, a més, existeix una diversitat evident en el mateix àmbit de la discapacitat. Per la seva banda, l'Organització Mundial de la Salut (OMS) va aprovar, el 22 de maig de 2001, la classificació internacional del funcionament, de la discapacitat i de la salut (CIF) en què també es fa referència a la discriminació per discapacitat. Per tant, cal abordar la lluita contra la discriminació des del reconeixement de la diversitat, representada tant en l'existència de persones amb discapacitat i sense com en els diferents tipus que comporta.

En l'àmbit de la Unió Europea (d'ara endavant, UE), aquest model social de discapacitat, aplicat a l'ocupació, està plenament ratificat en la Directiva 2000/78/CE, del Consell, de 27 de novembre de 2000, relativa a l'establiment d'un marc general per a la igualtat de tracte en la feina i l'ocupació. En aquesta directiva es reforça la importància de combatre qualsevol forma de discriminació i, especialment, la necessitat d'adoptar mesures adequades per a la integració social i econòmica de les persones grans i de les persones amb discapacitat, tal com va recollir la Carta comunitària dels drets socials fonamentals dels treballadors de 1989; tot això es basa en el reconeixement del respecte als drets humans i a les llibertats fonamentals que proclama l'article 6 del Tractat de la Unió Europea i que garanteix el Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i de les llibertats fonamentals.

D'altra banda, l'article 14 de la CE consagra el principi d'igualtat, que és un dels valors superiors del nostre ordenament jurídic als quals fa referència el text

constitucional en l'article 1.1. A més, l'article 9.2 conté l'anomenat *principi d'igualtat material*, que obliga els poders públics a promoure les condicions perquè la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en què s'integra siguin reals i efectives, i a destituir els obstacles que impedeixin o dificultin la seva plenitud i facilitar la participació de tota la ciutadania en la vida política, econòmica, cultural i social. Aquesta visió social es reflecteix, finalment, en l'article 49 de la nostra carta magna, que estableix que les persones amb discapacitat exerceixin els drets que preveu en condicions de llibertat i igualtat reals i efectives, i que són els poders públics els que han d'impulsar les polítiques que garanteixin la plena autonomia personal i la inclusió social de les persones amb discapacitat en entorns universalment accessibles. Aquesta darrera referència és determinant, com veurem, per establir mesures d'acció positiva a la feina, especialment en les obligacions d'adaptació en l'ocupació pública a les quals ens referirem més endavant.

Un cop constituït aquest model de dret de la discapacitat, amb una base essencialment social i centrat en les necessitats –que creen obligacions per als diferents operadors socials, tant organitzacions públiques i privades com la mateixa ciutadania, que hem de fer de la diversitat un patró transversal en els nostres comportaments i en les nostres accions–, hem de fer front a un segon repte, no menys important que l'anterior, que és determinar quines circumstàncies han de concórrer perquè puguem convenir que una persona presenta cap discapacitat. Aquesta qüestió esdevé, com és lògic, transcendent, perquè condiciona l'accés a les mesures correctores de la discriminació i a les garanties d'igualtat d'oportunitats i de tracte. En definitiva, cal identificar elements personals de qualsevol mena –no únicament els que mereixen el qualificatiu de patològics per a la medicina– que situen la persona en una posició de desavantatge o que constitueixen una barrera perquè participi de manera plena i efectiva en la societat. Una vegada identificats aquests elements, cal determinar quines mesures són adequades, en cada cas, per corregir aquest desavantatge o per eliminar aquestes barreres, i, finalment, haurem de sotmetre la qüestió al judici ineludible de proporcionalitat per determinar si l'actuació és necessària, si és idònia per posar fi a la discriminació i si, en definitiva, la seva adopció comporta una càrrega excessiva o desproporcionada o no.

La concreció del concepte de *discapacitat* no es troba en la normativa internacional a la qual ens hem referit anteriorment; el que planteja, en realitat, és un model social de discapacitat. Sobre això, és la normativa interna la que determina les condicions que han de concórrer perquè a algú se li reconegui la condició de persona amb discapacitat. En el cas d'Espanya, aquesta concreció es fa en el TRLGDPD, que en l'article 4 estableix que «són persones amb discapacitat aquelles que presenten deficiències físiques, mentals, intel·lectuals o sensorials, previsiblement permanents que, en interactuar amb diverses barreres, poden impedir-ne la participació plena i efectiva en la societat, en igualtat de condicions

amb els altres». Sens dubte, es tracta d'un concepte de *discapacitat* que encaixa plenament en el model social internacional i establert constitucionalment, si bé en el segon apartat d'aquest mateix article 4 apareix un *a més* que fa que aquest concepte social genèric de discapacitat es completi amb un altre de més versàtil per als poders públics i de determinació més objectiva. Així, es diu que també «tenen la consideració de persones amb discapacitat aquelles a les quals se'ls hagi reconegut un grau de discapacitat igual o superior al 33 per cent». D'altra banda, tal com assenyala l'article 35 del mateix TRLGDPD, en l'exercici del dret al treball, «tenen la consideració de persones amb discapacitat les persones pensionistes de la Seguretat Social que tinguin reconeguda una pensió d'incapacitat permanent en el grau de total, absoluta o gran invalidesa i les persones pensionistes de classes passives que tinguin reconeguda una pensió de jubilació o de retir per incapacitat permanent per al servei o inutilitat». Aquest panorama normatiu intern en l'àmbit del dret de la discapacitat i la lluita contra la discriminació es completa a la Llei 15/2022, de 12 de juliol, integral per a la igualtat de tracte i la no-discriminació, que té com a objectiu garantir i promoure el dret a la igualtat de tracte i no-discriminació i respectar la dignitat de les persones per igual, en el desenvolupament dels articles 9.2, 10 i 14 de la CE. En l'article 2, es reconeix el dret de qualsevol persona a la igualtat de tracte i no-discriminació amb independència de la seva nacionalitat, edat o de si disposa de residència legal, de manera que ningú no pot ser discriminat per raó –entre d'altres– de discapacitat. Aquesta norma exigeix que totes les persones víctimes de discriminació, especialment les que presenten discapacitat, tinguin accés integral a la informació sobre els seus drets i sobre els recursos existents en un format accessible i comprensible –lectura fàcil, Braille, llengua de signes, tant l'espanyola com la catalana, i altres modalitats o opcions de comunicació.

Així doncs, podem afirmar que la normativa espanyola, sobre la base d'un model social impulsat des dels àmbits internacionals i reflectit en la CE, ha establert un concepte de *discapacitat* centrat en la limitació a què s'enfronten les persones amb deficiències de diferent tipus a l'hora de participar de manera plena en la societat en interactuar amb aquestes barreres limitadores. Però, d'altra banda, també són persones amb discapacitat aquelles a qui s'ha reconegut expressament un grau de discapacitat igual o superior al 33 % o alguna pensió d'incapacitat permanent o de jubilació per incapacitat. Això vol dir, com veurem, que les mesures d'acció positiva –com ara adaptar l'accés i el lloc de treball a les necessitats de les persones amb discapacitat dins de l'ocupació pública– no només han d'anar dirigides als qui presentin una resolució administrativa en què es reconegui aquest grau de discapacitat, sinó també a tots els qui encaixin en el concepte genèric de *discapacitat* quan les seves deficiències interactuïn amb barreres que els impedeixin participar de manera normal en tots els entorns socials i, més concretament, en la feina. Per tant, les obligacions d'adaptació, com veurem, van més enllà del

col·lectiu de persones que disposen d'una acreditació administrativa del grau de discapacitat o del reconeixement d'una pensió, cosa que comporta, en la pràctica, una dificultat enorme per delimitar l'àmbit subjectiu d'aquestes obligacions.

1.2. La discriminació i les mesures d'acció positiva en l'ocupació de les persones amb discapacitat

Hem de començar assenyalant que la discriminació de les persones amb discapacitat també s'aprecia de manera clara en l'àmbit de l'ocupació i la feina. Així doncs, convé centrar el concepte de *discriminació*, perquè és determinant per identificar les situacions en què és preceptiva l'acció positiva.

En aquest sentit, en l'article 2 de la CDPD es defineix la discriminació com «qualsevol distinció, exclusió o restricció per motius de discapacitat que tingui el propòsit o l'efecte d'obstaculitzar o deixar sense efecte el reconeixement, gaudi o exercici, en igualtat de condicions, de tots els drets humans i llibertats fonamentals en els àmbits polític, econòmic, social, cultural, civil o d'altre tipus». Inclou totes les formes de discriminació, entre les quals, la denegació d'«ajustaments raonables». Cal entendre aquest últim apunt com una ordre directa per fer els ajustos –com les adaptacions– quan siguin raonables, sota pena d'incórrer en discriminació, que en aquest cas seria per omissió. Per tant, calen formes de discriminació passives, la característica fonamental de les quals és la inacció en situacions que reclamen aplicar mesures d'acció positiva.

Per la seva banda, la Directiva 2000/78/CE prohibeix en tota la UE qualsevol discriminació directa o indirecta per motius de discapacitat. Aquesta referència a totes dues classes de discriminació es concreta en la definició que conté l'article 2.2 de la mateixa directiva, en assenyalar que «existeix discriminació directa quan una persona és, ha estat o podria ser tractada de manera menys favorable que una altra en situació anàloga» per motiu de discapacitat. No obstant això, la discriminació és indirecta «quan una disposició, criteri o pràctica, aparentment neutres situa persones [...] amb discapacitat [...] en desavantatge particular respecte a altres grups», tret que es produeixi alguna d'aquestes dues circumstàncies:

- que «aquesta disposició, criteri o pràctica es pugui justificar objectivament amb una finalitat legítima i llevat que els mitjans per aconseguir aquesta finalitat siguin adequats i necessaris».

- o que «respecte de les persones amb una discapacitat determinada, l'empresari o qualsevol persona o organització a qui s'apliqui el que disposa aquesta directiva –incloses també, per tant, les administracions públiques, ja que són ocupadores– estigui obligat, en virtut de la legislació nacional, a adoptar mesures adequades d'acord amb els principis previstos en l'article 5 per eliminar els desavantatges que comporta aquesta disposició, aquest criteri o aquesta pràctica».

No cal dir que la presència de les discriminacions indirectes acostuma a ser més subtil i inconcreta, de manera que requereix sempre aquesta anàlisi de les circumstàncies específiques que puguin implicar un desavantatge per a una persona per raó de la seva discapacitat, respecte d'altres persones que no la presenten. Les discriminacions per inacció solen ser d'aquest tipus, és a dir, indirectes, perquè difícilment una norma, un criteri o una pràctica contenen un principi discriminatori que exclogui directament les persones amb discapacitat quant a l'accés a una mesura d'ajust o d'adaptació. És a dir, ens trobem, en la majoria dels supòsits, amb disposicions, criteris o pràctiques aparentment neutres que poden situar en desavantatge, precisament per aquesta neutralitat, una persona amb discapacitat, ja que provoquen una conducta passiva en l'ocupador que impedeix a aquesta persona accedir a una mesura d'acció positiva. En aquest sentit, l'article 5 de la CDPD estableix que «no es consideren discriminatòries [...] les mesures específiques que siguin necessàries per accelerar o aconseguir la igualtat de fet de les persones amb discapacitat».

Per tant, i en termes de garantir el dret a la igualtat d'oportunitats i a la igualtat de tracte, cal concloure que una norma, un criteri o una pràctica que signifiquin impedir l'aplicació d'una mesura d'ajust raonable o una adaptació adequada d'accés a la feina o d'un lloc de treball a una persona amb discapacitat constitueix una discriminació i, en conseqüència, una vulneració d'un principi constitucional i un dret fonamental. Això és així tant si aquesta disposició, aquest criteri o aquesta mesura comporten la impossibilitat intrínseca d'aplicar la mesura d'acció positiva pertinent, com si aquesta exclusió no s'inclou directament perquè és neutra aparentment, però el resultat comporta un desavantatge en la persona amb discapacitat en no aplicar la mesura d'adaptació o ajust que escaigui.

Un cop establert l'abast dels dos tipus de discriminació, hem de tractar de l'anàlisi de les mesures d'acció positiva en l'àmbit de l'ocupació. Amb caràcter general, la Llei 3/2023, de 28 de febrer, d'ocupació, encara vigent, consagra, en l'article 5, com un dels principis rectors de la política d'ocupació el d'igualtat i no-discriminació en l'accés i consolidació de la feina i desenvolupament professional per motiu de discapacitat. La discapacitat apareix també com un factor determinant en els instruments de planificació de la política d'ocupació, com ara l'Estratègia espanyola de suport actiu a l'ocupació i el Pla anual per al foment de l'ocupació digna, compromesos amb la tasca d'evitar discriminacions per discapacitat en la planificació, organització i desenvolupament de les accions d'ocupabilitat, cosa que inclou una atenció prioritària a aquest col·lectiu respecte de la política d'ocupació. Aquesta inclusió comporta aplicar mesures d'acció positiva específiques, com les bonificacions en les quotes de la Seguretat Social que es preveuen en la Llei 43/2006, de 29 de desembre. També el Reial decret llei 1/2023, de 10 de gener, conté incentius d'aquesta naturalesa per contractar persones amb capacitat intel·lectual límit. Es tracta, en tots dos casos, de mesures d'acció positiva

promocionals que, tot i així, no s'apliquen a les administracions públiques i que, per tant, pretenen impulsar l'ocupació de les persones amb discapacitat en l'àmbit de l'empresa.

A més d'aquestes mesures d'incentivació econòmica de la contractació de persones amb discapacitat que, com hem vist, no tenen impacte en l'ocupació pública, la nostra legislació conté altres tècniques de caràcter coercitiu per impulsar que puguin accedir a feina, tant en l'àmbit de l'empresa com en el de l'ocupació pública. Entre aquestes mesures, com veurem a continuació, hi ha l'obligació d'adaptar els llocs de treball.

Mentre que l'article 42.1 del TRLGDPD obliga les empreses públiques i privades que de cinquanta treballadors o més que contractin com a mínim el 2 % siguin persones amb discapacitat, l'article 59.1 del TRLEBEP estableix que en les ofertes d'ocupació pública s'ha de reservar una quota no inferior al 7 % de les vacants perquè les cobreixen entre persones amb discapacitat, de manera que com a mínim el 2 % de les places ofertes es cobreixin amb persones que acreditin discapacitat intel·lectual i la resta, amb persones que acreditin qualsevol altre tipus de discapacitat. Així doncs, les quotes de reserva d'ocupació són, tant en l'àmbit de l'empresa com en el de l'ocupació públiques, mesures d'acció positiva directa que obliguen els ocupadors a impulsar la contractació de les persones amb discapacitat, ja sigui mitjançant la contractació directa –TRLGDPD– o mitjançant la reserva d'ocupació en els processos selectius –TRLEBEP– en l'àmbit públic.

Això no obstant, en cap d'aquests dos marcs legislatius les obligacions dels ocupadors no es limiten al moment de l'accés a la feina, sinó que els legisladors han volgut que incloguin el desenvolupament mateix de les relacions laborals, ja siguin pròpies de l'àmbit laboral o s'emmarquin en el dret de la funció pública. En aquest últim cas, l'article 59.2 del TRLEBEP imposa adaptacions i ajustos tant en el desenvolupament del procés selectiu com en els llocs de treball assignats a persones amb discapacitat, cosa que analitzarem més endavant. En l'àmbit laboral, l'article 40 del TRLGDPD obliga els empresaris a «adoptar les mesures adequades per a l'adaptació del lloc de treball i l'accessibilitat de l'empresa, en funció de les necessitats de cada situació concreta, amb la finalitat de permetre a les persones amb discapacitat accedir a l'ocupació, exercir la seva feina, progressar professionalment i accedir a la formació, llevat que aquestes mesures representin una càrrega excessiva per a l'empresari. Per determinar si una càrrega és excessiva cal tenir en compte si és pal·liada en grau suficient mitjançant les mesures, ajudes o subvencions públiques per a persones amb discapacitat, així com els costos financers i d'un altre tipus que les mesures impliquin i les dimensions i el volum de negocis total de l'organització o empresa».

Finalment, la reforma recent introduïda en l'article 49 del TRLET per la Llei 2/2025, de 29 d'abril, incorpora també obligacions d'ajust i adaptació que analitzarem a continuació.

1.3. La discapacitat i la incapacitat. Interferències i nou marc normatiu en l'àmbit laboral

Tal com hem pogut comprovar en els apartats anteriors, el mateix TRLGDPD a l'hora d'establir el concepte legal de *discapacitat* en recorre a un altre de diferent, propi de l'àmbit de l'acció protectora del nostre sistema de Seguretat Social, que és el d'*incapacitat permanent*. Es tracta d'una prestació contributiva que reconeix aquella persona que, complint els requisits establerts en el capítol XI del títol II del TRLGSS, «després d'haver estat sotmesa al tractament prescrit, presenta reduccions anatòmiques o funcionals greus, susceptibles de determinació objectiva i previsiblement definitives, que disminueixin o anul·lin la seva capacitat laboral. No obsta a aquesta qualificació la possibilitat de recuperació de la capacitat laboral de la persona incapacitada, si aquesta possibilitat s'estima mèdicament com a incerta o a llarg termini». En l'àmbit del sistema de classes passives de l'Estat, les prestacions per incapacitat permanent estan regulades en els articles 28 i següents del TRLCPE.

Tanmateix, d'acord amb el que estableix l'article 4.3 del TRLGDPD, el grau de discapacitat el determina l'òrgan competent mitjançant l'aplicació del barem vigent establert reglamentàriament, que es recull en l'annex I del Reial decret 888/2022, de 18 d'octubre, pel qual s'estableix el procediment per al reconeixement, declaració i qualificació del grau de discapacitat. Per tant, malgrat la proximitat aparent de tots dos conceptes –incapacitat i discapacitat–, responen a àmbits i paràmetres diferents. En el cas de la incapacitat permanent, es tracta de situacions en què s'acredita una disminució o anul·lació de la capacitat laboral produïda per reduccions anatòmiques o funcionals greus i previsiblement permanents, determinades prèviament de manera objectiva. En el cas de la discapacitat, s'aplica un barem amb criteris tècnics unificats per determinar-ne el grau. El percentatge obtingut en l'avaluació de les deficiències, les limitacions en l'activitat i les restriccions en la participació que presenti la persona, s'ha de modificar, si escau, sumant-hi la puntuació obtinguda en el barem de factors contextuais o barres ambientals.

Totes dues situacions estan vinculades pel mateix TRLGDPD, que en l'article 4.2 assenyalava que «a l'efecte de la secció 1a del capítol V i del capítol VIII del títol I, així com del títol II, es considera que presenten una discapacitat en grau igual o superior al 33 % els pensionistes de la Seguretat Social que tinguin reconeguda una pensió d'incapacitat permanent en el grau de total, absoluta o gran invalidesa i els pensionistes de classes passives que tinguin reconeguda una pensió de jubilació o de retir per incapacitat permanent per al servei o inutilitat». Com hem vist, també es produeix aquesta mateixa assimilació en l'exercici del dret al treball. Tot i així, no es tracta d'una equiparació de conceptes, sinó de la utilització d'un dels dos –el d'*incapacitat permanent*– per simplificar el procés de reconeixement del grau

de discapacitat, de manera que «es considera» que els qui tenen reconeguda una pensió per aquesta contingència estan afectats per una discapacitat en grau igual o superior al 33 % i, en conseqüència, són mereixedors dels drets continguts en el mateix TRLGDPD i en les altres normes que comporten mesures d'acció positiva, com l'article 59 del TRLEBEP, a què hem fet referència.

Però, més enllà d'aquestes assimilacions entre incapacitat permanent i discapacitat, cal analitzar ara el contingut d'una reforma important duta a terme per la Llei 2/2025, de 29 d'abril, i que implica ampliar les mesures d'acció positiva en la contractació de persones amb discapacitat al manteniment de la contractació quan es produeix una situació d'incapacitat permanent. En la normativa anterior, tal com indica l'article 49.1.e del TRLET, el contracte laboral s'extingia per mort, gran incapacitat o incapacitat permanent total o absoluta del treballador, sense perjudici del que disposa l'article 48.2 de la mateixa norma. Això representava que, en l'àmbit laboral, i excepte disposició legal, convencional o pacte en contra, la declaració d'incapacitat permanent amb reconeixement d'una pensió constituïa una causa d'extinció del contracte laboral. Aquesta situació s'havia posat en dubte tant en l'àmbit doctrinal com en el judicial, molt especialment si es connecta, com veurem a continuació, amb l'article 5 de la Directiva 2000/78/CE del Consell, de 27 de novembre de 2000, relativa a l'establiment d'un marc general per a la igualtat de tracte en la feina i l'ocupació.

Aquesta reforma és precedida per una sentència important, l'STJUE de 18 de gener de 2024 (assumpte C-631/22). En aquesta sentència es deia que l'article 5 de la Directiva 2000/78/CE, interpretat en vista dels articles 21 i 26 de la Carta dels Drets Fonamentals de la UE i dels articles 2 i 27 de la CDPD –signada a Nova York el 13 de desembre de 2006 i aprovada en nom de la Comunitat Europea mitjançant la Decisió 2010/48/CE del Consell, de 26 de novembre de 2009–, s'ha d'interpretar en el sentit que s'oposa a una normativa nacional que estableix que l'empresari pot posar fi al contracte laboral pel simple fet que la persona treballadora es trobi en situació d'incapacitat permanent per executar les tasques que li pertoquen en virtut d'aquest contracte a causa d'una discapacitat sobrevinguda durant la relació laboral, sense que l'empresari estigui obligat, amb caràcter previ, a preveure o mantenir ajustos raonables per tal de permetre que aquesta persona conservi la feina, ni a demostrar, si escau, que aquests ajustos constituïrien una càrrega excessiva. El TJUE, per tant, subratllava la importància que l'empresa estigui obligada a mirar d'aplicar ajustos raonables abans d'extingir el contracte d'una persona treballadora declarada en situació d'incapacitat permanent total; extinció que només escau si aquests ajustos no són raonablement possibles.

Doncs bé, mitjançant la Llei 2/2025 es reforma la norma interna per adaptar-la a la jurisprudència europea. En primer lloc, es modifica l'article 49.1.n del TRLET per establir que el contracte laboral s'ha d'extingir per declaració de gran incapacitat, incapacitat permanent absoluta o total de la persona treballadora, quan no

es puguin fer els ajustos raonables –perquè constitueixen una càrrega excessiva per a l'empresa–, quan no hi hagi un lloc de treball vacant i disponible, d'acord amb el perfil professional i compatible amb la nova situació de la persona treballadora o quan, si hi ha la possibilitat, la persona treballadora rebutgi el canvi de lloc de treball proposat adequadament. Així mateix, es modifica l'article 48.2 del TRLET per establir que també es considera que subsisteix la suspensió de la relació laboral, amb reserva del lloc de treball, durant el temps en què es resolen els ajustos raonables o el canvi a un lloc de treball vacant i disponible.

Així doncs, únicament es pot extingir el contracte laboral quan es doni alguna d'aquestes tres circumstàncies:

- La impossibilitat d'ajustar raonablement el lloc de treball a les condicions de la persona treballadora que ha estat declarada en situació d'incapacitat permanent, en els graus indicats anteriorment.

- La impossibilitat d'oferir un lloc de treball adequat a aquesta persona, perquè no existeix o no està vacant i disponible.

- El rebuig del canvi de lloc de treball adequat per part de la persona treballadora declarada en situació d'incapacitat permanent, en algun dels graus a què s'ha fet referència.

En el primer dels supòsits, la clau és determinar quan és excessiva la càrrega que representa per a l'empresa fer les adaptacions necessàries per mantenir la relació laboral. A aquest efecte, d'acord amb la nova norma, cal tenir en compte particularment el cost de les mesures d'adaptació amb relació a la dimensió, els recursos econòmics, la situació econòmica i el volum de negocis total de l'empresa. Es considera que la càrrega no és excessiva quan es pal·lia en grau considerable amb mesures, ajudes o subvencions públiques. Tanmateix, a les empreses que tenen contractades menys de vint-i-cinc persones treballadores, es considera excessiva la càrrega quan el cost d'adaptació del lloc de treball, sense tenir en compte la part que es pugui sufragar amb ajudes o subvencions públiques, superi la quantitat més gran entre les següents:

- La indemnització que correspongui a la persona treballadora en virtut del que estableix l'article 56.1 del TRLET, és a dir, trenta-tres dies de salari per any de servei, fins a un màxim de vint-i-quatre mensualitats.

- Sis mesos de salari de la persona treballadora que sol·licita l'adaptació.

Respecte del procediment per dur a terme aquest procés de valoració i, si escau, adaptació, la persona treballadora disposa d'un termini de deu dies naturals des de la data en què se li notifica la resolució en la qual es qualifica la incapacitat permanent en algun dels graus esmentats –total, absoluta o gran incapacitat– per manifestar per escrit a l'empresa la seva voluntat de mantenir la relació laboral. L'empresa, al seu torn, disposa d'un termini màxim de tres mesos, a comptar de la data en què se li notifica la resolució en la qual es qualifica la incapacitat permanent, per fer els ajustos raonables o el canvi de lloc de treball. Cal recordar

que es considera que subsisteix la suspensió de la relació laboral, amb reserva del lloc de treball, durant el temps en què es resolguin els ajustos raonables o el canvi a un lloc vacant i disponible. Quan l'ajustament comporta una càrrega excessiva o no hi hagi lloc de treball vacant, l'empresa disposa del mateix termini per extingir el contracte. La decisió ha de ser motivada i s'ha de comunicar per escrit a la persona treballadora.

També són importants els aspectes preventius després d'aquest canvi normatiu. Així, de conformitat amb el que estableix la normativa aplicable i després de consultar-ho a la representació de les persones treballadores en matèria de prevenció de riscos laborals, els serveis de prevenció hauran de determinar l'abast i les característiques de les mesures d'ajust, incloses les relatives a la formació, informació i vigilància de la salut de la persona treballadora, i hauran d'identificar els llocs de treball compatibles amb la nova situació d'aquesta persona.

Aquests canvis en el TRLET requereixen modificacions en el TRLGSS, ja que és en aquesta última norma que trobem la regulació de la protecció per incapacitat permanent. Així doncs, es modifica l'article 174.5 del TRLGSS per establir que, quan la declaració d'incapacitat permanent en els graus de total, absoluta o gran incapacitat no determini l'extinció de la relació laboral per aplicació del que disposa l'article 49.1.n del TRLET, sigui perquè l'empresa ha adaptat raonablement, necessàriament i adequadament el lloc de treball o perquè s'ha canviat per un altre, la prestació d'incapacitat permanent s'ha de suspendre durant el manteniment del mateix lloc de treball amb adaptacions o un altre que sigui incompatible amb la percepció de la pensió corresponent.

En aquest sentit, cal recordar que la pensió d'incapacitat permanent total, tal com estableix l'article 198.1 del TRLGSS, només és compatible «amb el salari que pugui percebre la persona treballadora a la mateixa empresa o en una altra de diferent, sempre que les funcions no coincideixin amb les que van donar lloc a la incapacitat permanent total». No obstant això, les pensions d'incapacitat permanent absoluta i gran incapacitat no impedeixen l'exercici de les activitats, lucratives o no, compatibles amb l'estat de la persona i que no representin un canvi en la seva capacitat de treball a l'efecte de la revisió. Sobre aquest últim punt, cal destacar la rellevància de l'STS, d'11 d'abril de 2024, segons la qual les persones amb incapacitat permanent absoluta i gran incapacitat no poden compatibilitzar la percepció de les seves pensions amb el desenvolupament de qualsevol feia que comporti l'alta al sistema de la Seguretat Social.

Per acabar, cal fer referència a dues qüestions importants. La primera és que la nova norma modifica la terminologia utilitzada fins ara en matèria de protecció social, suprimint les expressions *gran invalidesa* i *invalidesa no contributiva*, per substituir-les per *gran incapacitat* i *incapacitat no contributiva*, respectivament. La segona qüestió és que, en l'àmbit de l'ocupació pública, aquests canvis no afecten el personal funcionari, ja que la reforma se circumscriu a l'àmbit subjectiu

de l'Estatut dels treballadors, sense que s'hagi fet cap modificació en el TRLEBEP sobre aquesta matèria. Per tant, les causes per perdre la condició de funcionària o funcionari de carrera continuen sent les que recull l'article 63 del TRLEBEP i, pel que fa a la declaració d'incapacitat permanent, el que estableix l'article 67 de la mateixa norma.

1.4. Les mesures d'acció positiva en la prevenció dels riscos laborals de les persones amb discapacitat

En aquest punt, ens hem de referir, tot i que sigui de manera breu, als aspectes més rellevants del dret de la discapacitat amb relació a la normativa vigent en matèria de prevenció de riscos laborals. Cal esmentar, abans de res, que es tracta d'un àmbit completament diferent del de l'ocupació, ja que la finalitat de la normativa preventiva és garantir el dret a la salut i a la seguretat de totes les persones treballadores, per la qual cosa no és una normativa essencialment antidiscriminatòria. Precisament per aquest motiu cal analitzar ara el contingut de la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals (d'ara endavant, LPRL), per fixar el context normatiu precís en què s'emmarca l'activitat preventiva a l'empresa i a altres organitzacions en què es desenvolupen relacions laborals, molt especialment quan es tracta de persones amb discapacitat.

L'LPRL estableix els principis generals relatius a la prevenció dels riscos professionals per a la protecció de la seguretat i de la salut, l'eliminació o disminució dels riscos derivats de la feina, la informació, la consulta, la participació equilibrada i la formació de les persones treballadores en matèria preventiva. Aquesta normativa és plenament aplicable tant en l'àmbit de les relacions laborals regulades en el TRLET com en el de les relacions de caràcter administratiu o estatutari del personal al servei de les administracions públiques, amb la peculiaritat que, en aquest cas, es preveuen en la mateixa LPRL o en les seves normes de desenvolupament.

La protecció eficaç en matèria de seguretat i salut a la feina constitueix un dret de les persones treballadores, que es correspon amb el deure consegüent de l'empresari –i de les administracions públiques respecte del personal al seu servei– de protegir aquestes persones contra els riscos laborals. L'activitat preventiva es presenta com una acció permanent per part de l'empresari o de l'Administració pública ocupadora amb la finalitat de garantir la seguretat i la salut dels treballadors al seu servei en tots els aspectes relacionats amb la feina. Aquesta acció inclou integrar l'activitat preventiva a l'empresa i adoptar totes les mesures que siguin necessàries per protegir la seguretat i la salut de tothom, amb les especialitats que l'LPRL preveu en qüestions tan rellevants com el pla de prevenció de riscos laborals; l'avaluació de riscos; la informació, consulta i participació, així com la

formació de les persones contractades; l'actuació en casos d'emergència i de risc greu i imminent, i la vigilància de la salut.

Doncs bé, sobre aquest deure genèric de prevenció i protecció, i d'aplicació dels principis previstos en l'article 15 de l'LPRL, la mateixa norma, en l'article 25, exigeix a l'empresari o administració pública ocupadora que garanteixi de manera específica «la protecció dels treballadors que, per les seves característiques personals o el seu estat biològic conegut, inclosos aquells que tinguin reconeguda la situació de discapacitat física, psíquica o sensorial, siguin especialment sensibles als riscos derivats del treball. Amb aquesta finalitat, ha de tenir en compte aquests aspectes en les avaluacions dels riscos i, segons aquestes, ha d'adoptar les mesures de prevenció i protecció que calgui».

D'altra banda, en el mateix article 25 de l'LPRL s'estableix que «els treballadors i treballadores no han de ser empleats en aquells llocs de treball en els quals, a causa de les seves característiques personals, el seu estat biològic o per la seva discapacitat física, psíquica o sensorial degudament reconeguda, ells, els altres treballadors o altres persones relacionades amb l'empresa puguin posar-se en situació de perill o, en general, quan es trobin manifestament en estats o situacions transitòries que no responguin a les exigències psicofísiques dels respectius llocs de treball».

Cal assenyalar que aquesta normativa preventiva general té, de vegades, una projecció en l'àmbit de l'ocupació pública autonòmica. És així, per exemple, en el cas de la Llei 4/2011, de 10 de març, d'ocupació pública de Castella - la Manxa, l'article 98.2 de la qual reitera que «les administracions públiques de Castella - la Manxa han de garantir especialment la protecció del personal que, per les seves pròpies característiques personals o pel seu estat biològic conegut, incloses les persones treballadores que tinguin reconeguda una discapacitat física, psíquica o sensorial, siguin especialment sensibles als riscos derivats de la feina». Com a complement d'aquesta ordre, la norma autonòmica determina que, «per fer efectiva aquesta protecció, el personal treballador públic afectat té dret a l'adaptació del lloc de treball i, si escau, al canvi de lloc de treball». En el cas de la Llei 13/2015, de 8 d'abril, de funció pública d'Extremadura, l'article 73.4 estableix que «el personal treballador públic afectat té dret a l'adaptació del lloc de treball i que aquesta adaptació pot comportar, en els termes i condicions que s'estableixin reglamentàriament, el canvi de lloc de treball quan calgui per protegir-ne la salut i hi hagi una vacant idònia».

Així doncs, la nostra norma preventiva general conté unes referències molt breus, però alhora molt contundents, relacionades amb la discapacitat. S'obliga l'ocupador a considerar la sensibilitat especial que una persona amb discapacitat pugui presentar en relació amb la seva exposició als riscos laborals, de manera que aquesta circumstància s'ha de tenir en compte de manera específica en totes les fases del cicle preventiu: des de l'avaluació dels riscos fins a l'aplicació i revisió

del pla preventiu. En molts casos, aquesta sensibilitat especial revela la necessitat de fer ajustos o adaptacions de diferents tipus en el desenvolupament de l'activitat laboral de la persona amb discapacitat, sigui amb l'adopció de mesures preventives individuals o col·lectives que prevegin aquesta sensibilitat especial –no hem d'oblidar la importància del «disseny per a tothom», definit pel Trace Center de la Universitat de Wisconsin com el procés de crear productes, serveis i sistemes que siguin utilitzats per la diversitat més gran possible de persones, que contenen el nombre màxim de situacions possible– o fins i tot mitjançant l'adaptació del lloc de treball d'aquesta persona per eliminar el risc o minimitzar-lo fins on sigui possible. En aquests casos, l'adaptació no es pot considerar una mesura d'acció positiva en la contractació de les persones amb discapacitat, perquè no obeeix a la necessitat de garantir la igualtat d'oportunitats i de tracte d'aquestes persones en el marc del dret al treball, sinó a la de garantir el seu dret a la seguretat i a la salut a la feina. Com no podia ser altrament, aquestes mesures formen part del deure empresarial de protecció d'aquestes persones contra els riscos laborals.

Per tant, convé separar adequadament les mesures preventives de les d'acció positiva en cas de discriminació, sense que això impedeixi que una mateixa acció pugui cobrir, totalment o parcialment, els dos àmbits. En qualsevol cas, les primeres –de les segones en parlarem més endavant– no requereixen en cap cas cap mena d'iniciativa, sol·licitud o reclamació per part de la persona afectada, ja que constitueixen una obligació de l'ocupador que opera de manera immediata i permanent com a garantia d'eficàcia de la política preventiva a l'empresa i a l'Administració pública ocupadora. Així mateix, no pretén tampoc corregir una discriminació potencial, tret que, com hem dit, la circumstància que exposa al risc la persona amb discapacitat sigui alhora una barrera que limita el desenvolupament normal del seu dret a la feina.

Tot i que aquesta qüestió es pot plantejar de manera tangencial en una obra com aquesta, cal tenir en compte que les obligacions que imposa l'article 25 de l'LPRL als ocupadors no han estat desenvolupades reglamentàriament, per la qual cosa en la pràctica s'apliquen diferents guies i protocols específicament elaborats per promoure la salut i la seguretat de les persones amb discapacitat a la feina. Pot servir d'exemple qualificat –ja que en aquest tipus de discapacitat es produeix un grau de confluència més gran entre les adaptacions preventives i les derivades de l'acció positiva– la *Guía para la promoción de la salud en el trabajo para personas con discapacidad intelectual* publicada per l'Institut Nacional de Seguretat i Salut Laboral, en què es posen de manifest alguns aspectes rellevants, que podem resumir de la manera següent:

— La detecció de limitacions en les habilitats conceptuals –cognitives, de comunicació i acadèmiques–, socials i pràctiques –de vida independent– que puguin presentar aquestes persones. Aquestes limitacions es poden relacionar

amb la comprensió i l'emissió del llenguatge, els càlculs matemàtics, l'orientació temporal, l'establiment i manteniment de les amistats, la comprensió de les normes, l'autoestima, l'exposició a l'engany o la manipulació, els desplaçaments autònoms, l'adquisició d'hàbits o rutines, la cura de la salut o les habilitats ocupacionals.

— La classificació de la discapacitat intel·lectual que, si bé no està acceptada universalment, es pot agrupar en quatre categories: la capacitat intel·lectual límit, el retard mental lleu, el retard mental moderat i el retard mental greu o profund. No obstant això, cal tenir en compte que cap d'aquestes classificacions garanteix unes característiques homogènies en cada grup, per la qual cosa, tot i que el grau de discapacitat intel·lectual reconegut pugui servir com a referències, les capacitats de cada persona s'han de valorar de manera individualitzada.

— La valoració de les capacitats de la persona i com s'ajusta al lloc de treball. En aquesta valoració, calen tenir en compte la presa de decisions, el raonament, la planificació, l'orientació espacial, l'ús d'instruments i equips, les activitats manuals, les exigències dinàmiques, el grau de supervisió requerit, la comunicació o l'autonomia, entre altres aspectes destacables.

— El programa d'ocupació amb suport, regulat en el Reial decret 870/2007, de 2 de juliol, com a mesura per garantir la inclusió de les persones treballadores amb discapacitat intel·lectual. Aquests programes tenen com a finalitat facilitar l'adaptació social i laboral de persones amb discapacitat amb dificultats especials d'inserció laboral en empreses del mercat ordinari laboral en condicions semblants a la resta de treballadors que duen a terme feines equivalents, però el contingut de l'article 2 d'aquest Reial decret pot servir de guia orientativa en el pla preventiu quan siguin persones amb discapacitat intel·lectual.

— Comptar amb la figura del preparador laboral, que entrena la persona amb discapacitat en el lloc de treball i li assegura tant els aprenentatges com l'adaptació als requisits del lloc i a l'entorn empresarial.

— Proporcionar a la persona amb discapacitat tota la informació relativa als programes de promoció de la salut a la feina amb el mètode de lectura fàcil, amb la qual cosa es facilita la comprensió lectora de tothom. Aquest mètode consisteix a incloure pautes de seguiment d'un ordre cronològic, introduir exemples pràctics i imatges, no saturar el text, fer servir un llenguatge senzill sense abusar de conceptes abstractes, evitar les metàfores i el llenguatge figurat, alinear el text a l'esquerra o fer servir frases curtes, entre altres aspectes.

— Promoure un tracte natural i respectuós amb cada persona, adequat a la seva edat i a la seva capacitat, donant instruccions breus, clares i concises, i facilitant la participació en totes les activitats amb reforços positius.

La guia, com hem dit, té una orientació eminentment preventiva, però en el cas de les persones amb discapacitat intel·lectual pot tenir, en molts casos, una lectura en termes d'adaptació i acció positiva. En un pla estrictament preventiu,

la guia es completa amb una sèrie de fitxes que en faciliten l'ús en cadascuna de les línies de l'actuació preventiva; és a dir, salut psicosocial, potencials addicionals i hàbits saludables. En tots els casos, es destaca la importància de la formació i de la metodologia docent.

Capítol 2. Fonament normatiu i contingut de les obligacions d'adaptació en l'ocupació pública

2.1. L'ocupació pública i la discapacitat. Àmbits subjectius

Per determinar l'àmbit d'aplicació de les diferents mesures d'acció positiva en la lluita contra la discriminació per discapacitat a l'ocupació pública, cal definir adequadament dos conceptes bàsics: d'una banda, els ocupadors obligats i, de l'altra, les persones amb discapacitat mereixedores d'aquestes mesures. Amb caràcter general, com hem vist, l'article 40 del TRLGDPD conté una ordre d'adaptació, que es concreta en l'obligació empresarial d'adoptar, en funció de les necessitats de cada situació concreta, les mesures adequades per a l'adaptació del lloc de treball i l'accessibilitat de l'empresa, perquè les persones amb discapacitat puguin accedir a l'ocupació, exercir-ne la feina, progressar-hi. Els límits d'aquesta obligació es fixen en la idea que les mesures puguin constituir una càrrega excessiva per a l'empresari, qüestió de què tractarem en el capítol següent.

La normativa específica en matèria de discapacitat –el TRLGDPD i, en concret, el capítol dedicat al dret al treball– en referir-se a l'*ocupació ordinària*, estableix una obligació general d'adaptació, tant en l'accés a l'ocupació com en el desenvolupament de la feina de les persones amb discapacitat. En aquest sentit, cal plantejar-se a què es refereix la norma quan parla d'*ocupació ordinària* i, per això, cal consultar l'article 37 del mateix TRLGDPD, que assenyala els tipus d'ocupació en què les persones amb discapacitat poden exercir el seu dret a la feina, i es refereix a l'«ocupació ordinària, a les empreses i a les administracions públiques, inclosos els serveis d'ocupació amb suport». Per tant, a l'efecte de l'acció positiva en l'ocupació de les persones amb discapacitat esmentades el capítol VI del TRLGDPD, cal considerar que tant la feina a les empreses com la que es fa a les administracions públiques és ocupació ordinària.

Això no obstant, en la regulació específica de les obligacions d'adaptació, el TRLGDPD, en l'article 40 –amb què s'obre la secció 2a del capítol VI, que porta per títol «Ocupació ordinària»–, únicament fa referència a l'adaptació del lloc de treball i l'accessibilitat com a deures «de l'empresa». Sembla, doncs, que els legisladors,

en aquest article, circumscriuen aquesta obligació a l'àmbit de l'ocupació a les empreses i no al que es desenvolupa a les administracions públiques, conscients, potser, que la normativa d'ocupació pública –en aquell moment, l'article 59 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic– ja recollia expressament les obligacions d'adaptació per a aquest tipus d'ocupador específic. Tanmateix, la qüestió de l'abast de l'aplicació de l'article 40 del TRLGDPD no és menor, ja que conté una referència a la limitació d'acció positiva per càrrega excessiva que no apareix en la normativa d'ocupació pública. També en el capítol següent ens referirem expressament a aquesta qüestió complexa.

Sigui com sigui, la veritat és que tots els ocupadors, empreses o administracions públiques estan obligats a adoptar mesures d'acció positiva en l'ocupació de persones amb discapacitat per tal de dur a terme les adaptacions necessàries per garantir a aquestes persones la igualtat d'oportunitats i de tracte que tenen reconeguda constitucionalment. És indubtable, però, que en l'àmbit públic hi ha una concreció més gran del contingut d'aquestes mesures, ja que l'article 59.2 del TRLEBEP les esmenta amb relació als temps i mitjans en el procés selectiu i a les que són necessàries en el lloc de treball, una vegada superat el procés de selecció.

Així doncs, en primer terme, hem de determinar l'àmbit d'aplicació de l'article 59 del TRLEBEP per, així, concretar quins ocupadors estan obligats a adoptar aquestes mesures. Com és ben sabut, l'àmbit d'aplicació del vigent Estatut bàsic de l'empleat públic inclou l'Administració general de l'Estat, a les comunitats autònomes i a les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla, a les administracions de les entitats locals, als organismes públics, agències i altres entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia, vinculades o dependents de qualsevol de les administracions, i a les universitats públiques. Per tant, la transversalitat del TRLEBEP fa que el seu contingut sigui aplicable a tots els àmbits territorials i funcionals públics. De fet, en el primer apartat d'aquest mateix article 59, es regula l'obligació de reserva d'ocupació, i la vincula a les «ofertes d'ocupació pública», per la qual cosa es tracta d'una obligació també transversal quant a la tipologia de vincles en les relacions laborals, és a dir, afecta tots els processos selectius d'ocupació pública, sigui quina sigui la naturalesa de la relació laboral a què facin referència.

Tal com hem vist, les obligacions d'adaptació són en el segon apartat de l'article 59, que les refereix a «cada administració pública». Així doncs, considerant l'àmbit d'aplicació del TRLEBEP que hem indicat anteriorment i l'expressió que conté el segon apartat, sembla que és aplicable a tot tipus d'ocupador públic, sigui quina sigui la naturalesa de la relació de feina –laboral, funcional o d'un altre tipus– que tingui amb les persones contractades, excepte en els supòsits en què sigui aplicable una altra normativa específica. Per tant, sembla clar que aquestes obligacions d'adaptació han d'afectar les administracions públiques en tots els àmbits territorials i funcionals respecte del personal funcionari.

Pel que fa al personal laboral, cal tenir en compte que l'article 7 del mateix TRLEBEP estableix que «es regeix, a més de la legislació laboral i les altres normes convencionalment aplicables, pels preceptes d'aquest Estatut que així ho disposin». Es tracta d'una fórmula remissiva condicionada, de manera que aquest personal es regeix per la seva normativa específica, i això no es limita exclusivament al TRLET, sinó que inclou qualsevol norma que es pugui entendre inclosa a l'àmbit de la legislació laboral, entre les quals hi ha el capítol VI del TRLGDPD, que regula el dret al treball de les persones amb discapacitat. Per tant, la qüestió se centra a determinar la norma aplicable al personal laboral de les administracions públiques en matèria d'adaptacions a l'ocupació de persones amb discapacitat. La veritat és que l'article 59 del TRLEBEP no disposa expressament que s'hagi d'aplicar al personal laboral, tal com exigeix l'article 7, però s'inclou en el capítol I del títol IV d'aquesta norma, la rúbrica del qual és «Accés a l'ocupació pública i adquisició de la relació de servei». Per tant, sí que sembla que es dona aquesta disposició aplicativa a tot tipus de treballadores i treballadors públics, tant personal laboral com funcionari –cal fixar-se que en aquest capítol I s'esmenta expressament el personal funcionari en alguns articles, com el 56, el 57 o el 58, que no apareixien el 59–, per la qual cosa les obligacions d'adaptació de totes les administracions públiques respecte de totes les persones que hi treballen s'han de regir pel que disposa l'article 59 del TRLEBEP, i l'àmbit d'aplicació de l'article 40 del TRLGDPD queda circumscrit a les empreses.

Un cop determinat l'àmbit subjectiu de l'obligació d'adaptació a l'ocupació pública, cal determinar el del dret a aquestes mesures d'acció positiva. L'article 59 del TRLEBEP porta per títol «Persones amb discapacitat» i repeteix aquesta expressió fins a tres vegades, una a l'apartat segon. En aquest sentit, i tot i que no és l'objecte d'aquest estudi, cal analitzar el contingut del primer dels apartats, referit a la quota de reserva d'ocupació pública del 7 %, ja que es diu que, a aquest efecte, cal considerar persones amb discapacitat les que defineix l'apartat 2 de l'article 4 del TRLDPD. Recordem que aquest article 4.2 començava amb un *a més*, i només fa referència a qui se li hagi reconegut un grau de discapacitat igual o superior al 33 %, o bé tingui reconeguda una pensió d'incapacitat permanent en el grau de total, absoluta o gran incapacitat i que tingui persones pensionistes de classes passives que tinguin reconeguda una pensió de jubilació o de retir per incapacitat permanent per al servei o inutilitat.

Després d'analitzar-ho des d'un punt de vista més actual, vegem ara, dins del nostre model híbrid, el concepte de *discapacitat* més clàssic, de base medico-rehabilitadora i que es basa a qualificar les deficiències a través d'un barem, que en el nostre cas apareix recollit, com hem vist, en el Reial decret 888/2022, de 18 d'octubre. Per tant, a l'efecte de reclamar el dret a participar en la quota de reserva per a persones amb discapacitat d'un procés selectiu, és preceptiva l'acreditació formal del reconeixement, per part de l'Administració competent, d'aquest grau

de discapacitat, directament o per assimilació mitjançant el reconeixement d'una pensió d'incapacitat permanent. Per tant, si no tenen el reconeixement preceptiu d'aquest grau, les persones a què fa referència el primer apartat de l'article 4 del TRLGDPD en queden fora, és a dir, «aquelles que presenten deficiències físiques, mentals, intel·lectuals o sensorials, previsiblement permanents que, en interactuar amb diverses barreres, puguin impedir la seva participació plena i efectiva en la societat, en igualtat de condicions respecte de la resta de gent». S'imposa, per tant, en aquest àmbit el model mèdic sobre el model social, tot i que cal assenyalar que el barem del Reial decret 888/2022 també preveu la valoració de factors contextuals i barreres ambientals.

Així doncs, no hi ha cap dubte sobre que les persones que justifiquin un grau de discapacitat igual o superior al 33 % –mitjançant resolució específica o acreditant la seva condició de pensionistes d'incapacitat permanent– són mereixedores d'aquestes mesures d'acció positiva que obliguen l'ocupador a dur a terme les accions necessàries per establir les adaptacions i els ajustaments raonables de temps i mitjans en el procés selectiu i, un cop superat aquest procés, les adaptacions al lloc de treball a les necessitats de les persones amb discapacitat.

El dubte sorgeix amb aquelles persones a qui, tot i no haver obtingut un reconeixement formal del grau de discapacitat exigít, presentin la situació que descriu l'article 4.1 del TRLGDPD –únicament en relació amb l'obligació d'adaptació, perquè hem vist que de la quota de reserva d'ocupació n'estan clarament excloses. En absència de pronunciament exprés dels legisladors en sentit contrari, sembla que la resposta hauria de ser inclusiva, en el sentit de considerar que aquestes persones encaixen en l'àmbit subjectiu d'aplicació de l'article 59.2 del TRLEBEP i, consegüentment, han de ser mereixedores del dret d'adaptació que s'hi conté. No obstant això, cal considerar les dificultats, de vegades enormes, que a la pràctica representa determinar si som o no en una situació d'aquesta mena, tant per la complexitat tècnica de l'anàlisi casuística sobre l'existència d'aquestes deficiències i la seva interactuació amb barreres limitatives de la plenitud en l'exercici dels drets d'aquestes persones, com per la intromissió que requereix en aspectes propis del dret a la intimitat d'aquestes persones, dret garantit fermament en l'article 18 de la CE i en la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals.

Aquesta qüestió la va tractar el defensor del poble en la Recomanació de 8 de maig de 2024, en què es qüestiona l'abast del Reial decret 2271/2004, de 3 de desembre, pel qual es regula l'accés a l'ocupació pública i la provisió de llocs de treball de les persones amb discapacitat (d'ara endavant, RDAPD) i l'Ordre PRE/1822/2006, de 9 de juny –actualment derogada i substituïda per l'Ordre PJC/804/2025–, per la qual s'estableixen criteris generals per adaptar temps addicionals en els processos de selecció per accedir a l'ocupació pública de persones amb discapacitat, normes que analitzarem en el capítol següent.

L'alt comissionat de les Corts Generals per a la defensa dels drets compresos en el títol I de la CE recull la queixa de persones que presenten discapacitat, però que, en no tenir-la certificada oficialment, no es poden acollir a la regulació existent per a les persones que la tenen reconeguda en un grau superior al 33 %, tal com estableix l'Ordre PRE/1822/2006, de 9 de juny.

El defensor del poble s'adreça a la Secretaria d'Estat de Funció Pública arran de la queixa plantejada per la Federació Espanyola de Dislèxia (FEDIS). L'organisme públic, en aquest cas, entén que qualsevol modificació de l'Ordre PRE/1822/2006, de 9 de juny, que vulgui incloure en l'àmbit d'aplicació de les persones amb un grau de discapacitat inferior al 33 % necessària, almenys, el reconeixement que dona el TRLGDPD. No obstant això, la Direcció General de Drets de les Persones amb Discapacitat ha exposat la necessitat d'incloure les persones amb discapacitat que no assoleixin un grau del 33 % com a beneficiàries de les mesures regulades en l'Ordre PRE/1822/2006, de 9 de juny, atès que, d'acord amb el que disposa l'article 4.1 del TRLGDPD, s'inclouen en les que la norma defineix com «aquelles que presenten deficiències físiques, mentals, intel·lectuals o sensorials, previsiblement permanents que, en interactuar amb diverses barreres, puguin impedir la seva participació plena i efectiva a la societat, en igualtat de condicions amb els altres».

Basant-se en aquesta darrera interpretació, el defensor del poble considera que l'article 59 del TRLEBEP estableix clarament dos supòsits: el primer, relatiu a la quota de reserva en les ofertes d'ocupació pública adreçada a les persones amb discapacitat amb un grau igual o superior al 33 %, i un segon supòsit, adreçat a totes les persones amb discapacitat, amb independència del grau, destinat a «establir les adaptacions i els ajustaments raonables de temps i mitjans en el procés selectiu i, un cop superat aquest procés, les adaptacions al lloc de treball segons les necessitats de les persones amb discapacitat». Per tant, l'exigència continguda en l'article 8 de l'RDAPD –que estableix que a les proves selectives cal establir les adaptacions i els ajustaments raonables necessaris de temps i mitjans per fer-les, per a les persones amb un grau de discapacitat igual o superior al 33 % que ho sol·licitin– no s'adiu amb el que estableix l'article 59.2 del TRLEBEP, amb relació al que disposa l'article 4 del TRLGDPD.

D'altra banda, el defensor del poble destaca que, a diferència del que passa amb aquest article 8 de l'RDAPD en relació amb les adaptacions en els processos selectius, l'article 10 de la mateixa norma no exigeix acreditar cap discapacitat igual o superior al 33 % per a les adaptacions dels llocs de treball. En aquest cas, es limita a assenyalar que en les sol·licituds d'adjudicació de destinació corresponents a proves de nou ingrés o promoció interna i en les de participació en processos de provisió, el personal empleat públic amb discapacitat pot demanar l'adaptació del lloc o dels llocs de treball corresponents, acompanyant-ho d'un informe expedat per l'òrgan competent en la matèria, que acrediti que escau adaptar el lloc

de treball i que és compatible amb l'exercici de les funcions que tingui atribuïdes el lloc o els llocs sol·licitats. El mateix defensor del poble entén que és paradoxal aquest tracte diferencial entre les adaptacions i els ajustaments raonables de temps i mitjans en el procés selectiu i les adaptacions en el lloc de treball, perquè, tot i que ambdues circumstàncies estan incardinades en el mateix precepte –l'article 59.2 del TRLEBEP, que no exigeix un grau de discapacitat concret en cap dels supòsits assenyalats–, la normativa de desenvolupament ha establert per a les primeres una exigència d'un grau de discapacitat igual o superior al 33 % i per a les segones no, sense cap justificació ni cap base legal.

Com no podia ser altrament, l'alt comissionat recomana que es modifiqui l'RDAPD i l'Ordre PRE/1822/2006, de 9 de juny, per la qual s'estableixen criteris generals per a l'adaptació de temps addicionals en els processos selectius per accedir a l'ocupació pública de persones amb discapacitat, amb la finalitat d'eliminar el requisit de disposar d'un grau de discapacitat igual o superior al 33 % per sol·licitar les adaptacions i els ajustaments raonables necessaris de temps i mitjans per fer les proves selectives d'accés a l'ocupació pública. Com hem assenyalat, l'Ordre PJC/804/2025, de 23 de juliol –a la qual farem referència en el capítol següent– ha derogat l'Ordre PRE/1822/2006.

Sens dubte, el document de recomanació obre un debat molt interessant i planteja un problema important en les administracions públiques, ja que, com bé assenyalava el defensor del poble, hi ha una contradicció evident entre el contingut de la norma reglamentària –article 8 de l'RDAPD– i el precepte legal de què prové, que en aquest cas és l'article 59.2 del TRLEBEP. La situació reclama una acció de control decidida *ultra vires*, perquè la passivitat intensifica la indesitjada inseguretat jurídica en les decisions de les administracions públiques a l'hora d'assumir i aplicar les seves obligacions en matèria d'adaptacions a l'ocupació pública de les persones amb discapacitat. En conseqüència, el dret de moltes d'aquestes persones a la igualtat també pot empitjorar considerablement.

2.2. Les mesures d'acció positiva específiques de l'ocupació pública per a les persones amb discapacitat

Una vegada exposada la qüestió complexa dels àmbits subjectius d'aquestes mesures, tant pel que fa als ocupadors obligats com pel que fa a les persones dignes del dret a aquestes mesures, hem d'analitzar el contingut concret d'aquestes mesures d'acció positiva en l'ocupació pública. La veritat és que, una vegada resolta la qüestió de la norma aplicable en aquest àmbit en favor de l'article 59 del TRLEBEP, cal assenyalat que és l'únic precepte de la nostra norma bàsica que fa referència a l'acció positiva de les persones amb discapacitat, si bé les diferents normes de desenvolupament en els diversos àmbits territorials contenen,

com veurem en l'apartat següent, normes específiques i complementàries que, en alguns casos –que destacarem–, presenten un interès especial.

L'article 59 del TRLEBEP presenta, en realitat, tres mesures d'acció positiva per garantir la igualtat d'oportunitats de les persones amb discapacitat en l'ocupació pública. La primera consisteix, com hem vist, en l'obligació, per les administracions públiques, de reservar un contingent no inferior al 7 % de les vacants –un percentatge que s'ha incrementat en la normativa d'algunes comunitats autònomes, com veurem en l'apartat següent, mentre que l'Administració de l'Estat, en l'article 108 del Reial decret llei 6/2023, de 19 de desembre, l'ha elevat al 10 %– perquè les cobreixin persones amb discapacitat tal com es defineixen en l'apartat 2 de l'article 4 del TRLGDPD, sempre que superin els processos selectius i acreditin la seva discapacitat i la compatibilitat amb l'acompliment de les tasques, de manera que s'aconsegueixi progressivament el 2 % dels efectius totals en cada administració pública.

En aquest cas, com hem vist en l'apartat anterior, no hi ha cap dubte sobre l'abast de l'àmbit subjectiu de les persones destinatàries de la mesura, de manera que únicament les que puguin acreditar un grau de discapacitat igual o superior al 33 % poden reclamar el dret a ser incloses en el torn restringit per a persones amb discapacitat en els processos selectius. A més, s'exigeix que aquesta reserva del mínim del 7 % es faci de manera que, almenys, el 2 % de les places ofertes ho sigui perquè les cobreixin persones que acreditin discapacitat intel·lectual i la resta de les places ofertes ho sigui per a persones que acreditin qualsevol altre tipus de discapacitat. Aquesta qüestió ja ha estat objecte d'estudi en l'obra d'aquesta mateixa col·lecció i d'aquest mateix autor titulada *La discapacidad y el empleo en las Administraciones públicas*, la remissió íntegra de la qual és escaient en aquest punt.

Tanmateix, malgrat que la contundència de la norma estreny radicalment el marge del dubte interpretatiu, convé considerar la reformulació d'aquest requisit. Els legisladors, en el TRLGDPD vigent, defensen de manera decidida d'incorporar a l'àmbit del dret de la discapacitat el denominat *model social*, que introdueix un concepte de *discapacitat* apartat del model terapèutic clàssic que centra la seva atenció en l'individu i no en la societat. L'article 4 del TRLGDPD defineix una persona amb discapacitat pròpia d'aquest model social, centrant la qüestió en la interacció de les deficiències físiques, mentals, intel·lectuals o sensorials d'una persona amb diverses barreres que li impedeixen una participació plena i efectiva en la societat, en igualtat de condicions amb els altres. En l'apartat segon d'aquest article 4 no hi ha un concepte alternatiu de *persona amb discapacitat*, sinó complementari, ja que es diu «a més del que s'estableix en l'apartat anterior», i es reforça amb l'expressió «a l'efecte d'aquesta llei». Per tant, sembla que els legisladors exposen un concepte de *persona amb discapacitat* ordinari o general en l'apartat primer i l'amplien en el segon amb un concepte més formal i de base més mèdica que social.

Sent així, és paradoxal que els mateixos legisladors, en el TRLEBEP, recorrin a aquest segon concepte ampliat de persona amb discapacitat, ometent el concepte bàsic. Els legisladors de l'ocupació pública converteixen aquest *a més* del TRLGDPD en únic suport i en un requisit exclusiu i excoient, probablement per raons més pràctiques que de fons. És molt evident que el procés de reconeixement del grau de discapacitat, mitjançant l'aplicació del barem i el procediment regulats en el Reial decret 888/2022, constitueix un instrument garantista a l'hora de gestionar l'ocupació pública, ja que aporta una dada inqüestionable en termes de procediment administratiu, la qual cosa reforça l'actuació del gestor públic i limita la incertesa en els processos de selecció d'ocupació pública per a persones amb discapacitat i en el desenvolupament de les seves relacions laborals. No obstant això, és indubtable que l'omissió del concepte bàsic de *discapacitat*, a aquest efecte, situa en pitjor condició moltes persones que encaixen perfectament en la definició que conté el primer apartat de l'article 4 del TRLGPD, però que manquen d'aquesta certificació oficial, o bé perquè les seves deficiències no assolixen la valoració percentual exigida en l'apartat segon –recordem que aquest apartat és un «a més», no una limitació del concepte general que conté el primer apartat– o bé perquè no han passat pel procediment de reconeixement del grau de discapacitat que s'exigeix en aquest segon apartat.

La veritat és que aquest segon concepte de *persona amb discapacitat* se centra essencialment en les deficiències i deixa a les barreres un paper complementari i inespecífic. Així, l'article 4 del Reial decret 888/2022 estableix que, «per a la determinació del grau de discapacitat, el percentatge obtingut en l'avaluació de les deficiències, les limitacions en l'activitat i les restriccions en la participació que presenti la persona, s'ha de modificar, si escau, amb l'addició de la puntuació obtinguda en el barem de Factors Contextuals / Barreres Ambientals; la màxima puntuació possible és vint-i-quatre». En l'annex VI de la mateixa norma es determina que s'avaluen aquells factors de l'entorn de la persona que, quan són presents o absents, interfereixen en el seu funcionament, és a dir, factors contextuals ambientals que poden actuar com a barrera, incrementant la discapacitat i restringint la seva participació plena en la societat. En definitiva, potser caldria reformular el concepte de *persona amb discapacitat* contingut en l'article 4 del TRLGPD per evitar aquest tipus de situacions confuses derivades de remissions parcials o esbiaixades a aquest precepte, i reforçar el model social en la valoració de la discapacitat mitjançant una presència més significativa i precisa dels factors socials que, en forma de barreres, impedeixen a moltes persones aquesta plenitud de drets que reclama la nostra Constitució.

La segona mesura d'acció positiva, expressada en l'article 59.2 del TRLEBEP, fa referència a l'adopció de «les mesures precises per establir les adaptacions i els ajustaments raonables de temps i mitjans en el procés selectiu». En aquest cas, no es diu que únicament es considera persones amb discapacitat les definides

en l'apartat 2 de l'article 4 del TRLGDPD, per la qual cosa la mesura podria ser reclamada per qualsevol persona que acredités trobar-se en alguna de les situacions que es preveuen en el primer apartat d'aquest precepte. No obstant això, com hem vist en l'apartat anterior d'aquest mateix capítol, l'RDAPD exigeix l'acreditació del grau mínim de discapacitat del 33 %, qüestió que ha censurat el defensor del poble en els termes als quals hem fet referència.

La tercera mesura, recollida també en l'article 59.2 del TRLEBEP, consisteix a adoptar, una vegada superat el procés selectiu, les accions precises per adaptar el lloc de treball a les necessitats de la persona amb discapacitat. En aquest cas, com hem vist, l'RDAPD tampoc no exigeix l'acreditació formal d'un grau de discapacitat igual o superior al 33 %.

Tindrem ocasió d'analitzar detalladament aquestes dues obligacions d'adaptació en el capítol següent, però abans de finalitzar aquest apartat convé aturar-se en la literalitat de l'article 59.2 del TRLEBEP per adonar-se que ambdues s'expressen en una única oració, la qual cosa complica la interpretació de la norma. Es diu, respecte de la primera de les obligacions, que cada administració «ha d'adoptar les mesures precises per establir les adaptacions i els ajustaments raonables de temps i mitjans en el procés selectiu», mentre que, per a la segona, aplicable una vegada superat el procés selectiu, es fa referència a «les adaptacions en el lloc de treball a les necessitats de les persones amb discapacitat».

Crida l'atenció, en primer lloc, el fet que per al procés selectiu es parli d'*adaptacions i ajustaments* mentre que per al desenvolupament de la relació laboral únicament es faci servir l'expressió *adaptacions en el lloc de treball*. Potser es tracta d'una fórmula limitativa o també podria ser que, simplement, els legisladors entenguessin que totes dues expressions són, a aquest efecte, semànticament idèntiques i es tracta únicament d'una qüestió d'estil. Això no tindria més transcendència si no fos perquè, en el primer cas, en l'expressió *adaptacions i ajustaments* s'afegeix el qualificatiu *raonables*, que s'omet en referir la segona de les obligacions. Així doncs, una interpretació literal de la norma faria concloure que únicament els ajustaments han de ser raonables, mentre que les adaptacions no tindrien cap limitació, la qual cosa podria excedir els límits de raonabilitat comunament acceptats. Sigui com sigui, i deixant al marge la valoració crítica que la redacció del precepte mereixi, en l'àmbit públic la raonabilitat és un element consubstancial al desenvolupament de l'activitat de qualsevol administració pública, atès que entre els principis continguts en l'article 103 de la CE hi ha el d'eficàcia, que ha de vincular-se amb el d'eficiència en la planificació dels recursos humans expressat en l'article 69 del TRLEBEP. En última instància, el mateix article 103 de la carta magna vincula l'Administració pública amb els interessos generals, la qual cosa requereix sempre un judici de proporcionalitat adequat en qualsevol actuació pública.

Per acabar, i en la mateixa línia d'anàlisi, convé destacar una omisió rellevant en l'article 59.2 del TRLEBEP, com a mínim si en comparem el contingut amb el de

l'article 40.2 del TRLGDPD. Aquest últim imposa als empresaris l'adopció de les mesures adequades per adaptar el lloc de treball i fer accessible l'empresa a les persones amb discapacitat, però ho fa amb un límit marcat: cal exigir les mesures, tret que representin una càrrega excessiva per a l'empresari. El mateix article 40.2 estableix unes pautes per concretar si aquesta càrrega és excessiva i determina que «cal tenir en compte si és pal·liada en grau suficient mitjançant les mesures, ajudes o subvencions públiques per a persones amb discapacitat, així com els costos financers i d'un altre tipus que les mesures impliquin i la grandària i el volum de negocis total de l'organització o empresa». Doncs bé, l'article 59.2 del TRLEBEP no fa cap referència a aquest límit que constitueix la càrrega excessiva, la qual cosa, com hem vist, no pot desproveir de raonabilitat l'actuació de l'Administració pública, precisament per la seva vinculació amb principis constitucionals i legals que impedeixen l'aplicació de mesures irracionals o clarament desproporcionades. D'aquesta qüestió, però, en tractarem detalladament en els capítols següents, en els quals són especialment il·lustratives les experiències reals que la pràctica administrativa i judicial ens han aportat.

2.3. Anàlisi de la normativa de les comunitats autònomes sobre adaptacions en l'ocupació pública

Com hem anunciat anteriorment, encara que el TRLEBEP conté una regulació parca sobre les mesures d'adaptació en l'àmbit de l'ocupació pública, s'ha desenvolupat i, en alguns casos completat, en la normativa de desenvolupament en els diferents àmbits territorials de l'Estat. Per tant, escau analitzar la normativa d'ocupació pública de les diferents comunitats autònomes, tenint en compte que en algunes encara regeixen normes anteriors a l'entrada en vigor del primer Estatut bàsic de l'empleat públic el dia 13 de maig de 2007, per la qual cosa el seu contingut queda substancialment alterat, cosa que dona com a resultat que, en molts casos, la normativa autonòmica no aporti absolutament res al contingut bàsic de l'article 59.2 del TRLEBEP. Més interessant és l'anàlisi de normes recents, perquè ja parteixen d'aquesta normativa d'àmbit estatal i perquè, en els últims anys, s'ha vist reforçat el compromís de les administracions públiques per gestionar la diversitat, aconseguir l'objectiu d'igualtat en l'ocupació pública i, molt especialment, garantir la igualtat de les persones amb discapacitat en aquest àmbit. Cal assenyalar que en l'àrea autonòmica es genera normativa pròpia de cada comunitat en matèria de regulació dels processos selectius, però aquí ens cenyirem a les normes d'ocupació pública i al seu contingut en matèria d'obligacions d'adaptació de l'administració pública corresponent.

Així doncs, en la mesura en què la normativa autonòmica té la capacitat de concretar els principis establerts amb caràcter general en el TRLEBEP, convé detallar

el contingut bàsic de les diferents normes territorials –de manera cronològica– perquè el coneixement de tot aquest marc normatiu autonòmic pot ajudar a valorar més adequadament els diferents models adoptats i, fins i tot, inspirar la incorporació de les tècniques d'algun d'aquests en la regulació de l'adaptació i l'acció positiva desenvolupades d'altres àmbits territorials.

Comunitat de Madrid

La Llei 1/1986, de 10 d'abril, de la funció pública de la Comunitat de Madrid, que és la més antiga de les normes vigents que regulen l'ocupació pública en l'àmbit autonòmic, no conté cap previsió sobre mesures d'adaptació per a les persones amb discapacitat ni en els processos selectius ni una vegada se superen. De fet, no conté cap mesura d'acció positiva en l'ocupació pública d'aquest col·lectiu en l'àmbit autonòmic, per la qual cosa cal aplicar la normativa general continguda en l'article 59 del TRLEBEP sense cap especificitat. Com hem assenyalat anteriorment, sí que hi ha normativa autonòmica de desenvolupament pròpia d'aquesta comunitat per regular la convocatòria de processos selectius, com el Decret 54/2006, de 22 de juny, del Consell de Govern, pel qual es regula l'accés de les persones amb discapacitat a l'Administració de la Comunitat de Madrid. Aquesta norma autonòmica dedica l'article 9 a les adaptacions en els processos selectius, en què exigeix que «existeixi una relació directa entre la discapacitat i el tipus de prova que cal fer i una congruència entre l'adaptació que se sol·licita i la naturalesa de l'exercici per al qual es demana, sense que pugui desvirtuar el sentit de l'exercici».

En l'article 21, la norma autonòmica regula l'adaptació dels llocs de treball i estableix que «cal fer les adaptacions funcionals necessàries sempre que constitueixin un ajustament raonable», després del dictamen dels centres Base d'Atenció a Persones amb Discapacitat o d'altres òrgans tècnics competents. També disposa que «quan el lloc adjudicat sigui d'impossible adaptació a la discapacitat de la persona interessada o representi una modificació extraordinària en el context de l'organització, se li ha d'assignar un lloc de treball vacant, d'acord amb la seva capacitat funcional, de la mateixa categoria professional i àrea d'activitat quan es tracti de personal laboral o del mateix cos, escala i especialitat, si escau, així com del mateix nivell de complement de destí, quan es tracti de personal funcionari». I acaba dient que quan es dugui a terme l'adaptació, «s'ha de comunicar a les organitzacions sindicals que comptin, en els respectius àmbits funcionarial o laboral, amb almenys el 10 % dels membres dels òrgans de representació de personal».

El decret madrileny estableix, al següent: «Amb la finalitat d'aconseguir l'accés efectiu de les persones amb discapacitat a l'ocupació pública, els òrgans competents de la Comunitat de Madrid poden col·laborar amb les organitzacions,

fundacions i associacions que desenvolupin prioritàriament les seves activitats en l'àmbit de les persones amb discapacitat –apareix aquí el tercer sector, al qual ens referirem més endavant–, i, en particular, poden signar convenis en aquest sentit». També s'assenyala que «els tribunals de selecció, per garantir la participació en condicions d'igualtat dels aspirants que concorren pel contingent de discapacitat, així com d'aquells que han sol·licitat adaptació de temps, de mitjans o de totes dues coses, poden demanar la col·laboració o l'assessorament tècnic de les entitats especialitzades en aquest àmbit».

Canàries

La Llei 2/1987, de 30 de març, de la funció pública canària, en l'article 79, encara recull la quota de reserva per a persones amb discapacitat del 2 %, i diu que cal establir reglamentàriament les condicions necessàries per poder ocupar els llocs de treball i el mínim exigible a les persones amb discapacitat per superar les proves de selecció, i també els criteris d'avaluació d'aquestes proves segons l'adequació real de les persones aspirants per a les feines que cal dur a terme. És evident que aquesta normativa autonòmica està completament superada per la general, establerta en l'article 59 del TRLEBEP. Novament, és la normativa de desenvolupament la que conté les especificitats de les obligacions d'adaptació en aquesta comunitat, tal com estableix l'Ordre de 21 de desembre de 2016, per la qual s'aproven les bases generals que regeixen els processos selectius per accedir als cossos, escales i especialitats de l'Administració general de la comunitat autònoma de Canàries, l'article 9 de la qual recull les condicions d'adaptació de mitjans i ajustaments raonables per dur a terme els exercicis en els processos selectius. Dues ordres de 14 de novembre de 2024 especifiquen el procediment per aplicar aquestes adaptacions als torns de promoció interna i lliure.

Aragó

El Decret legislatiu 1/1991, de 19 de febrer, de la Diputació General d'Aragó, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'ordenació de la funció pública de la comunitat autònoma d'Aragó, en la seva disposició addicional sisena, a més de recollir la quota de reserva d'ocupació per a persones amb discapacitat –també superada per la de l'article 59.1 del TRLEBEP, vigent actualment– fa una referència expressa al fet que «en les proves selectives s'han d'establir les adaptacions de temps i mitjans que siguin necessàries per a la seva realització per part dels aspirants [amb discapacitat], i que no desvirtuin el contingut de la prova respectiva ni impliquin reducció ni menyscabament del nivell de suficiència exigible». Molta de la

normativa de desenvolupament dels diferents processos selectius, corresponents a les ofertes de feina pública de cada any, també conté en aquest cas previsions específiques sobre les adaptacions per a persones amb discapacitat.

Cantàbria

En aquest cas, l'article 49 de la Llei 4/1993, de 10 de març, de funció pública d'aquesta comunitat autònoma fixa el contingent de reserva d'ocupació per a persones amb discapacitat en el 3 %, de manera que també aquí cal aplicar directament el que es disposa amb caràcter general en el TRLEBEP. En l'article 59, la llei autonòmica càntabra ordena al Govern de la comunitat vetllar d'una manera especial per l'adopció de mesures tendents a l'adaptació del lloc de treball de persones amb discapacitat. Es tracta, per tant, d'una ordre transversal dins d'aquest àmbit territorial i directament dirigida a adoptar mesures d'adaptació una vegada superats els processos selectius. En aquest cas, l'Ordre PRE/19/2010, de 2 de juliol –modificada, entre d'altres, per l'Ordre PRE/89/2019, de 17 de desembre–, estableix les bases comunes que han de regir els processos selectius per ingressar en l'Administració de la comunitat autònoma de Cantàbria, i recull el procediment per aplicar les mesures específiques d'adaptació i ajust de temps i mitjans que es considerin oportunes per participar en les proves selectives en condicions d'igualtat. En el cas de les adaptacions de lloc de treball una vegada superat el procés selectiu, s'estableix que «[les persones aspirants] que hagin superat el procés selectiu pel torn de persones amb discapacitat, tant en el torn lliure com en la promoció interna, poden sol·licitar a la Direcció General de Funció Pública l'alteració de l'ordre de prelatió per triar les places ofertes per causa de la seva discapacitat, dificultats de desplaçament, dependència personal o d'altres d'anàlogues degudament motivades i acreditades».

Comunitat Foral de Navarra

En aquest cas, el Decret foral legislatiu 251/1993, de 30 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de l'Estatut del personal al servei de les administracions públiques de Navarra, en la seva disposició addicional setena, ja recollia un contingent de reserva d'ocupació pública del 7 % per a les persones amb discapacitat, que en aquell moment era superior al fixat amb caràcter general –establert en un 3 % en la disposició addicional novena de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública– i que actualment iguala, i que inclou també una previsió específica –fins a un 25 % del contingent– per a les persones amb capacitat intel·lectual límit o retard mental lleu o moderat, sempre que presentin un grau

de discapacitat igual o superior al 33 %. Així mateix, es reconeixen les adaptacions i els ajustaments raonables necessaris de temps i mitjans per fer les proves selectives, amb la finalitat d'assegurar que les persones amb discapacitat participen en condicions d'igualtat i sempre que no es desvirtui el sentit de l'exercici.

En aquest cas, la norma d'ocupació pública autonòmica fa una definició més prolixa de les adaptacions de llocs de treball per a persones amb discapacitat, de manera que, per assegurar la integració efectiva del personal amb discapacitat, es defineixen les funcions reals dels llocs de treball i una valoració individual de la discapacitat de qui els sol·liciti, amb la finalitat que cada persona amb discapacitat sàpiga a quins llocs pot accedir. Fet això, les persones que tinguin el grau de discapacitat fixat i obtinguin plaça en una convocatòria d'ingrés per qualsevol dels torns, tenen preferència sobre la resta dels aspirants en l'elecció de les vacants. La norma autonòmica, en aquest cas, també preveu establir mesures d'ocupació amb suport en els casos en els quals sigui necessari per a aconseguir l'adaptació al lloc de treball obtingut. Finalment, s'estableix que en el cas que la discapacitat de la persona no li impedeixi exercir les funcions pròpies del lloc al qual ha accedit, s'han d'adoptar totes les mesures necessàries per eliminar les barreres que li impedeixin accedir en aquest lloc o desenvolupar la seva feina.

Es tracta d'una fórmula amplíssima i molt ambiciosa, ja que es diu que en els processos d'adaptació de llocs de treball s'han d'adoptar «totes les mesures necessàries per eliminar les barreres» que impedeixin a una persona amb discapacitat accedir al seu lloc de treball i desenvolupar-lo amb normalitat. Novament, aquí apareix la qüestió dels límits, de la raonabilitat i de les càrregues, de manera que aquesta norma ha de ser llegida necessàriament en el context d'eficàcia, eficiència, servei a l'interès general i justificació de proporcionalitat en el qual s'ha de situar tota actuació pública. No obstant això, es tracta d'un plantejament plausible per la claredat i la contundència de la norma, sempre preferible a l'ambigüitat i, a vegades, la indecisió –quan no es tracta de la desídia– que caracteritzen altres normatives.

Catalunya

En aquest cas, la norma vigent en aquesta matèria és el Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública. D'una manera molt genèrica, en l'article 26 s'ordena al Govern de la Generalitat promoure «les condicions necessàries per facilitar l'accés a la funció pública de persones amb discapacitat en igualtat de condicions que les altres persones aspirants». En l'article 27 es concreten les mesures d'acció positiva d'aquesta Administració pública, consistents en una quota de reserva d'ocupació pública del 5 % per a persones amb discapacitat –també superat actualment pel TRLEBEP– i en mesures

d'adaptació en els processos selectius i en el desenvolupament del treball de les persones amb discapacitat.

Quant a les adaptacions en l'accés a l'ocupació pública, s'han d'establir «condicions personals d'aptitud per a l'exercici de les funcions corresponents, que s'han d'acreditar, si escau, mitjançant un dictamen vinculant expedit per l'equip multiprofessional competent, que s'ha d'emetre abans del començament de les proves selectives de manera que es pugui garantir el compliment de les funcions dels diferents llocs de treball i la prestació del servei públic conseqüent». A continuació, s'estableix la garantia que a les proves caldrà fer «les adaptacions que siguin necessàries, indicades pels equips multiprofessionals». Tot i que no es diu expressament, cal entendre que es consideren necessàries les adaptacions que garanteixin a les persones amb discapacitat la igualtat d'oportunitats en el desenvolupament del procés selectiu i en l'accés a l'ocupació pública. El Decret 28/1986, de 30 de gener, de caràcter autonòmic, que va aprovar el reglament de selecció de personal de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, no aporta regulació específica i significativa en aquest àmbit.

Pel que fa a les adaptacions una vegada superat el procés selectiu, el mateix article 27 de la norma general autonòmica estableix que cal garantir «el dret preferent per escollir les vacants, si escau, en el torn respectiu, de qui, en consideració de la seva condició legal de persones amb discapacitat, accedeix a la condició de funcionari per la via de reserva, en cas que l'assignació de llocs es faci [...] per l'ordre de puntuació obtingut al sistema selectiu». Més enllà d'aquesta adaptació inicial, que més aviat és un dret de prioritat a l'elecció de destinació, la norma catalana no fa cap altra referència a les adaptacions concretes dels llocs de treball de les persones amb discapacitat, un cop han estat assignats.

On trobem més especificitat pel que fa a les mesures d'adaptació, és a la normativa de desenvolupament autonòmica. Així, el Decret 123/1997, de 13 de maig, pel qual s'aprova el reglament general de provisió de llocs de treball i promoció professional del personal funcionari de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, en l'article 82 estableix que les persones aspirants amb discapacitat poden demanar en la sol·licitud de participació en el procés l'adaptació o adequació de temps i mitjans materials que prevegin les bases de la convocatòria. La sol·licitud l'ha de resoldre la comissió d'avaluació corresponent i, expressament, es diu que s'haurà de tenir en consideració que «no comportin una despesa excessiva». Curiosa postil·la, inexistent en la normativa general i potser desafortunada perquè contraposa un dret de les persones amb discapacitat al seu cost i, en tot cas, sense concretar en quines condicions es pot determinar que aquesta despesa és excessiva.

Pel que fa a les adaptacions als llocs de treball adjudicats, l'article 83 del mateix decret estableix que «els funcionaris [i les funcionàries] amb discapacitat poden demanar a la sol·licitud de participació l'adaptació del lloc o llocs sol·licitats

sempre que no comporti una modificació exorbitant en el context de l'organització o sigui incompatible amb el contingut del lloc i el servei públic que cal prestar». Novament, es recorre a un concepte jurídic indeterminat, però en aquest cas de manera hiperbòlica, atès que no n'hi haurà prou que constitueixi una despesa excessiva, sinó que haurà de ser una modificació exorbitant, terme que sembla aportar una connotació extrema o desmesurada. Són les comissions d'avaluació les que resolen el procediment i es pronuncien sobre si escau adaptar el lloc i si és compatible amb el desenvolupament de les funcions i tasques del lloc concret. Finalment, la norma exigeix que en les respectives convocatòries es reguli aquest procediment i les adaptacions del lloc de treball que s'hauran de dur a terme, si escau, quan la plaça s'hagi adjudicat.

Per la seva banda, el Decret 66/1999, de 9 de març, sobre l'accés a la funció pública de les persones amb discapacitat i dels equips de valoració multiprofessional, desenvolupa el que estableix l'article 72.b del Decret legislatiu 1/1997, i estableix que aquests equips són els serveis de valoració i orientació inclosos en l'apartat 2.2.6 de la disposició addicional del Decret 284/1996, de 23 de juliol, de regulació del sistema català de serveis socials. Així, aquests equips multiprofessionals han de determinar el compliment de les condicions d'aptitud personal en relació amb el lloc de treball, la necessitat d'adaptacions de temps i mitjans materials per fer les proves i, finalment, la necessitat d'adaptació del lloc de treball. Si escau, també han d'informar si hi ha dificultats d'integració laboral i d'autonomia personal. Quant a les adaptacions als llocs de treball de les persones amb discapacitat, l'article 7 del decret autonòmic estableix que les persones amb discapacitat «poden demanar a la sol·licitud de participació l'adaptació del lloc o llocs de treball sol·licitats sempre que no impliqui una modificació exorbitant en el context de l'organització o sigui incompatible amb el contingut del lloc i el servei públic que calgui prestar». La norma remet a les diferents convocatòries per concretar aquesta regulació; les adaptacions dels llocs de treball, si escau, s'han de fer quan les places hagin estat adjudicades.

També s'estableix un dret de prioritat per a les persones amb discapacitat, de manera que, quan accedeixen a la condició de funcionari o funcionària per la via de reserva, tenen el dret preferent a triar les vacants, si es dona el cas, en el torn respectiu, en cas que l'assignació de llocs es faci per l'ordre de puntuació que ha obtingut en el sistema selectiu, i d'acord amb el que disposi el dictamen de l'equip multiprofessional quant a la seva capacitat per desenvolupar les funcions dels llocs de treball objecte de la convocatòria.

Acabem el recorregut per les principals normes de desenvolupament catalanes en aquesta matèria amb la Resolució GAP/1644/2007, de 28 de maig, per la qual s'aproven i es fan públiques les bases generals que regeixen els processos selectius per accedir a cossos i escales de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, competència de la Direcció General de la Funció Pública. En aquesta

norma es fa referència a l'admissió d'aspirants amb discapacitat en els processos de selecció i també a les adaptacions de les proves i dels llocs de treball una vegada superats aquests processos. Respecte d'aquestes últimes mesures, en l'article 6.4 s'estableix que «el dictamen vinculat expedit per l'equip multiprofessional competent determina, si cal, l'adaptació del lloc o llocs de treball sempre que no impliqui una modificació exorbitant en el context de l'organització o sigui incompatible amb el desenvolupament de les funcions i tasques del lloc o llocs que es convoquin».

Com a notícia esperançadora, cal assenyalar que la Secretaria d'Administració Pública va anunciar el 20 de març de 2025 que el Govern de la Generalitat aprovarà aquest mateix any l'avantprojecte de llei de sobre l'ocupació pública de Catalunya, amb el propòsit de canviar el paradigma actual en incorporar elements innovadors quant a la gestió pública de l'ocupació. Confiam que aquest impuls anunciat es tradueixi també en un compromís més ferm amb la igualtat d'oportunitats i de tracte de les persones amb discapacitat en aquesta comunitat autònoma.

Regió de Múrcia

El Decret legislatiu 1/2001, de 26 de gener, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de la funció pública de la regió de Múrcia, conté en la seva disposició addicional primera –modificada per la Llei 7/2017, de 21 de desembre– la reserva de places per a persones amb discapacitat, i es limita a una remissió al contingut de l'article 59.1 del TRLEBEP. En aquesta resolució autonòmica, és singular la definició de *persona amb discapacitat intel·lectual* que conté el segon apartat d'aquesta disposició addicional, entesa com aquella que acredita un grau de discapacitat igual o superior al 33 %, «amb un diagnòstic de capacitat intel·lectual límit o inferior». Realment, la redacció no és gaire afortunada, ja que, si bé sembla que el qualificatiu final es refereix al diagnòstic, també podria al·ludir al percentatge. Sigui com sigui, la interpretació més plausible es concretaria a entendre que qualsevol persona que tingui reconegut un grau de discapacitat igual o superior al 33 % és considerada persona amb discapacitat intel·lectual si se li diagnostica una «capacitat intel·lectual límit», sigui quin sigui el grau que presenti. La veritat és que la norma bàsica de funció pública d'aquesta comunitat no conté cap referència més a la discapacitat.

Sí que trobem aquestes referències en l'Ordre de 17 de juny de 2004, de la Conselleria d'Hisenda, per la qual s'aproven les bases generals que regeixen les convocatòries de proves selectives per accedir als diferents cossos de l'Administració regional. En aquesta norma, bàsicament, s'estableix el procediment que cal seguir en les convocatòries regionals d'ocupació pública respecte del contingent

de reserva per a persones amb discapacitat, a les quals s'exigeix expressament, en el tràmit de presentació de documentació, l'acreditació de la compatibilitat amb l'acompliment de tasques i funcions per mitjà dels òrgans competents de la comunitat autònoma de Múrcia que hagin acreditat aquesta condició, amb un dictamen vinculant expedit pel servei autonòmic competent. No hi ha, per tant, cap referència en aquestes normes generals –com s'ha dit, sí que es poden trobar en ofertes o convocatòries concretes– a les obligacions d'adaptació, ni durant els processos selectius ni una vegada superats, per la qual cosa és directament aplicable la normativa bàsica continguda en l'article 59.2 del TRLEBEP.

Castella i Lleó

La Llei 7/2005, de 24 de maig, de la funció pública de Castella i Lleó dedica únicament la disposició addicional primera a l'accés a l'ocupació pública de les persones amb discapacitat. El precepte es limita a fer una habilitació reglamentària de sistemes que facilitin la integració a l'Administració autonòmica de les persones amb discapacitat, promovent alhora accions de sensibilització, informació, motivació i formació de les persones amb discapacitat, que facilitin que puguin accedir a l'ocupació pública.

També es fa referència, si bé amb l'habilitació reglamentària preceptiva, a programes experimentals que permetin l'ocupació de les persones amb discapacitat en condicions especials i en llocs de treball no permanents de l'Administració autonòmica. Es tracta, doncs, d'una normativa excessivament programàtica i amb un grau d'inconcreció tan gran que, llevat que es faci un gran esforç per establir aquestes mesures en el desenvolupament reglamentari d'aquestes previsions, tot podria quedar en un marc legislatiu impecable però ineficax.

Això no obstant, el Decret 24/2022, de 16 de juny, pel qual es regula l'accés de les persones amb discapacitat a l'ocupació pública, a la provisió de llocs de treball i a la formació a l'Administració de Castella i Lleó. Aquesta norma reglamentària, en l'article 10, exigeix establir «les adaptacions i els ajustaments raonables i necessaris de temps i mitjans per a les persones amb discapacitat que ho sol·licitin, a fi d'assegurar-ne la participació en condicions d'igualtat». Quant a les adaptacions dels llocs de treball, l'article 11 del decret autonòmic exigeix que es facin les adaptacions funcionals necessàries i els ajustaments raonables en els termes establerts en el TRLGDPD. La valoració d'aquestes adaptacions i aquests ajustaments, com també la seva execució i el seu finançament, l'ha de dur a terme la conselleria o l'organisme a què estigui adscrit el lloc de treball.

En aquesta norma castellanoleonesa, és especialment interessant la mesura prevista per als casos en què la persona amb discapacitat requereixi suport personal o material per incorporar-se al lloc de treball. En aquests supòsits, la conselleria

o l'organisme a què es trobi adscrit el lloc, s'ha de guiar pel protocol d'inclusió sociolaboral que es desenvolupa, que ha de derivar en un pla d'incorporació específic elaborat per l'òrgan de personal al qual estigui adscrit el lloc, i que l'ha de dotar dels mitjans materials i d'un tutor o tutora de referència personal –que, prèviament, haurà rebut la formació necessària per dur a terme aquesta tutoria– com a suport individualitzat en el lloc de treball, tot amb la finalitat de facilitar-ne la incorporació, com a mínim durant els tres primers mesos i fins que s'hi integri completament. Aquesta idea de la tutorització temporal, a la qual farem referència en apartats posteriors d'aquesta obra, pot ser especialment apropiada en els casos d'incorporació de persones amb discapacitat intel·lectual.

Un altre punt interessant d'aquesta normativa autonòmica és l'obligació de comunicar les adaptacions que es produeixen a les organitzacions sindicals que tinguin almenys un 10 % dels membres dels òrgans de representació de personal en els àmbits funcionarial o laboral respectius.

Finalment, aquest Decret 24/2022, en l'article 7, preveu que, quan amb la motivació deguda es conclouï que és impossible adaptar el lloc adjudicat a la discapacitat de la persona interessada, «se li ha d'assignar un lloc de treball vacant, d'acord amb la seva capacitat funcional, de la mateixa competència funcional quan es tracti de personal laboral o cos, escala i especialitat, així com del mateix nivell de complement de destinació, quan es tracti de personal funcionari. A aquest efecte, la conselleria a què correspongui la plaça inicialment assignada ha d'oferir a la persona interessada una relació de llocs vacants que reuneixin els requisits exigits a la norma, i atorgar-li un termini de cinc dies per formular la seva elecció. Si no hi ha lloc vacant a la conselleria d'adscripció inicial, se n'hi haurà de buscar un altre d'adscrit a una altra conselleria».

Illes Balears

La Llei 3/2007, de 27 de març, de la funció pública de la comunitat autònoma de les Illes Balears constitueix el marc normatiu bàsic de l'ocupació pública en aquesta comunitat. En l'article 48 –modificat pel Decret llei 6/2022, de 13 de juny– recull una quota de reserva a l'ocupació pública de persones amb discapacitat idèntica a l'establert en el TRLEBEP, i afegeix que un decret del Consell de Govern haurà de desenvolupar les mesures que facilitin la integració de les persones amb discapacitats a l'Administració autonòmica, que han de tenir en compte especialment, d'una banda, les persones amb discapacitats concretes que requereixin proves selectives específiques que s'hi adaptin i, de l'altra, la idoneïtat dels llocs de treball que se'ls adjudiquin.

El Decret 36/2004, de 16 d'abril –modificat pels decrets 136/2005, 119/2008 i 6/2022– regula l'accés, la promoció interna i la provisió de llocs de treball de

persones amb discapacitat en la funció pública de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears. Aquesta norma, que es va dictar amb anterioritat a la Llei 3/2007 vigent actualment, continua sent vigent en aquest tema i conté la normativa aplicable en matèria de quota de reserva d'ocupació pública per a persones amb discapacitat, adaptació dels processos selectius, accés a la formació, i adjudicació i adaptació dels llocs de treball per a persones amb discapacitat, aspectes que han de figurar a les mateixes convocatòries dels processos selectius. S'hi inclouen previsions específiques en aquests aspectes per a persones amb discapacitat física, sensorial o psíquica, d'una banda, i per a persones amb discapacitat intel·lectual, de l'altra.

Pel que fa a les adaptacions dels llocs de treball, l'article 5 del decret estableix que la persona interessada «pot instar, en la mateixa sol·licitud, l'adaptació del lloc de treball sol·licitat, sempre que no representi una modificació extraordinària en el context de l'organització». Això no obstant, en l'adjudicació inicial s'han d'oferir a les persones amb discapacitat que hagin superat les proves selectives llocs de treball adaptats o adaptables a la seva discapacitat. Una vegada superat el procés selectiu, cal sol·licitar a l'òrgan convocant «la modificació de l'ordre de prelació per a l'elecció de les places dins l'àmbit territorial que es determini a la convocatòria, per motius de dependència personal, dificultats de desplaçament o d'altres d'anàlogues, que han de ser acreditades degudament. L'òrgan convocant ha de decidir aquesta alteració quan es trobi justificada degudament, i s'ha de limitar a fer la mínima modificació en l'ordre de prelació necessària per possibilitar l'accés al lloc de treball de la persona amb discapacitat».

En la pràctica, és en les convocatòries dels processos selectius que s'aprecia l'aplicació de les mesures a les quals fa referència la normativa general autonòmica. Així, per exemple, la resolució de la consellera de Presidència i Administracions Públiques designa un òrgan de suport de les proves selectives per a l'ingrés, pel torn lliure, inclosa la reserva per a persones amb discapacitat, per cobrir places de personal funcionari en l'Administració general i especial de la comunitat autònoma de les Illes Balears convocades per la Resolució de 19 de desembre de 2022.

Castella - la Manxa

Aquesta comunitat autònoma va ser la primera a aprovar una norma pròpia d'ocupació pública després que entrés en vigor l'Estatut bàsic de l'empleat públic de 12 d'abril de 2007: la Llei 4/2011, de 10 de març, de l'ocupació pública de Castella - la Manxa. Per tant, en l'elaboració, aprovació i publicació d'aquesta norma autonòmica ja es va poder tenir en compte el que disposa l'article 59 de la norma estatal. Així, quant al contingent de reserva per a persones amb

discapacitat, regulat prolixament en l'article 41 de la norma autonòmica, s'estableix un percentatge del 7 %, de manera que, almenys, el 2 % de les places s'ofereixin perquè les cobreixin persones que acreditin una discapacitat intel·lectual.

D'altra banda, l'article 42 de la Llei 4/2011 estableix un sistema específic d'accés de persones amb discapacitat que permet crear, dins de la relació de llocs de treball reservats al personal laboral, llocs singulars d'adscripció exclusiva a determinats grups de persones, sempre que no necessitin una disponibilitat contínua ni una supervisió constant en l'acompliment del lloc de treball. Aquesta mesura està dirigida a persones amb un grau de limitacions en l'activitat intel·lectual de, almenys, un 25 %, i a persones amb qualsevol altra mena de limitacions en l'activitat originades per deficiències permanents de grau igual o superior al 50 %. La convocatòria d'aquestes places es fa de manera específica i independent de qualsevol altre sistema d'accés a l'ocupació pública. Es tractaria, per tant, d'una espècie de «tercer torn» per a persones que presenten aquest tipus de limitacions, sense que necessàriament hagin de tenir reconeguda la condició de persona amb discapacitat. Per a aquest torn especial d'accés s'estableixen mesures d'adaptació específiques, relatives al centre de treball, la jornada, la localitat i, si escau, la província d'adscripció, que s'hauran de determinar tenint en compte la voluntat de cada persona aspirant i les seves circumstàncies personals, familiars, socials i de discapacitat, sempre que tots aquests factors siguin compatibles amb els serveis públics i l'organització de la corresponent Administració. Finalment, també s'estableix una limitació a la mobilitat funcional i geogràfica d'aquestes persones, en establir que no poden exercir altres llocs que no hagin estat prèviament adscrits amb caràcter exclusiu a persones amb les limitacions corresponents en l'activitat.

Pel que fa a les adaptacions dels processos selectius, l'article 43 de la norma castellanomanxega fa referència a les adaptacions de temps i mitjans en les proves selectives, que requereixen un informe específic de l'òrgan competent. Per part seva, l'article 44 exigeix que s'acrediti la compatibilitat de la discapacitat amb l'acompliment de les funcions que tingui atribuïdes el lloc o llocs sol·licitats, i afegeix que en la valoració d'aquesta compatibilitat s'han de tenir en compte les adaptacions que puguin fer-se en el lloc de treball.

Per acabar, cal esmentar que en aquesta comunitat autònoma es va aprovar la Llei 12/2001, de 29 de novembre, d'accés de les persones amb discapacitat a la funció pública de l'Administració de la Junta de Comunitats de Castella - la Manxa, que va ser derogada per la Llei 4/2011, de 10 de març, excepte el que s'estableix en els articles 4 i 5 –relatius a formació i perfeccionament, i a la regulació del Consell Assessor per a l'Accés a l'Ocupació Pública de Persones amb Discapacitat, respectivament– que continuen sent vigents amb rang reglamentari.

Extremadura

La Llei 13/2015, de 8 d'abril, de funció pública d'Extremadura és particularment interessant en les qüestions de què estem tractant. En primer lloc, cal assenyalar que el dret a la formació està configurat en termes molt adequats en aquesta norma autonòmica, si bé no es tracta d'una mesura d'adaptació com a tal en l'accés a l'ocupació o al lloc de treball. L'article 70 assenyala expressament que la garantia de formació exigeix potenciar la participació d'empleades i empleats públics amb qualsevol tipus de discapacitat i altres col·lectius que puguin tenir més grans per dur a terme les accions formatives, fins i tot fins al punt de fer cursos de formació destinats únicament a persones amb discapacitat intel·lectual. Aquests cursos s'han d'oferir en condicions d'accessibilitat i anar dirigits a formar a les persones treballadores perquè facin la feina amb més eficiència o per a donar suport a la promoció des de llocs de treball reservats per a persones amb discapacitat. Encara que sigui de gairell, hem d'aprofitar l'oportunitat que ens brinda la norma extremenya per a fer una referència en aquest dret tan important i ressaltar com també en l'àmbit formatiu les adaptacions condicionen a les persones amb discapacitat en el ple exercici d'accions determinants per desenvolupar les seves funcions, i, molt especialment, exercir els seus drets de promoció professional.

També és insòlit el contingut de l'article 87 bis de la norma extremenya, relatiu a la discapacitat sobrevinguda i la deterioració progressiva. Així, s'estableix que, quan a una empleada o a un empleat públic «se li dictamini una incapacitat que li impedeixi l'acompliment habitual del seu lloc de treball, té dret i pot passar, a petició pròpia, a ocupar un lloc de treball dels reservats a persones amb discapacitat dins de les ofertes d'ocupació pública o, si escau, del torn de promoció, quan no sigui possible la seva adaptació o la reubicació en un altre per al qual reuneixi les condicions de la seva nova situació». Sens dubte, una mesura d'acció positiva directa molt encertada i que podria merèixer consideració en els àmbits territorials o funcionals d'altres administracions públiques.

També crida l'atenció el tractament tan diferenciat i específic d'aquesta Llei 13/2015 quant a l'accés a l'ocupació pública de les persones amb discapacitat, fins al punt de dedicar-li un capítol complet, el capítol III del títol VI. Inclou una regulació completa de la promoció de l'accés d'aquestes persones a la funció pública de l'Administració extremenya i estableix per a elles un contingent de reserva d'ocupació pública del 10 %, i també un contingent específic, dins del general, del 2 % per a les persones amb discapacitat intel·lectual. S'observa, doncs, un increment percentual significatiu de la reserva d'ocupació general recollida en l'article 59.1 del TRLEBEP, però la veritat és que l'objectiu és idèntic en les dues normes: aconseguir progressivament el 2 % dels efectius totals de cada administració. En aquest sentit, cal assenyalar que el potencial que té el

contingent de reserva en la promoció efectiva de l'ocupació pública per a les persones amb discapacitat és limitat. De fet, molt probablement l'impacte d'incrementar aquest contingent del 7 al 10 % no sigui significatiu, ja que el que és determinant és garantir de manera efectiva la igualtat d'oportunitats en els processos selectius i, encara més, en tots els processos educatius i formatius previs de totes les persones amb discapacitat, objectius que actualment estan molt lluny de complir-se.

Sigui com sigui, benvinguda sigui la determinació dels legisladors autonòmics i el seu compromís amb la promoció de l'ocupació pública per a les persones amb discapacitat. En aquest sentit, tampoc no és menyspreable l'obligació que s'imposa a la conselleria competent en matèria de funció pública d'encarregar-se de «la distribució de la reserva de places donant preferència i més contingent de reserva a les vacants en cossos, escales, especialitats i agrupacions professionals de [funcionàries i funcionaris], categories professionals de personal laboral els integrants de les quals normalment exerceixen activitats compatibles en grau més alt amb la possible existència d'una discapacitat». Certament, no és una tasca senzilla, sobretot si considerem que la discapacitat es presenta en formes i circumstàncies molt diverses, de manera que convé evitar l'automatisme gastat, a vegades, de centrar l'atenció en les discapacitats físiques o sensorials, ignorant la realitat de moltes persones amb alguna discapacitat intel·lectual o malaltia mental que, en unes condicions adequades d'igualtat d'oportunitats, podrien exercir ocupacions públiques amb plena solvència.

La norma extremenya dedica, a més, l'article 112 bis –que va ser introduït per la Llei 9/2016, de 12 de desembre– a la carrera professional i la promoció del personal empleat públic amb discapacitat, en el qual es regulen les condicions de promoció interna per a aquestes persones i l'adequació de les proves selectives per garantir les condicions d'igualtat. En aquests casos, s'estableix que «les persones que hagin superat el procés selectiu pel torn de discapacitat poden sol·licitar a l'òrgan convocant l'alteració de l'ordre de prelación per a l'elecció de les places per motius de dependència personal o de gran dificultat de desplaçament, sempre que n'impedeixin la incorporació i que siguin degudament acreditats. L'òrgan convocant ha de decidir aquesta alteració quan estigui degudament justificada, i s'ha de limitar a fer la mínima modificació en l'ordre de prelación necessària per possibilitar l'accés al lloc de treball».

Per desenvolupar aquesta normativa general, es va aprovar el Decret 111/2017, de 18 de juliol, pel qual es regula l'accés de les persones amb discapacitat a l'ocupació pública de la comunitat autònoma d'Extremadura i mesures afavoridores de la integració de les empleades i els empleats públics amb discapacitat. Es tracta d'una norma molt interessant que, com hem vist en altres casos, estableix condicions específiques per als processos selectius de persones amb discapacitat intel·lectual, d'una banda, i de persones amb altres tipus de discapacitats, de l'altra,

i regula les mesures d'adaptació per a les proves en cada cas. En el cas que ens ocupa, és especialment interessant el contingut del capítol VI d'aquest decret autonòmic, en el qual es regulen, entre altres coses, les adaptacions dels llocs de treball en termes similars als que hem vist en altres normes. Tanmateix, hi ha diversos aspectes específics que mereixen una atenció especial.

El primer aspecte important és la creació d'una mesura de suport per a la integració de les persones amb discapacitat intel·lectual, que consisteix a tutoritzar el procés d'adaptació al desenvolupament de les tasques i funcions del lloc. Segons l'article 18, aquestes funcions de tutoria i suport, que s'hauran de desenvolupar durant els dos mesos següents a la incorporació, «són encomanades al personal al servei de l'Administració de la comunitat autònoma d'Extremadura que presti serveis al mateix òrgan, unitat o centre de treball on passi a prestar serveis la persona amb discapacitat, a proposta de l'òrgan directiu al qual estigui adscrit». El desenvolupament d'aquesta activitat de tutoria genera el dret a la indemnització corresponent per raó de servei per l'assistència feta d'acord amb les previsions que estableix el Decret 42/2025, de 19 de maig, sobre indemnitzacions per raó del servei del personal de l'Administració pública de la comunitat autònoma d'Extremadura.

El segon aspecte rellevant –disposat en l'article 21– és la creació d'un consell assessor per integrar les persones amb discapacitat en l'ocupació pública de la comunitat autònoma d'Extremadura, amb les funcions següents: informar sobre els processos selectius que continguin quotes de reserva per a persones amb discapacitat, valorar l'impacte de les càrregues de treball del personal amb discapacitat intel·lectual i la de les seves tutores o els seus tutors, fer un seguiment periòdic de les mesures d'adaptació reconegudes per avaluar-ne la implantació i informar sobre qualsevol altra matèria relacionada amb l'ocupació pública de les persones amb discapacitat.

En definitiva, tenim una legislació autonòmica clarament compromesa amb la garantia d'igualtat d'oportunitats de les persones amb discapacitat a l'ocupació pública, en la qual mereix una atenció especial l'especificitat de la regulació relacionada amb les persones amb discapacitat intel·lectual. Novament, un referent que pot inspirar les normatives d'altres àmbits territorials.

Galícia

Aquesta comunitat autònoma disposa de la Llei 2/2015, de 29 d'abril, de l'ocupació pública de Galícia. Aquesta norma recull, en l'article 48, una reserva d'ocupació pública idèntica a la de la norma estatal i preveu addicionalment que, «si les places reservades i que van ser cobertes per les persones amb discapacitat no aconseguissin el percentatge del 3 % de les places convocades en l'oferta d'ocupació

pública corresponent, les places no cobertes del nombre total de les reservades s'han d'acumular al percentatge del 7 % de l'oferta següent, amb un límit màxim del 12 %». En definitiva, i considerant que les dades estadístiques ens confirmen que rarament s'arriba a cobrir la totalitat del contingent de reserva, som *de facto* davant un contingent ampliat, fins al 12 %, per acumulació de vacants en exercicis previs.

Quant a les adaptacions posteriors al procés selectiu, en l'article 54 s'estableix que les persones que ingressin havent estat admeses en la convocatòria ordinària amb places reservades per a persones amb discapacitat «poden sol·licitar a l'òrgan convocant la pertorbació de l'ordre de prelatió per a l'elecció de les places, dins de l'àmbit territorial que es determini en la convocatòria, per motius de dependència personal, dificultats de desplaçament o d'altres d'anàlogues, que hauran de ser acreditats degudament. L'òrgan convocant ha d'acordar aquesta alteració quan estigui degudament justificada, i s'ha de limitar a fer en l'ordre de prelatió la mínima modificació necessària per possibilitar l'accés al lloc de la persona amb discapacitat».

A causa del buit en la norma general autonòmica sobre els procediments per adaptar els llocs de treball de les persones amb discapacitat, és aplicable el que disposa l'article 59.2 del TRLEBEP i les previsions concretes que les diferents ofertes d'ocupació pública i, molt especialment, les convocatòries de processos selectius prevegin. Serveixi d'exemple la Resolució, de 22 de gener de 2024, per la qual es convoca el procés selectiu per a l'ingrés en l'agrupació professional de l'Administració general de la comunitat autònoma de Galícia (AP), escala de personal subaltern, en places reservades perquè siguin cobertes per persones que acreditin discapacitat intel·lectual. En aquesta convocatòria, a més de regular-se les adaptacions de temps i mitjans, s'estableix que, «amb la finalitat de facilitar l'adaptació i el desenvolupament de les funcions dels llocs de treball de les persones aspirants que superin el procés selectiu, la Direcció General de la Funció Pública, en col·laboració amb les associacions, organitzacions o entitats, pot dur a terme accions de formació i orientació sociolaboral després que ingressi com a personal funcionari de carrera, així com el suport al desenvolupament en el lloc de treball al llarg de la seva carrera professional».

Apareix aquí un aspecte destacable, que és la interacció amb el moviment associatiu propi de l'àmbit de la discapacitat i amb el denominat *tercer sector*, actualment regulat en la Llei 43/2015, de 9 d'octubre. Són organitzacions de caràcter privat, sorgides de la iniciativa ciutadana o social, en diferents modalitats, que responen a criteris de solidaritat i de participació social, amb fins d'interès general i absència d'ànim de lucre, que impulsen el reconeixement i l'exercici dels drets civils, econòmics, socials o culturals de les persones i grups que pateixen condicions de vulnerabilitat o que es troben en risc. Sens dubte, les aportacions que puguin arribar des d'aquestes organitzacions i la seva col·laboració per definir

i posar en pràctica mesures d'adaptació a l'ocupació pública han de tenir sempre una acollida favorable en aquest entorn.

Comunitat Valenciana

La Llei 4/2021, de 16 d'abril, de la funció pública valenciana, en l'article 64, recull la regulació de l'accés a l'ocupació pública de persones amb discapacitat o diversitat funcional. És la primera norma autonòmica en què apareix aquesta expressió, si bé no es concreta perquè es remet a la normativa bàsica estatal. En aquest cas, el TRLGDPD no defineix aquest concepte de *diversitat funcional*, per la qual cosa, a la pràctica, la norma valenciana es projecta sobre el mateix àmbit subjectiu que les altres normes autonòmiques i que la mateixa normativa bàsica estatal.

Novament, ens trobem amb una quota de reserva d'ocupació ampliada, concretament fins al 10 %, però en aquest cas també amb una ampliació de la quota específica, que passa a ser del 5 %, distribuïda entre persones amb discapacitat intel·lectual –el 3 %– i persones amb malaltia mental –el 2 % restant. Una diferenciació encertada, per cert, la d'aquestes dues tipologies de discapacitat a la norma valenciana.

Pel que fa a les adaptacions, es parla d'ajustaments raonables en temps i mitjans durant el desenvolupament del procés selectiu, i es preveuen fins i tot convocatòries independents i proves selectives específiques que s'adaptin a la discapacitat concreta de cada col·lectiu d'aspirants. Una vegada superat el procés selectiu, al final de l'article s'especifica que «s'han de portar a terme les adaptacions al lloc de treball que calgui i, en cas de necessitat, formació pràctica tutoritzada i de seguiment, per tal de fer efectiu el seu exercici garantint la salut de la persona amb discapacitat o diversitat funcional». En aquesta norma autonòmica es pot apreciar la proximitat metodològica que moltes vegades tenen la protecció de la salut i la garantia d'igualtat que, si bé no comparteixen fins, es poden servir de tècniques molt similars. També està prevista, en aquest cas, l'adscripció del personal funcionari a llocs de treball en una unitat administrativa o localitat diferents, amb una sol·licitud prèvia fonamentada en motius de salut, discapacitat o diversitat funcional o rehabilitació.

No obstant això, encara està pendent el desenvolupament reglamentari regulador de les mesures d'adaptació en l'ocupació pública per a persones amb discapacitat. El Comitè Espanyol de Representants de Persones amb Discapacitat (CERMI-CV) va informar del compromís amb la Direcció General de Funció Pública d'aquesta comunitat per posar en pràctica aquest decret, i es va fer referència a la creació de la figura del delegat d'inclusió laboral en cada conselleria mitjançant la col·laboració amb les entitats –apareix de nou la invocació al tercer sector, com hem vist anteriorment en el cas d'Extremadura– a través de protocols

i assessorament. A aquesta idea també ens referirem en l'últim capítol d'aquesta obra, ja que també pot ser un referent per valorar en altres àmbits territorials.

País Basc

A més de recollir, en l'article 74, un contingent de reserva d'ocupació pública idèntic al de la normativa bàsica estatal, l'article 40 de la Llei 11/2022, d'1 de desembre, d'ocupació pública basca, en regular el lloc de treball com a unitat bàsica d'estructuració de l'ocupació pública estableix, expressament, que les administracions públiques basques l'adapten «en condicions d'accessibilitat universal, incorporant les adaptacions necessàries amb la finalitat que les persones ocupades públiques amb discapacitat puguin desenvolupar les seves funcions». La regulació de les adaptacions de temps i mitjans en els processos selectius també és, en el cas de la norma basca, idèntica a l'estatal. D'altra banda, quant als processos de selecció de persones amb discapacitat intel·lectual o malaltia mental, en l'article 75, s'estableixen sistemes específics, fonamentalment pensats per acreditar «els repertoris bàsics de conducta que tinguin les persones aspirants per fer les tasques o funcions pròpies del lloc de treball».

No obstant això, la normativa general d'aquesta comunitat autònoma no conté previsions específiques sobre les adaptacions en l'accés a l'ocupació pública, per la qual cosa ens mourem en el contingut ambigu i imprecís de la normativa general del TRLEBEP. Novament són les ofertes d'ocupació pública i, molt especialment, les convocatòries dels processos selectius els instruments de concreció d'aquestes mesures d'acció positiva. Així, per exemple, en l'Ordre de 6 de novembre de 2023, de la consellera de Governança Pública i Autogovern, per la qual es convoquen processos selectius d'accés a l'ocupació pública per a persones amb discapacitat intel·lectual en l'àmbit de l'Administració general de la comunitat autònoma d'Euskadi i els seus organismes autònoms i s'aproven les bases que han de regir aquests processos, s'estableix que «el tribunal ha d'adaptar el temps i els mitjans de realització dels exercicis a aquelles persones aspirants que requereixin adaptació i l'hagin indicat en la sol·licitud de participació, de manera que gaudeixin d'igualtat d'oportunitats amb la resta de les persones participants, sempre que amb això no es desvirtui el contingut de la prova, ni es redueixi o empitjori el nivell d'aptitud exigida».

Principat d'Astúries

En el cas del Principat d'Astúries, la Llei 2/2023, de 15 de març, d'ocupació pública ha reflectit també el compromís amb la igualtat d'oportunitats en aquest

àmbit per a les persones amb discapacitat en aquesta comunitat autònoma, si bé quant al contingent de reserva d'ocupació aquesta llei es remet íntegrament al que disposa la legislació bàsica, per la qual cosa s'admet un torn específic per a persones amb discapacitat. En l'article 47, s'enuncien els principis bàsics en aquesta matèria: igualtat de tracte i d'oportunitats, no-discriminació, accessibilitat universal i compensació de desavantatges. A més, es fa referència a les adaptacions en el lloc de treball que calguin, una vegada superat el procés selectiu; i, en cas que sigui necessari, s'al·ludeix a una «formació pràctica tutoritzada i de seguiment, amb la finalitat de fer-ne efectiu l'acompliment».

Com a mesura d'acció positiva transversal, la llei asturiana exigeix a les administracions públiques d'aquest territori adoptar les mesures necessàries «perquè el personal empleat públic sord, amb discapacitat auditiva i sordcec pugui fer ús de la llengua de signes o dels mitjans de suport a la comunicació oral a fi de facilitar l'acompliment de les seves funcions. II [També] es promou la publicació de les disposicions i els actes administratius en l'àmbit de l'ocupació pública a través de sistemes com la lectura fàcil, que en facilitin la comprensió per a persones amb discapacitat». Tot i que no en dona més detalls, és cert que en aquestes exigències és subjacent el desitjat disseny per a tothom que, desenvolupat adequadament, ha de reduir dràsticament la necessitat d'aplicar moltes adaptacions i molts ajustaments en els processos selectius i en els llocs de treball.

En l'àmbit reglamentari, el Decret 6/2012, de 16 de febrer, pel qual es regula l'accés a la funció pública de l'Administració del Principat d'Astúries i la provisió de llocs de treball de les persones amb discapacitat, conté la regulació de les convocatòries i dels processos selectius d'ocupació pública per a aquestes persones al Principat. Específicament, es reconeix el dret de qualsevol aspirant amb discapacitat a sol·licitar les adaptacions de temps o mitjans que calgui per fer els diferents exercicis, i es regula el procediment de sol·licitud d'aquestes adaptacions. Quant a les adaptacions de mitjans, s'han de posar a la disposició de cada aspirant els recursos materials i humans, les assistències i els suports, i les ajudes tècniques, tecnològiques, o de tots dos tipus, necessàries per dur a terme les proves en les quals participi –sempre que hi hagi una relació directa entre la discapacitat i el tipus de prova que cal fer–, i també garantir l'accessibilitat de la informació i la comunicació dels processos selectius i la del recinte o espai físic on es desenvolupin les proves. Aquestes adaptacions han de persistir durant els cursos selectius i els períodes de pràctiques.

Respecte de les adaptacions de llocs de treball adjudicats –una vegada resoltes, si escau, les sol·licituds d'alteració de l'ordre de prelatió per motius de dependència personal, dificultats de desplaçament o d'altres d'anàlogues–, després de la superació del procés selectiu, i segons estableix l'article 22, la sol·licitud per la persona interessada s'ha de tramitar després d'un «informe del Servei de Prevenció de Riscos Laborals, dels equips de valoració i orientació de l'Institut de Gent

Gran i Serveis Socials o de la conselleria competent en matèria de persones amb discapacitat sobre si escau adaptar el lloc de treball i si és compatible amb l'exercici de les funcions que tingui atribuïdes el lloc o llocs sol·licitats, tenint en compte les adaptacions que s'hi puguin fer». Més endavant, s'especifica que, si fos impossible fer-ne l'adaptació o exigís una modificació extraordinària en el context de l'organització, «se li ha d'assignar un lloc de treball vacant, d'acord amb la capacitat funcional de la persona afectada, del mateix cos, escala o categoria, i del mateix nivell de complement de destinació o concepte equivalent en el cas del personal laboral». Finalment, també en aquest cas es reconeixen drets informatius a la representació legal de les persones treballadores –juntes de personal, comitès d'empresa o delegacions de personal– sobre els llocs de treball adaptats o els canvis de destinació que s'hagin pogut produir.

La Rioja

La Llei 9/2023, de 5 de maig, de funció pública de la comunitat autònoma de La Rioja destaca en l'exposició de motius, com una novetat important, l'establiment d'uns principis i fonaments d'actuació de la funció pública de La Rioja, que segueixen el model implantat en el TRLEBEP i que són ampliat per incloure'n d'altres summament importants, entre els quals hi ha la igualtat d'oportunitats, la no-discriminació i l'accessibilitat universal en l'ocupació pública de les persones amb discapacitat.

Ja en els articles, i recurrent a la fórmula ambigua –que hem vist en el cas de la normativa valenciana– de referir-se a discapacitat o diversitat funcional, la norma de La Rioja reproduïx la quota de reserva d'ocupació pública per a persones amb discapacitat de la normativa bàsica estatal, i exigeix garanties d'igualtat d'oportunitats i de tracte per a les persones amb discapacitats raonables de temps i mitjans. També es preveu la possibilitat d'establir en les ofertes d'ocupació pública convocatòries independents de procediments selectius per a l'accés de persones amb discapacitat, amb proves específiques que s'adaptin a les discapacitats concretes de les persones aspirants. Quant a les mesures que cal aplicar una vegada superats els processos selectius, aquesta Llei 9/2023 es limita, en l'article 42.3, a remetre's al desenvolupament reglamentari per regular el tipus de llocs i condicions perquè persones amb discapacitat cobreixin aquests llocs de treball.

El desplegament reglamentari esmentat està contingut en el Decret 51/2008, de 5 de setembre, per accedir a l'ocupació pública de les persones amb discapacitat, que regula els procediments per fer efectiva la quota de reserva d'ocupació pública per a aquestes persones, ja siguin en torn ordinari o independent, i les adaptacions que cal aplicar a les proves dels processos selectius corresponents. En l'article 7, referent a l'adjudicació dels llocs de treball, el decret assenyala que

«l'Administració ha d'intentar fer compatible l'exercici de les tasques o funcions de les places ofertes al personal de nou ingrés amb la naturalesa de la seva discapacitat. Això no obstant, en les sol·licituds d'adjudicació de primera destinació i en les de participació en futurs procediments de provisió de llocs de treball, [el personal empleat públic] amb alguna discapacitat pot demanar l'adaptació del lloc o llocs de treball sol·licitats». I prossegueix: «L'Administració pot requerir [a la persona interessada] la informació que estimi necessària amb vista a l'adaptació sol·licitada, així com un informe del Centre de Valoració de Discapacitat i Dependència sobre la procedència de l'adaptació. L'Administració ha de resoldre tenint en compte, a més de la procedència de la mesura sol·licitada, les conseqüències que puguin derivar-se d'aquesta adaptació per al context de l'organització».

Finalment, cal destacar que aquest decret de La Rioja fa referència explícita a l'accés de persones amb discapacitat amb dificultats d'inserció sociolaboral especials. En l'article 9.2 es diu que, «sentides les organitzacions sindicals, mitjançant conveni signat entre l'Administració Pública de la comunitat autònoma de La Rioja i entitats vinculades a persones amb discapacitat, es determinen les persones amb les característiques assenyalades en l'apartat anterior que han de prestar serveis en l'àmbit de l'Administració pública de La Rioja. Les persones nomenades [...] tenen la consideració de personal eventual, i mantenen aquest règim jurídic mentre es prolongui la relació de serveis».

Andalusia

Acabem aquest recorregut per la normativa autonòmica sobre mesures d'acció positiva en l'ocupació pública amb la norma territorial més recent, que és la Llei 5/2023, de 7 de juny, de la funció pública d'Andalusia. En l'àmbit de l'acció positiva en l'ocupació pública de persones amb discapacitat, la llei andalusa, ja en l'exposició de motius, fa una referència destacada a la previsió d'unitats que facilitin la inclusió del personal amb discapacitat, a través de l'acompanyament en la seva incorporació i al llarg del seu acompliment professional. Apareix, doncs, una vegada més, la figura de l'acompanyant com a eina d'inclusió i adaptació de les persones amb discapacitat en els entorns de l'ocupació pública.

Cal assenyalar, a més, que en aquesta comunitat autònoma ja estava vigent la Llei 4/2017, de 25 de setembre, dels drets i l'atenció a les persones amb discapacitat a Andalusia, que en l'article 28 garanteix el principi d'igualtat d'oportunitats i de tracte de les persones amb discapacitat en l'ocupació pública i la regulació de les mesures d'acció positiva que siguin necessàries, incloses l'exempció d'algunes de les proves i l'aplicació del concurs com a sistema d'accés a personal laboral, consistent en la valoració dels mèrits, ateses les característiques de la discapacitat. També preveu «la reserva de places en les ofertes d'ocupació pública

i en les borses de treball temporal amb un contingent no inferior al 10 % de les vacants perquè siguin cobertes per persones amb discapacitat, i es reserva dins del mateix un percentatge específic del 2 % per a persones amb discapacitat intel·lectual i un 1 % per a persones amb malaltia mental que acreditin un grau de discapacitat igual o superior al 33 %, sempre que superin els processos selectius i acreditin la seva discapacitat i la compatibilitat amb l'acompliment de les tasques. Així mateix, en cas que no es cobreixin les places vacants reservades per al torn de discapacitat, s'acumulen a ofertes posteriors fins a un límit del 10 %». Es combinen, doncs, les tècniques d'ampliació de la quota general –del 7 al 10 %–, d'ampliació de la quota específica –del 2 al 3 %, incloent-hi les persones amb malaltia mental– i d'acumulació de vacants en quotes de reserva posteriors, que hem vist separatament en altres normes autonòmiques. A més, en una modificació introduïda per la Llei 5/2023, s'estableix que, «en el cas de les persones amb discapacitat intel·lectual, es pot fer una prova de situació en els processos de selecció derivats d'ofertes d'ocupació pública de l'Administració pública de la Junta d'Andalusia» –amb la pretensió de potenciar l'avaluació pràctica d'habilitats sobre els qüestionaris de valoració de coneixements.

La Llei 4/2017 ja feia referència a les mesures precises per establir les adaptacions i els ajustaments raonables de temps, mitjans i d'accessibilitat en el procés selectiu, que s'haurà d'ajustar al model més adequat en atenció a la naturalesa dels diferents tipus de discapacitat, garantint d'aquesta manera el principi d'igualtat d'oportunitats i de tracte de les persones amb discapacitat. Quant als ajustos necessaris una vegada superat aquest procés, s'exigeix que s'adoptin mesures que calguin per fer les adaptacions en el lloc de treball segons les necessitats de les persones amb discapacitat, ja siguin de caràcter estructural –que afectin instal·lacions, dependències o equipaments–, com de caràcter organitzatiu –que afectin pautes de treball o assignació de funcions. Respecte a les mesures necessàries, s'incideix de manera especial en l'accessibilitat cognitiva i es poden incloure, entre d'altres, els textos de lectura fàcil, l'exempció d'algunes de les proves o l'establiment del sistema de selecció del personal laboral mitjançant concurs, a fi de possibilitar l'accés a l'ocupació pública de les persones amb discapacitat intel·lectual.

La norma andalusa de 2017, com es pot apreciar, ja contenia una normativa avançada i detallada en matèria d'adaptacions i ajustaments. La Llei de funció pública d'Andalusia recent no fa sinó consolidar les previsions de l'anterior Llei dels drets i l'atenció a les persones amb discapacitat a Andalusia, en insistir en la necessitat d'adoptar les mesures precises per establir les adaptacions i els ajustaments raonables de temps, mitjans i accessibilitat en el procés selectiu i, una vegada superat aquest procés, les adaptacions en el lloc de treball a les necessitats de les persones amb discapacitat, tant les que n'afecten l'organització com les que estan relacionades amb les funcions que han de desenvolupar aquestes persones.

D'altra banda, i com hem anunciat anteriorment, la disposició addicional trentena primera de la Llei 5/2023 estableix la constitució d'una unitat d'inclusió del personal amb discapacitat en cadascuna de les delegacions del Govern i en les conselleries competents en matèria de funció pública, serveis socials i salut. A aquestes unitats els correspon prestar a l'òrgan directiu del qual depenguin el suport administratiu especialitzat que calgui en matèria d'inclusió del personal amb discapacitat, així com vetllar per la plena incorporació i desenvolupament professional d'aquest personal en el seu àmbit laboral.

Per acabar, aquesta normativa autonòmica té el seu marc reglamentari en el Decret 93/2006, de 9 de maig, pel qual es regula l'ingrés, la promoció interna i la provisió de llocs de treball de persones amb discapacitat a la funció pública de l'Administració general de la Junta d'Andalusia. Aquesta norma regula la reserva de vacants per a persones amb discapacitat i les opcions al torn de reserva. També estableix els requisits de les convocatòries, ja siguin ordinàries o independents, per a aquestes places d'ocupació pública. Finalment, fa referència a les adaptacions i als ajustaments raonables necessaris de temps i mitjans per dur a terme les proves corresponents en els diferents processos selectius, i les adaptacions als llocs de treball una vegada superats aquests processos. Aquestes adaptacions s'han de fer si les sol·licita la persona interessada en qualsevol moment de la seva vida professional i requereixen l'informe sobre si escau adaptar el lloc de treball i si és compatible amb l'exercici de les funcions i tasques del lloc concret que cal ocupar, elaborat per l'òrgan tècnic de l'Administració laboral, sanitària o assistencial corresponent. La valoració, l'execució i el finançament de les adaptacions necessàries per a la incorporació de la persona amb discapacitat les ha de dur a terme la conselleria o entitat a què estigui adscrit el lloc de treball.

Capítol 3. Abast de l'obligació d'adaptació i procediment per aplicar-la

3.1. Les obligacions d'adaptació en el marc de l'acció positiva. Configuració i delimitació

Com s'ha exposat anteriorment, el reconeixement constitucional de la igualtat com un valor, un principi i un dret fonamental obliga a tothom –i de manera especial els poders públics– a garantir aquests valors i principis constitucionals per a tothom, perquè estem sotmesos a la mateixa CE i a la resta de l'ordenament jurídic, tal com es consagra en l'article 9.1 de la nostra carta magna. Però, més enllà de la submissió formal al contingut de l'article 14 de la CE –que afirma la igualtat davant la llei de totes les persones «sense que pugui prevaler cap discriminació per raó de naixença, raça, sexe, religió, opinió o qualsevol altra condició o circumstància personal o social»–, els poders públics estan obligats, segons l'article 9.2 de la CE, a «promoure les condicions per tal que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en els quals s'integra siguin reals i efectives; remoure els obstacles que n'impedeixin o en dificultin la plenitud i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social». En l'àmbit públic, l'article 23.2 de la CE reforça, si encara és possible, aquest dret en exigir que l'accés de les ciutadanes i els ciutadans a les funcions i als càrrecs públics s'ha de fer en condicions d'igualtat, amb els requisits que assenyalen les lleis.

D'altra banda, el Tribunal Constitucional (d'ara endavant TC), a més de precisar el contingut i l'abast que des dels diferents punts de vista té el principi constitucional d'igualtat recollit en l'article 14, ha defensat repetidament que, en qualsevol cas, s'ha de considerar en el context d'un estat social i democràtic de dret, i per això destaca el paper que ha de tenir l'anomenat *principi d'igualtat material* contingut en l'article 9.2 de la mateixa CE. En la Sentència 12/2008, de 29 de gener de 2009, el TC esmenta expressament el contingut de l'article 9.2 de la CE per justificar, des del punt de vista de la igualtat material, l'adopció de mesures d'acció positiva. Podríem dir que, juntament amb la «igualtat passiva o contemplativa», que s'esdevé el principi formal d'igualtat contingut en l'article 14 de la CE

i es concreta en les mesures antidiscriminatòries, l'article 9.2 implica una exigència d'efectivitat i realitat que només es pot trobar en la «igualtat activa», que es concreta fonamentalment en les mesures d'acció positiva.

L'article 7 del TRLGDPD, en aquest sentit, estableix que, «per fer efectiu aquest dret a la igualtat, les administracions públiques han de promoure les mesures necessàries perquè l'exercici en igualtat de condicions dels drets de les persones amb discapacitat sigui real i efectiu en tots els àmbits de la vida». Així mateix, «han de protegir de manera especialment intensa els drets de les persones amb discapacitat en matèria d'igualtat entre dones i homes, salut, ocupació, protecció social, educació, tutela judicial efectiva, mobilitat, comunicació, informació i accés a la cultura, a l'esport, al lleure i, també, de participació en els assumptes públics». I, finalment, «han de protegir de manera singularment intensa les persones o el grup de persones especialment vulnerables a la discriminació múltiple com ara les nenes, els nens i les dones amb discapacitat, la gent gran amb discapacitat, les dones amb discapacitat víctimes de violència de gènere, les persones amb pluridiscapacitat o altres persones amb discapacitat integrants de minories».

Aquesta exigència constitucional de garantia d'inclusió, plenitud i participació de la ciutadania en conjunt, que és en tots els aspectes de la nostra vida i que es projecta sobre les administracions públiques, té un deure d'acció conseqüent no sols com a instrument dels poders públics per servir amb objectivitat els interessos generals, sinó també com a ocupadores. Aquesta és la base de l'anomenada *acció positiva*, definida en l'article 2 del TRLGDPD com el conjunt de mesures «de caràcter específic consistents a evitar o compensar els desavantatges derivats de la discapacitat i destinats a accelerar o aconseguir la igualtat de fet de les persones amb discapacitat i la seva participació plena en els àmbits de la vida política, econòmica, social, educativa, laboral i cultural, atenent els diferents tipus i graus de discapacitat».

Aquesta definició és confirmada en la Llei 15/2022, de 12 de juliol, integral per a la igualtat de tracte i la no-discriminació, l'article 6.7 de la qual es refereix a les mesures d'acció positiva com «les diferències de tracte orientades a prevenir, eliminar i, si escau, compensar qualsevol forma de discriminació o desavantatge en la seva dimensió col·lectiva o social. Aquestes mesures [d'acord amb aquest precepte] són aplicables mentre subsisteixin les situacions de discriminació o els desavantatges que les justifiquen i hauran de ser raonables i proporcionades en relació amb els mitjans per al seu desenvolupament i els objectius que persegueixin».

Així doncs, tant en el marc general de la lluita contra la discriminació com en l'específic de la garantia d'igualtat d'oportunitats i de tracte per a les persones amb discapacitat, l'acció positiva es presenta com la garantia d'efectivitat del compliment del dret constitucional a la igualtat. D'aquesta manera, el mateix article 2 del TRLGDPD estableix que «s'entén per igualtat d'oportunitats l'adopció de mesures d'acció positiva». És a dir, és impossible erradicar la discriminació sense

una acció decidida que tendeixi a compensar els desavantatges dels qui en són víctimes. En aquest context, i centrant-nos en l'ocupació pública, l'article 59 del TRLEBEP no és sinó una projecció d'aquesta necessitat d'acció positiva, concretada en mesures que tendeixen a afavorir l'ocupació i la inclusió de persones amb discapacitat en les administracions públiques en condicions d'igualtat d'oportunitats i de tracte. La lluita contra la discriminació i el desavantatge exigeix aplicar aquestes mesures i mantenir-les mentre subsisteixin aquestes circumstàncies, en condicions de raonabilitat i proporcionalitat respecte de la finalitat perseguida.

Una d'aquestes mesures, ben coneguda i de llarga trajectòria en el nostre dret de l'ocupació pública, és la quota de reserva de llocs de treball per a persones amb discapacitat regulat en l'article 59.1 del TRLEBEP, al qual hem fet referència en apartats anteriors. La concreció d'aquesta mesura d'acció positiva presenta, en la pràctica, diferents modalitats i caracteritzacions, pròpies d'un estat descentralitzat i amb administracions públiques de diferents nivells territorials i funcionals, però, en essència, respon a la necessitat de compensar les persones amb discapacitat en l'accés a l'ocupació pública, pels desavantatges i barreres que, com a col·lectiu, han d'afrontar al llarg de la vida. Aquests obstacles apareixen no només en el moment d'accedir a la feina, sinó en altres estadis previs en què també hi ha barreres específiques que dificulten el ple exercici dels drets d'aquestes persones, com succeeix també amb l'educació i la formació. En definitiva, la reserva d'ocupació pública és una mesura d'acció positiva genèrica o col·lectiva –si considerem la discriminació que pateix el col·lectiu de persones amb discapacitat en conjunt–, però no es té en compte la individualització i la concreció de les barreres o dels desavantatges que es puguin presentar en cada cas. Dit això, d'ençà de la reforma que va introduir la Llei 26/2011, en l'article 59.1 de la Llei 7/2007 –que va aprovar el primer Estatut bàsic de l'empleat públic–, no s'ha produït cap altre canvi tan rellevant com la creació d'una quota específica per a persones amb discapacitat intel·lectual, cosa que representa una diferenciació dins del col·lectiu que pretén ajustar més la mesura d'acció positiva al grau de discriminació a què, en termes col·lectius, estan exposades aquestes persones. Així doncs, continuem tenint mesura d'acció positiva genèrica, però amb mecanismes d'ajust específics per a aquest col·lectiu.

En l'apartat segon d'aquest article 59 del TRLEBEP s'inclouen dues mesures més d'acció positiva, que són: d'una banda, les adaptacions i els ajustos raonables de temps i mitjans en el procés selectiu i, de l'altra, les adaptacions en el lloc de treball a les necessitats de les persones amb discapacitat, un cop superat aquest procés. Tanmateix, i a diferència del que passa amb la quota de reserva, aquí ens trobem davant de mesures d'acció positiva que requereixen una individualització. En la reserva de llocs de treball –tant en la genèrica com en l'específica per a persones amb discapacitat intel·lectual– queden incloses totes les persones amb discapacitat que compleixin els requisits exigits per participar en

les convocatòries d'ocupació pública; no obstant això, a les mesures d'adaptació i ajust només hi poden accedir les persones amb discapacitat que realment les necessitin. Aquesta darrera circumstància requereix una valoració complementària de la necessitat, la idoneïtat i la proporcionalitat d'aquestes mesures, tant en els processos selectius com en les adjudicacions de llocs de treball i en el desenvolupament de l'activitat professional d'aquestes persones en una administració pública. En l'apartat següent tractarem d'aquesta qüestió.

Aquestes mesures que, amb caràcter general, preveu la nostra normativa bàsica en matèria d'ocupació pública i que, com hem vist, es reproduïxen i desenvolupen en altres àmbits territorials, apareixen en la mateixa CDPD, que en l'article 27.1 exigeix salvaguardar i promoure el dret al treball de les persones amb discapacitat; amb mesures com la de vetllar perquè es facin ajustos raonables per a elles en el lloc de treball, exposada en el punt *i*. Això es recull també en l'Estratègia espanyola sobre discapacitat 2022-2030, quan es fa referència a la necessitat «d'assegurar que s'apliquin ajustos raonables al lloc de treball a l'efecte de garantir l'accessibilitat i el ple desenvolupament dels drets laborals de les persones treballadores amb diversitat funcional».

Respecte dels ajustos raonables en els processos selectius, en el *Libro blanco sobre ocupación y discapacidad* s'esmenten algunes mesures d'acció positiva especialment rellevants. Així, es posen en relleu algunes insuficiències importants que tenen, com ara l'àmbit restringit d'aplicació a les persones que tinguin reconeixement administratiu del grau de discapacitat exigít, les escasses garanties de confidencialitat de les sol·licituds en el marc dels processos selectius o la imprecisió del tipus de proves en moltes convocatòries, que pot condicionar la decisió d'una persona amb discapacitat de sol·licitar aquestes mesures d'ajust. És aquí on apareix un dels principals elements vertebradors de la garantia d'igualtat d'oportunitats i de tracte: l'accessibilitat universal, absent en la LISMI, però que ja va inspirar la LIONDAU –totes dues integrades avui en dia en el TRLGDPD vigent. Com es veurà en el capítol següent, si aconseguim introduir en les organitzacions la cultura del disseny per a tothom, haurem aconseguit restringir de manera severa la necessitat d'aplicar mesures individualitzades d'acció positiva per corregir les discriminacions que pateixen les persones amb discapacitat. En el llibre blanc s'insisteix en la necessitat de corregir tot tipus de barreres, i no només les més visibles i evidents, que solen ser de naturalesa física; les actitudinals perjudiquen de manera molt especial el dret a la igualtat d'oportunitats i de tracte i impedeixen moltes vegades que les persones amb discapacitat puguin mostrar les seves capacitats reals.

Pel que fa a les adaptacions dels llocs de treball, el TC, en la Sentència 51/2021, de 15 de març, ja va assenyalar que els ajustos necessaris «s'integren en el dret a la igualtat de tracte i a la no-discriminació de les persones amb discapacitat on calgui per garantir l'exercici, en igualtat de condicions, dels seus drets en l'àmbit

laboral». El TC exigeix a l'empresa una resposta expressa i prou motivada a les sol·licituds que una persona pugui fer perquè el seu lloc de treball sigui adaptat a les seves circumstàncies personal. Això significa que no es pot admetre, sense motius, la resposta negativa de l'ocupador perquè es considera desproporcionada o indeguda aquesta adaptació o la passivitat en la reacció, ja que «es cometria una denegació tàcita mancada de la justificació deguda». Per això és important que la resposta de l'ocupador sigui motivada i justificada i que es faci adequadament el judici de proporcionalitat al qual ens referirem més endavant.

Així doncs, podem concloure que, tal com es desprèn de la normativa internacional en matèria de discapacitat i es recull en el nostre dret intern y en la nostra jurisprudència constitucional, les mesures d'ajust i d'adaptació en els temps i mitjans dels processos selectius d'ocupació pública, i les d'adaptació dels llocs de treball de les persones contractades en llocs públics que ho necessitin són necessàries per garantir els principis d'igualtat d'oportunitats i d'igualtat de tracte en l'ocupació pública. Dit això, és una evidència que aquestes mesures no han aconseguit posar fi a la discriminació que el col·lectiu de persones amb discapacitat –entre d'altres– continua patint en aquest àmbit; en són bona prova els nombrosos processos selectius en què ni tan sols s'arriba a cobrir la quota de reserva i en què gairebé no se sol·liciten mesures d'ajust i adaptació. Tampoc no abunden –tenint en compte el volum que l'ocupació pública representa en el nostre mercat de treball total– les sol·licituds d'adaptació de lloc de treball o, com a mínim, això sembla que es desprèn de l'índex baix de judicialització dels conflictes en aquesta matèria.

Cal plantejar-se, per tant, si tenim un cas d'inefectivitat de la norma –o normes, més aviat, perquè hi ha molta normativa autonòmica, com hem vist– derivat d'una implicació insuficient de les administracions públiques en la promoció de l'acció positiva. No hem d'oblidar, en aquest sentit, que l'article 6.1.a de la Llei 15/2022 considera que és discriminació directa denegar els ajustos raonables a les persones amb discapacitat.

3.2. Els ajustos raonables i la càrrega excessiva en l'ocupació pública: necessitat, idoneïtat i proporcionalitat

Ja hem pogut concretar els àmbits d'aplicació de les diferents normes que contenen mesures d'acció positiva consistents en adaptacions i ajustos, i hem conclòs que les mesures d'adaptació i ajust contingudes en l'article 59 del TRLEBP són aplicables a totes les persones que presten serveis en les administracions públiques, amb independència de la naturalesa del vincle que les hi uneixi. També hem vist que, a diferència del que passa amb l'article 40.2 del TRLGDPD, que es refereix a l'ocupació ordinària, en la norma d'ocupació pública no es fa referència a

la condició que aquestes mesures no han de representar una càrrega excessiva per a l'empresari. Recordem que en l'ocupació ordinària cal considerar, com a element de valoració de la proporcionalitat de la mesura, si la càrrega que comporta «és pal·liada en grau suficient mitjançant les mesures, ajudes o subvencions públiques per a persones amb discapacitat, així com els costos financers i d'un altre tipus que les mesures impliquin i les dimensions i el volum de negocis total de l'organització o empresa».

Però que en el TRLEBEP no s'indiqui expressament que les mesures d'adaptació no poden constituir una càrrega excessiva per a l'ocupador –en aquest cas, una administració pública– no vol dir que l'aplicació d'aquestes mesures no tingui limitacions. Com hem vist, la necessitat de limitar qualsevol acció deriva de l'exigència mateixa de servei als interessos generals que la CE imposa a l'Administració pública que dugui a terme, ja que sotmetre's als principis d'eficiència i eficàcia són els condicionants que determinen si aquestes accions escauen o no. Així doncs, les mesures d'ajust i adaptació contingudes en l'article 59.2 del TRLEBEP s'han de sotmetre al judici de raonabilitat per determinar si són necessàries, si són idònies i si, en definitiva, tenen un abast raonablement ajustat a la finalitat perseguida, que –no ho oblidem– és garantir la igualtat d'oportunitats i de tracte de tot-hom en l'ocupació pública.

Sobre el judici de raonabilitat, que deriva del d'igualtat i l'afecta fins al punt que condiona la determinació de la constitucionalitat o no d'una norma, s'ha dut a terme una anàlisi doctrinal i jurisprudencial intensa, de manera que, sense obviar la marcada component casuística que té, s'ha hagut de centrar la qüestió en tres paràmetres bàsics: la idoneïtat o congruència, la necessitat i la proporcionalitat en sentit estricte. Aquesta triple formulació del contingut del principi general de proporcionalitat es coneix també com *test alemany*, i s'aprecia en la jurisprudència del TC de manera molt evident a partir de la STC 66/1995, de 8 de maig de 1995, en què s'afirma la constitucionalitat de la decisió administrativa qüestionada emparant-se en el fet que és, a més de raonable, proporcionada perquè compleix tres requisits o condicions: la mesura és susceptible d'aconseguir l'objectiu de garantia de l'ordre públic proposat –idoneïtat–, no hi ha cap altra mesura més moderada i amb la mateixa eficàcia per aconseguir aquest objectiu –necessitat– i es pot considerar ponderada perquè en deriven més beneficis per a l'interès general que perjudicis sobre altres béns o valors en conflicte. Així, la presentació d'aquest principi de proporcionalitat, construït sobre la triple perspectiva descrita, és especialment important a l'hora d'analitzar, des del punt de vista del principi constitucional d'igualtat, les mesures d'acció positiva com a mecanismes de garantia de la igualtat d'oportunitats en els diferents àmbits, i molt especialment en la contractació de les persones amb discapacitat.

En l'àmbit que ens ocupa, és particularment rellevant l'anomenat *judici de proporcionalitat* en sentit estricte, basat, en definitiva, en un altre dels valors superiors

de l'ordenament jurídic, que és la justícia. D'aquesta manera, s'han de comparar el benefici perseguit i els costos necessaris per aconseguir la finalitat de la igualtat efectiva, cosa que constitueix un judici de ponderació que, prescindint de la comparació entre alternatives, es limita a relacionar la mesura proposada amb la finalitat perseguida. Així doncs, mentre que el judici de necessitat es basa en un principi d'intervenció mínima i de subsidiarietat i el judici d'idoneïtat està relacionat directament amb la concepció d'un estat social, el principi de proporcionalitat en sentit estricte ha d'atendre la relació entre la mesura i la finalitat, en termes d'eficàcia i eficiència.

Tanmateix, a l'hora de determinar la proporcionalitat entre el delicte i la pena, i després d'analitzar extensament aquesta qüestió important en l'àmbit penal, s'ha arribat a plantejar la impossibilitat d'establir criteris objectius de ponderació. Aquesta circumstància dificulta sobre manera que es pugui aplicar un principi que, com succeeix amb el de la proporcionalitat, requereix constitucionalment un judici previ per part dels legisladors a l'hora d'establir mesures correctores que permetin la garantia efectiva del principi d'igualtat –i un altre judici posterior per part de l'ocupador per concretar la mesura. En el cas de l'efectivitat de les adaptacions i dels ajustos en l'ocupació pública de les persones amb discapacitat, sembla especialment complex i destacable aquest judici de proporcionalitat en sentit estricte, ja que, superats els de necessitat i idoneïtat, l'encert en la ponderació de les mesures d'acció positiva en condiciona de manera determinant l'eficàcia respecte de la finalitat perseguida. Per això, potser, en aquest principi de proporcionalitat que hem denominat *estricte*, hi ha de tenir un paper rellevant un element que en els primers moments de desenvolupament constitucional no es podia tenir en compte de manera raonable, però que avui en dia pot impulsar de manera especial l'eficàcia que reclamem, i aquest factor no és més que l'experiència. És cert que no hi ha paràmetres constitucionals que permetin, *a priori*, establir les bases del principi de proporcionalitat, però també ho és que, en termes de ponderació, el coneixement dels efectes produïts per una mesura determinada ha d'acostar qui en vulgui valorar la proporcionalitat a un judici més ponderat i, en definitiva, més just.

Així doncs, si traslladem a l'ocupació pública aquest plantejament general, podem fer dues afirmacions, també de caràcter general, sobre les quals podem basar els procediments i les decisions en aquesta matèria.

La primera és que totes i cadascuna de les administracions públiques estan obligades a adoptar les mesures precises per establir les adaptacions i els ajustos raonables de temps i mitjans en el procés selectiu i, un cop superat aquest procés, les adaptacions en el lloc de treball a les necessitats de les persones amb discapacitat. El fet de no aplicar aquestes mesures comporta no només una vulneració flagrant del que disposa l'article 59.2 del TRLEBP, que obliga directament aquests ocupadors, sinó que, d'acord amb el que estableix l'article 4 de la

Llei 15/2022, de 12 de juliol, respecte de l'incompliment de les mesures d'acció positiva derivades d'obligacions normatives o convencionals, també es considera una vulneració del dret fonamental a la igualtat reconegut amb caràcter general en l'article 14 de la CE i reforça, pel que fa a l'accés a l'ocupació pública, en l'article 23.2. A més, i en aquest cas d'acord amb el que es disposa en l'article 6 de la mateixa Llei 15/2022, el fet de denegar els ajustos raonables a les persones amb discapacitat es considera una discriminació directa.

D'aquesta manera, com que es tracta d'un dret fonamental, la vulneració de la igualtat d'oportunitats i de tracte de les persones amb discapacitat en l'ocupació pública compta amb la tutela judicial efectiva reconeguda en l'article 24 de la CE i, a més, amb la tutela especial que comporta l'accés al recurs d'empara davant el TC, en els termes establerts en els articles 53 i 162 de la mateixa CE. En aquest sentit, d'una banda, l'article 2 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, estableix que aquest ordre jurisdiccional «coneix de les qüestions que se suscitin amb relació a [...] la protecció jurisdiccional dels drets fonamentals, els elements reglats i la determinació de les indemnitzacions que siguin procedents, tot això amb relació als actes del Govern o dels consells de Govern de les comunitats autònomes, sigui quina sigui la naturalesa dels esmentats actes». D'altra banda, en l'àmbit laboral, l'article 177 de la Llei 36/2011, de 10 d'octubre, reguladora de la jurisdicció social, estableix que «qualsevol [treballador] o sindicat que, invocant un dret o interès legítim, consideri lesionats els drets de llibertat sindical, vaga o altres drets fonamentals i llibertats públiques, inclosa la prohibició de tractament discriminatori i de l'assetjament, pot sol·licitar-ne la tutela a través d'aquest procediment quan la pretensió se suscitï en l'àmbit de les relacions jurídiques atribuïdes al coneixement de l'ordre jurisdiccional social o en connexió directa amb aquestes».

En definitiva, les administracions públiques no poden adoptar un paper passiu de mer receptor de les sol·licituds d'ajust i d'adaptació de les persones amb discapacitat, sinó que han de mostrar una proactivitat exemplar. En aquest sentit, tampoc no n'hi ha prou de complir formalment els requisits establerts legalment, sinó que és urgent posar en valor les bones pràctiques per superar la ineffectivitat que hem assenyalat i traslladar al conjunt de la ciutadania el compromís de cada administració pública amb la diversitat i la garantia d'igualtat en l'accés a l'ocupació pública que imposa específicament l'article 23.2 de la CE.

La segona afirmació que plantejem a tall de conclusió d'aquest apartat és que per aplicar aquestes mesures d'acció positiva cal superar els judicis de raonabilitat i proporcionalitat inherents a qualsevol actuació pública. Tot i que el qualificatiu *raonable* es vinculi únicament als ajustos de temps i mitjans en el procés selectiu, ja hem assenyalat que no té un valor constitutiu sinó declaratiu. Una adaptació que no fos raonable lligaria, en cap cas, amb la consecució de les finalitats que la CE imposa a l'Administració pública.

Ara bé, aquest judici de raonabilitat exigeix, en primer lloc, una conducta preventiva de la discriminació per les administracions públiques que minimitzi la necessitat de recórrer a les mesures d'acció positiva individualitzada. El disseny per a tothom i l'accessibilitat universal són, doncs, una part important de l'estratègia antidiscriminatòria i, per tant, un objectiu irrenunciable per a qualsevol ocupador públic. Això requereix una anàlisi minuciosa de les característiques que presenta cadascun dels processos selectius, per tal de determinar les condicions en què s'han de desenvolupar per garantir aquesta accessibilitat universal, adoptant mesures d'adaptació i ajust de caràcter col·lectiu, que són innòcues en termes de garantia d'igualtat per a moltes persones aspirants, però que permeten que moltes altres es presentin en aquests processos en igualtat de condicions sense la necessitat d'individualitzar accions d'ajust i adaptació. Un cop detectades les necessitats de garantia d'accessibilitat universal i disseny per a tothom, aquesta estratègia necessita una aplicació adequada de les mesures adoptades concretes i una avaluació continuada de l'impacte que tenen en les condicions d'igualtat en què es desenvolupen aquests processos. Lògicament, quan aquesta avaluació mostri uns resultats que exigeixin una revisió, s'haurà de tornar a analitzar les condicions i l'experiència obtinguda per adoptar, així, noves mesures eficients i eficaces.

En segon lloc, quan aquestes mesures d'acció positiva transversals, universals i col·lectives no siguin suficients per garantir el dret d'alguna persona amb discapacitat a la igualtat d'oportunitats i de tracte, i un cop rebuda la sol·licitud de la persona interessada, s'haurà de resoldre el que escaigui en cada cas. Per això, caldrà tenir en compte els aspectes següents:

— La constatació de la situació subjectiva prevista en la norma. Això comporta determinar prèviament si la persona sol·licitant és inclosa en l'àmbit subjectiu de la norma, però, com hem vist, la qüestió és controvertida, atès que moltes normes exigeixen la concurrència de reconeixement formal d'un grau de discapacitat de, com a mínim, el 33 %. Recordem, per tant, l'article 59 del TRLEBEP, que es titula «Persones amb discapacitat», i que en l'apartat primer remet expressament a l'article 4.2 del TRLGDPD. Passa igual amb moltes normes autonòmiques, que normalitzen aquesta exigència i restringeixen, així, l'accés a aquestes mesures a moltes persones amb diversitat funcional que no encaixen en el concepte legal de *discapacitat*. Però recordem també que el defensor del poble, en la Recomanació, de 8 de maig de 2024, proposa que s'elimini el requisit de disposar d'un grau de discapacitat igual o superior al 33 % per sol·licitar les adaptacions i els ajustos raonables necessaris de temps i mitjans per fer les proves selectives en l'accés a l'ocupació pública.

— La necessitat de la mesura. En aquest cas, cal dur a terme dues accions. En primer lloc, determinar si hi ha cap barrera o impediment en el procés selectiu o en el lloc de treball, i identificar en cada situació els elements de tota mena

—físics o no— que poden limitar el dret a la igualtat d'oportunitats i de tracte d'una persona en l'ocupació pública, ja que no han estat eliminats mitjançant les accions col·lectives d'accessibilitat universal. En segon lloc, quan s'hagi identificat la barrera o l'impediment, caldrà valorar i ponderar adequadament la relació que té amb les característiques personals de qui sol·licita l'ajust o l'adaptació, ja que és determinant a l'hora de decidir la mesura concreta que s'ha d'adoptar. No es tracta d'aplicar mesures estandarditzades o de catàleg, sinó d'individualitzar la garantia d'igualtat en cada cas. En última instància, cal considerar també si hi ha una altra mesura més moderada i que tingui la mateixa eficàcia per tal d'aconseguir aquest objectiu.

— La idoneïtat de la mesura. En primer terme, caldrà afrontar una valoració apriorística, basada en el coneixement i en l'experiència, que permeti concloure si la mesura és susceptible d'aconseguir l'objectiu de garantia proposat. Es tracta d'un exercici prospectiu, sovint complex, que requereix els coneixements tècnics necessaris per aplicar la mesura idònia quan s'ha detectat adequadament la necessitat, és a dir, la que permeti garantir de manera més eficient i eficaç la igualtat d'oportunitats i de tracte de totes les persones que pretenen accedir a un lloc de treball públic o que ja el tinguin.

— La proporcionalitat de la mesura. Probablement aquest sigui el pas més difícil de concretar del procés. Un cop detectada la necessitat i seleccionada la mesura o les mesures idònies per evitar la discriminació, el judici de raonabilitat exigeix que l'acció no representi una desproporció tan gran que posi en qüestió l'adequació de l'actuació pública. En definitiva, es tracta de concloure si la mesura es pot considerar ponderada perquè genera més beneficis per a l'interès general que perjudicis sobre altres béns o valors en conflicte, en aquest cas la garantia d'igualtat d'oportunitats i de tracte.

Considerant la complexitat de la qüestió, un instrument d'utilitat indiscutible per afrontar-la seria elaborar protocols d'actuació que incloguin els principals paràmetres de valoració que cal considerar en aquest judici de raonabilitat. Aquests protocols s'han de mantenir, en la majoria dels casos, en l'àmbit del *soft law*, ja que la normativa difícilment pot —i, molt probablement, no ho ha de fer— descendir a elements propis d'una casuística tan minuciosa. Les administracions públiques que disposen de prou capacitat organitzativa per plantejar-se l'assumpció directa d'aquest repte, no han de generar aquestes guies internes, amb publicitat i transparència, i no només per millorar la gestió de la diversitat en les seves organitzacions, sinó també per uniformar les actuacions dels seus òrgans de gestió. Quan manqui aquest «múscul» organitzatiu, el recurs més adequat és col·lectivitzar els esforços a través d'institucions públiques amb funcions específiques de coordinació i assistència com, per exemple, les diputacions provincials, en el marc de les competències que tenen atribuïdes en l'article 36 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.

Les gestores i els gestors dels recursos humans en l'ocupació pública s'enfronten sovint a la dificultat enorme que representa tractar una sol·licitud d'adaptació o d'ajust en circumstàncies desfavorables, com són l'absència de concreció en la normativa i la manca d'experiència significativa en l'organització. En aquestes condicions, encertar-la és una quimera, més aviat fruit de la intuïció, del voluntarisme o de la casualitat que d'una anàlisi adequada de la situació presentada, sobretot, si es consideren les condicions personals peculiars de cada cas, les de l'organització ocupadora i, sobretot, si es tenen en compte tots els aspectes a què hem fet referència i que condicionen, de manera determinant, la decisió que s'ha de prendre.

3.3. Procediment per aplicar les mesures d'adaptació en l'Administració general de l'Estat

Com que en el capítol anterior hem repassat la normativa reguladora de les mesures d'adaptació en l'ocupació pública de les diferents comunitats autònomes, a continuació veurem la normativa general aplicable a l'Administració general de l'Estat. A més de la seva aplicació directa en aquest àmbit, pot servir de patró inspirador o reactiu en d'altres –com ara les normatives de les comunitats autònomes i els ens locals– i, d'alguna manera, reflecteix la concreció que els legisladors volen donar a aquestes mesures d'acció positiva.

Aquesta normativa és constituïda per l'RDAPD i per l'Ordre PJC/804/2025, de 23 de juliol, per la qual s'estableixen criteris generals per a l'adaptació de mitjans i temps i la introducció d'altres ajustos raonables en els processos selectius perquè persones amb discapacitat accedeixin a ocupació pública. Lògicament, en les diferents ofertes d'ocupació pública es fa referència a aquestes normes i se'n concreta l'aplicació, com passa, per exemple, en l'àmbit de l'Administració general de l'Estat amb el Reial decret 651/2025, de 15 de juliol, pel qual s'aprova l'oferta d'ocupació pública corresponent a l'exercici 2025, l'article 4.5 del qual estableix que «en les proves selectives, incloent-hi els cursos selectius o períodes de pràctiques, s'estableixen, per a les persones amb discapacitat [en aquest punt, es remet al concepte definit en l'article 4.2 del TRLGDP] que ho sol·licitin, les adaptacions i els ajustos raonables necessaris de temps i mitjans per a la seva realització, d'acord amb el que disposa l'Ordre PRE/1822/2006, de 9 de juny», vigent en el moment de la publicació d'aquest Reial decret. En aquest cas, s'assenyala expressament que «es permet l'ús de pròtesis, incloses les auditives, durant la realització dels processos selectius per part de qui les necessitin i així ho acreditin».

L'RDAPD comença limitant el seu àmbit subjectiu d'aplicació –recordem que el defensor del poble ha proposat que es modifiqui la norma en aquest punt concret– a les persones amb discapacitat definides en l'article 1.2 de la LIONDAU,

remissió que actualment hem d'entendre que es refereix a l'article 4.2 del TRLGDPD. Quant als ocupadors obligats, són els que conformen l'Administració general de l'Estat i els seus organismes autònoms, ja sigui personal civil o militar, sobre la base del reconeixement del dret de les persones amb discapacitat a ser admeses en igualtat de condicions que les altres persones aspirants.

L'article 8 de l'RDAPD exigeix que «en les proves selectives, incloent-hi els cursos de formació o períodes de pràctiques, per a les persones amb discapacitat amb grau de minusvalidesa igual o superior al 33 per cent que ho sol·licitin s'han d'establir les adaptacions i els ajustaments raonables necessaris de temps i mitjans per realitzar-les, per assegurar que les persones amb discapacitat hi participen en condicions d'igualtat» en aquests processos. Aquesta possibilitat ha d'aparèixer expressament en les convocatòries, igual que el fet que les persones interessades han de formular la petició concreta que correspongui en la sol·licitud de participació, en la qual hauran de reflectir les necessitats específiques que tenen, amb la finalitat d'accedir al procés de selecció en igualtat de condicions. «A aquest efecte, els òrgans de selecció poden requerir un informe i, si escau, la col·laboració dels òrgans tècnics de l'Administració laboral, sanitària o dels òrgans competents del Ministeri de Treball i Economia Social».

Pel que fa a l'adaptació de mitjans i els ajustos raonables, l'RDAPD determina que «consisteixen en la posada a disposició de [l'aspirant] dels mitjans materials i humans, de les assistències i els suports i de les ajudes tècniques i/o tecnologies assistides que necessiti per realitzar les proves en què participi, així com en la garantia de l'accessibilitat de la informació i la comunicació dels processos i la del recinte o espai físic on aquestes es duguin a terme. [...] Als efectes de valorar la procedència de la concessió de les adaptacions sol·licitades, s'ha de sol·licitar al candidat el corresponent certificat o informació addicional. L'adaptació no s'ha d'atorgar de forma automàtica, sinó únicament en els casos en què la discapacitat tingui relació directa amb la prova per realitzar». Com veiem, en aquesta fórmula és subjacent el judici de raonabilitat, al qual ens hem referit en l'apartat anterior, mitjançant el qual es determinen la necessitat, la idoneïtat i la proporcionalitat de la mesura.

En l'article 10 de l'RDAPD es fa referència a l'adaptació dels llocs de treball. Com a mesura prèvia d'adaptació inicial, l'article 9 preveu la possibilitat d'alterar l'ordre de prelatió per escollir les places dins de l'àmbit territorial que es determini en la convocatòria, per motius de dependència personal, dificultats de desplaçament o d'altres d'anàlogues, els quals hauran de ser acreditats i justificats degudament. I en l'article 10, s'especifica que «en les sol·licituds d'adjudicació de destinació corresponents a proves de nou ingrés o promoció interna i en les de participació en processos de provisió, els empleats públics amb discapacitat poden demanar l'adaptació del lloc o dels llocs de treball corresponents. A la sol·licitud s'hi ha d'adjuntar un informe, expedit per l'òrgan competent en la matèria,

que acrediti la procedència de l'adaptació i la compatibilitat amb el desenvolupament de les funcions que tingui atribuït el lloc o els llocs sol·licitats»; a aquest efecte, cal tenir en compte les adaptacions que es poden fer en aquest lloc de treball. Aquest procés de valoració, execució i finançament de les adaptacions necessàries per incorporar la persona amb discapacitat contractada l'ha de fer l'organisme públic al qual estigui adscrit aquest lloc de treball.

Aquest RDAPD va ser ampliat inicialment per l'Ordre PRE/1822/2006, avui derogada per l'Ordre PJC/804/2025, de 23 de juliol, vigent actualment, per la qual s'estableixen criteris generals per adaptar els mitjans i els temps i dur a terme altres ajustaments raonables en els processos selectius perquè persones amb discapacitat puguin accedir a llocs de treball públics, en l'àmbit del personal civil de l'Administració de l'Estat. Tanmateix, no s'ha fet cap ampliació respecte dels criteris generals per adaptar els mitjans i els llocs de treball un cop superat el procés selectiu.

La nova Ordre PJC/804/2025 té com a objectiu establir els criteris generals per determinar les adaptacions de mitjans i temps, i també fer els altres ajustaments raonables en els exercicis corresponents a les proves selectives en què participin persones amb discapacitat, en coherència amb la previsió de l'article 113.4 del Reial decret llei 6/2023, de 19 de desembre. En aquest últim precepte s'obliga l'Administració de l'Estat a adoptar «les mesures adequades per establir les adaptacions i els ajustaments raonables de temps i mitjans en els processos selectius que es duguin a terme, i que es permeti l'ús de pròtesis, incloses les auditives, durant la realització dels processos selectius per part de qui les necessiti i ho acrediti. Un cop superats, l'Administració de l'Estat ha de fer les adaptacions que calgui, incloses mesures d'accessibilitat, ajustaments raonables i altres suports, en els llocs de treball perquè les persones amb discapacitat puguin dur a terme les seves tasques professionals adequadament».

Per definir els ajustaments raonables, l'Ordre PJC/804/2025 remet al contingut de l'article 2.m del TRLGDPD i assenyalava els aspectes en què podrien consistir les adaptacions de mitjans i temps i ajustaments raonables:

«a) La posada a disposició de la persona aspirant amb discapacitat dels mitjans materials i humans,; de les assistències i els suports, dels productes de suport i de les tecnologies assistides que necessiti per fer les proves en què participi, així com la garantia de l'accessibilitat de la informació i de la comunicació dels processos i la del recinte, espai físic i suports i canals virtuals on es faci aquestes proves o que utilitzin aquestes proves.

»b) La concessió d'un temps addicional per fer els exercicis corresponents a les proves selectives.

»c) La realització dels ajustos raonables requerits per les situacions específiques de les persones aspirants amb discapacitat no resoltes mitjançant les adaptacions genèriques de mitjans i temps».

En aquesta Ordre PJC/804/2025 també és nou que, tot i mantenir l'àmbit subjectiu de la normativa vigent –és a dir, persones amb un grau de discapacitat reconegut igual o superior al 33 %–, l'amplia en l'article 4 en establir que les adaptacions de mitjans i altres ajustaments raonables es poden aplicar també a «les persones aspirants que, tot i que no disposin d'un reconeixement oficial de discapacitat, acreditin formalment la seva situació mitjançant algun dels mitjans admesos en dret». En aquests casos, cal una resolució expressa de l'òrgan de selecció corresponent. Tanmateix, l'Ordre PJC/804/2025 no inclou totes les mesures d'acció positiva que regula, ja que les adaptacions de temps queden excloses d'aquesta possibilitat. Sigui com sigui, no sembla la via adequada per superar la restricció injustificada d'aquestes mesures, tal com ha posat de manifest el defensor del poble, per la qual cosa caldria plantejar la modificació de l'RDAPD, una cosa que ja s'hauria d'haver fet fins i tot abans de la publicació de la nova ordre.

Respecte de les adaptacions de mitjans humans, l'Ordre PJC/804/2025 preveu, en l'article 5, la possibilitat de recórrer, durant el procés selectiu, a assistents personals o de preparació laboral; a intèrprets de la llengua de signes de les llengües que tinguin un reconeixement legal, per a persones sordes i amb discapacitat auditiva; a guia intèrpret per a persones sordcegues, o a qualsevol altre personal d'assistència o suport de persones amb discapacitat, que disposi de regulació normativa específica. A més, tal com exigeix el Reial decret llei 6/2023, en el moment de fer les proves i durant tot el procés selectiu, les persones amb discapacitat «tenen dret a portar i fer servir sense restriccions els productes de suport, ortesis i pròtesis, incloses les auditives, que per la seva discapacitat i com a mitjà per a la seva autonomia personal, facin servir habitualment i així ho acreditin». A aquest efecte, l'òrgan de selecció pot sol·licitar, amb prou termini, a la persona amb discapacitat aquesta acreditació quan la persona no tingui un informe oficial que acrediti la necessitat de fer servir el recurs i suport.

Els criteris i processos aplicables per concedir les adaptacions de mitjans i temps i altres ajustament raonables es recullen en l'article 8 de l'Ordre PJC/804/2025, i inclou també en l'annex un barem de criteris generals per adaptar els temps en proves orals i escrites segons les deficiències i els graus de discapacitat, cosa que representa una actualització del barem que contenia l'annex de l'Ordre PRE/1822/2006. Les recomanacions contingudes en l'Ordre PJC/804/2025, igual que succeïa amb la seva predecessora, estan previstes per a una prova teòrica en forma de test d'una durada de setanta minuts. En cas que la durada de la prova sigui diferent, el temps concedit s'ha d'aplicar proporcionalment. Les proves o oposicions restringides a les persones amb discapacitat intel·lectual han de preveure les adaptacions de mitjans i temps suficients. En el mateix annex s'especifica que «no escau l'increment de temps addicional relacionat amb la discapacitat intel·lectual al previst en la convocatòria corresponent.

Si escau, cal adaptar els temps i els mitjans o fer altres ajustaments relacionats amb altres discapacitats que puguin presentar [les persones aspirants]».

Per acabar, cal destacar dos aspectes nous en el contingut d'aquesta nova Ordre PJC/804/2025. En primer lloc, es fa referència a les unitats d'inclusió del personal amb discapacitat previstes en la disposició addicional quinzena del Reial decret llei 6/2023. Aquestes unitats s'han de constituir en cadascun dels departaments ministerials per donar a l'òrgan directiu de què depenen el suport administratiu especialitzat que necessiti en matèria d'inclusió del personal amb discapacitat, com també cal assegurar les mesures d'adaptació de lloc de treball i vetllar per la plena incorporació i desenvolupament professional d'aquest personal en el seu àmbit laboral, fer el seguiment i l'avaluació de les mesures en favor de les persones amb discapacitat en les ofertes d'ocupació pública, i elaborar estadístiques relatives a l'ocupació efectiva de places en el seu àmbit corresponent.

En segon lloc, en la disposició addicional única de l'Ordre PJC/804/2025 s'estableix que «en un termini de sis mesos a comptar de l'entrada en vigor de la nova norma, i després de consultar-ho al Consell Nacional de la Discapacitat, la persona titular de la Secretaria d'Estat de Funció Pública ha d'aprovar un manual general d'adaptacions de mitjans, temps i altres ajustaments raonables en les proves selectives per a persones amb discapacitat, a proposta del ministeri amb competències en aquesta matèria. El Aquest manual ofereix pautes, orientacions i recomanacions detallades que els òrgans de selecció hauran de tenir en compte per garantir la participació adequada de les persones aspirants amb discapacitat en els processos selectius d'accés a l'ocupació pública. El Així mateix, inclou orientacions per als membres dels tribunals i òrgans de selecció, sobre l'ús de dispositius tecnològics indispensables per a persones amb discapacitat».

Sens dubte, aquestes dues últimes novetats de l'Ordre PJC/804/2025 recent fan possible una gestió més eficient de la diversitat en l'Administració general de l'Estat, i potser serveixen d'inspiració per a altres àmbits territorials. No obstant això, les situacions que cal atendre són nombroses i no es poden ajornar, per la qual cosa convindria que aquestes iniciatives es fessin efectives tan aviat com sigui possible i que la normativa autonòmica les assumeixi com a pròpies en els seus àmbits de regulació. Dit això, aquest desenvolupament incipient que apunta l'Ordre PJC/804/2025 en l'àmbit de la igualtat d'oportunitats i de tracte de les persones amb discapacitat en l'ocupació pública continua sent insuficient, ja que s'oblida, gairebé totalment, de reforçar aquestes garanties en les adaptacions dels llocs de treball de les persones que han superat els processos selectius. Per tant, en la gestió de la diversitat en l'àmbit públic, caldria afrontar també l'ampliació d'aquests mecanismes d'avançament i suport a aquests processos d'adaptació, insuficientment regulats avui en dia, mancats d'iniciatives que permetin optimitzar-los i fer-los realment eficients i efectius i, en definitiva, instal·lats en una espècie

de fatalisme assumit que fa que una normativa compromesa amb la igualtat conviu amb una realitat molt allunyada d'aquest objectiu.

En definitiva, per acabar aquest capítol, hem de reconèixer que la inclusió de les persones amb discapacitat en l'ocupació pública dista molt de ser una situació acceptable actualment. Fa falta alguna cosa més que canviar la terminologia en el text constitucional o continuar dictant normes antidiscriminatòries que reforcin l'acció positiva com a element essencial de les garanties d'igualtat d'oportunitats i de tracte. Per més que els legisladors hi insisteixin, la pràctica ens demostra que la gestió de la diversitat no s'acaba d'instal·lar adequadament en les nostres administracions públiques –molt menys en l'àmbit empresarial– i no sempre per reactivitat o manca de proactivitat, sinó per la dificultat que representa afrontar procediments tan complexos amb normes tan genèriques i inconcretes i sense el suport d'una estructura administrativa que doni certesa i seguretat jurídica a qui gestionen, i garanties a qui reclama de gaudir plenament dels seus drets en igualtat de condicions amb les altres persones.

Així doncs, són dues de les tasques pendents. La primera, l'elaboració d'una normativa reglamentària que desenvolupi amb precisió i rigor tècnic les previsions legals en matèria d'adaptacions i ajustaments raonables i que, a més, doni uniformitat als procediments bàsics per fer efectives aquestes mesures en totes les administracions públiques. La segona, un canvi substancial en el si de les administracions públiques per incorporar una gestió de la diversitat de manera eficient i efectiva, que doti els gestors de l'ocupació pública dels recursos, els mitjans, els coneixements i els suports necessaris per garantir l'encert en la presa de decisions en aquesta matèria, atès que depèn d'aquest encert complir o no amb un mandat constitucional directe, contingut en els articles 9.2, 14 i 23.2 de la CE, i desenvolupat àmpliament en la normativa ordinària.

Capítol 4. Anàlisi casuística. Experiències d'adaptació i propostes de bones pràctiques

4.1. Les mesures d'adaptació i els ajustaments raonables en la jurisprudència europea i constitucional

Començant per l'àmbit europeu, destaquem, en primer lloc, per la transcendència i la transversalitat que té, la STJUE, de 18 de gener de 2024 (assumpte C-631/22), que analitza el cas d'un treballador que va sol·licitar a la seva empresa que el destinés a un lloc de treball adaptat a les seqüeles resultants de l'accident laboral que havia patit. L'empresa va acceptar aquesta sol·licitud i el treballador va passar de treballar de conductor de vehicles motoritzats durant la jornada a treballar de conductor en el sector dels punts de recollida mòbils, que era un lloc menys exigent des del punt de vista físic, requeria menys temps de conducció i era compatible amb les seves limitacions físiques. Posteriorment, després de reconèixer al treballador una pensió d'incapacitat permanent en grau total, i aplicant el que en aquells moments disposava l'article 49 del TRLET, l'empresa va finalitzar la relació laboral com a conseqüència del reconeixement de la pensió.

El TJUE resol, amb relació a la qüestió prejudicial que se li va presentar, que l'article 5 de la Directiva 2000/78/CE del Consell, de 27 de novembre de 2000, relativa a l'establiment d'un marc general per a la igualtat de tracte a la feina i en l'ocupació, interpretat tenint en compte els articles 21 i 26 de la Carta de drets fonamentals de la UE i dels articles 2 i 27 de la CDPD, que s'ha d'interpretar en el sentit que s'oposa a una normativa nacional que estableix que l'empresari pot posar fi al contracte laboral perquè el treballador es troba en una situació d'incapacitat permanent per executar les tasques que li incumbeixen en virtut d'aquest contracte degut a una discapacitat sobrevinguda durant la relació laboral, sense que l'empresari estigui obligat, amb caràcter previ, a preveure o mantenir ajustos raonables amb la finalitat de permetre que aquest treballador conservi la seva feina, ni a demostrar, si escau, que aquests ajustos constituïrien una càrrega excessiva. Com hem comentat en el primer capítol, aquesta sentència important

va ser el detonant de la reforma que va introduir la Llei 2/2025, de 29 d'abril, en l'article 49 del TRLET per eliminar la relació directa i automàtica entre discapacitat i extinció del contracte laboral.

En la Sentència de 10 de febrer de 2022 (assumpte C-485/20), el mateix TJUE havia abordat la qüestió dels ajustaments raonables per a les persones amb discapacitat. En aquesta ocasió, es tractava d'un treballador que desenvolupava la seva activitat professional, en període de pràctiques, per a un ocupador exclusiu de serveis ferroviaris belga, a qui se li diagnostica una patologia cardíaca –i se li reconeix una discapacitat per aquesta causa–, que requereix que li posin un marcapassos, un dispositiu sensible als camps magnètics emesos per les vies fèrries. L'ocupador va considerar que aquesta persona ja no era apta per exercir les funcions per a les quals havia estat contractat, però podia ser-ho per a d'altres que complissin algunes exigències: «activitat moderada, absència d'exposició a camps electromagnètics, prohibició de treballs en alçada», tal com assenyalava la sentència. Tanmateix, el director general de la companyia va comunicar al treballador que, en virtut de la normativa aplicable, es posava fi al seu període de pràctiques a causa de la seva impossibilitat total i definitiva per dur a terme les funcions per a les quals havia estat contractat. En efecte, la normativa nacional establia que, a diferència dels agents nomenats amb caràcter definitiu, les persones contractades en pràctiques a qui se'ls reconeix una discapacitat i que, per tant, ja no són capaces de dur a terme la seva funció, no tenen dret a un canvi de lloc a l'empresa.

En aquest cas, el TJUE conclou una altra vegada que l'article 5 de la Directiva 2000/78/CE del Consell, de 27 de novembre de 2000, relativa a l'establiment d'un marc general per a la igualtat de tracte a la feina i l'ocupació, s'ha d'interpretar en el sentit que el concepte *ajustaments raonables per a les persones amb discapacitat*, a l'efecte d'aquesta disposició, implica que un treballador –inclòs el que està en període de pràctiques, després de la seva incorporació– que, a causa de la seva discapacitat, ha estat declarat no apte per desenvolupar les funcions essencials del lloc que ocupa, sigui destinat a un altre lloc per al qual tingui les competències, les capacitats i la disponibilitat exigides, sempre que aquesta mesura no representi una càrrega excessiva per a l'empresari.

Quant al TC, cal destacar la importància de la Sentència 51/2021, de 15 de març (rec. 2950-2018) en aquesta matèria. Aquest cas, a més, s'emmarca en l'ocupació pública, cosa que el fa especialment rellevant a l'efecte de l'objecte d'aquesta obra. Es tracta d'un lletrat de l'Administració de Justícia que té reconeguda una discapacitat intel·lectual per sota del 33 %, perquè li han diagnosticat la síndrome d'Asperger. Aquest treballador públic va sol·licitar a l'Administració els ajustaments raonables per compensar les dificultats derivades de les circumstàncies personals que l'afectaven en el desenvolupament de la seva feina, cosa que va donar com a resultat que l'ocupador, lluny de reconèixer

aquest dret, va sancionar el treballador públic per negligència en l'exercici de les seves funcions i retard injustificat en el compliment de les seves obligacions professionals.

En aquest cas, el TC considera que aquesta Administració pública ha incomplert l'obligació de proveir a aquest treballador els ajustaments preceptius en el seu lloc de treball, de manera que ens trobaríem amb una discriminació per raó de discapacitat. El TC considera, al seu torn, que l'adopció dels ajustaments raonables a la feina té un paper fonamental a l'hora de combatre la discriminació per raó de discapacitat –prohibida per l'article 14 de la CE–, i que aquestes mesures constitueixen una eina per garantir que les persones amb discapacitat gaudeixin dels seus drets, o els exerceixin, en igualtat de condicions tal com s'estableix en la CDPD, en l'article 2 de la qual s'inclou la denegació d'ajustaments raonables com una forma de discriminació per motius de discapacitat. En aquesta sentència s'assenyala que, quan una persona sol·licita a la seva feina ajustaments raonables per raó de discapacitat, la seva petició ha de ser objecte de consideració des del moment en què se sol·licita i s'acrediti l'abast de la discapacitat –d'acord amb la normativa aplicable. L'ocupador ha de donar una resposta expressa i motivada degudament; en particular, quan denegui els ajustaments sol·licitats perquè els considera desproporcionats o indeguts, ja que, si no, cometrà una denegació tàcita mancada de la justificació deguda que vulnera el dret de la persona treballadora.

Tanmateix, en aquest cas el que és especialment important és que l'obligació de fer aquests ajustaments, segons el TC, no es limita únicament als casos en què la persona afectada els sol·licita de manera expressa i formal, sinó que també afecta els supòsits en què, fins i tot si la persona amb discapacitat no n'ha fet una petició formal, qui ha de garantir el seu dret a no ser discriminada conegui aquesta discapacitat. En aquests casos, certament, el compliment de l'obligació d'aplicar ajustaments raonables es pot veure obstaculitzat o pot ser impedit per la manca de dades rellevants facilitades pel treballador o treballadora; en aquest cas, i fins que no es disposi de la informació necessària, l'ocupador només l'ha d'informar d'aquest dret. Això no obstant, tan aviat com es constati la discapacitat, l'ocupador haurà de complir la seva obligació de garantir la igualtat de tracte i la no-discriminació de les persones amb discapacitat a través dels ajustos raonables que siguin necessaris i factibles.

Tenint en compte que l'adopció dels ajustaments raonables en l'ocupació pública és una condició necessària per combatre la discriminació per discapacitat, el TC remet al contingut de l'observació general número 6 (2018) del Comitè sobre els Drets de les Persones amb Discapacitat de la CDPD sobre la igualtat i la no-discriminació, que conclou que «l'obligació de proporcionar ajustaments raonables no es limita a situacions en què una persona amb discapacitat hagi demanat un ajustament o en què es pugui demostrar que el garant dels drets

en qüestió era conscient que aquesta persona tenia una discapacitat. També s'aplica quan el possible garant dels drets s'hauria d'haver adonat que la persona en qüestió tenia una discapacitat que potser obligava a fer uns ajustaments perquè pogués superar obstacles en l'exercici dels seus drets». Per reforçar aquesta idea, en l'observació general número 5 del mateix Comitè, s'assenyala expressament que la feina és, de fet, una de les esferes en què la discriminació per motius de discapacitat ha estat tan preeminent com persistent. Sens dubte, això s'aplica també a l'ocupació pública.

Així doncs, el TC conclou que no és preceptiu que el procés d'adopció de mesures d'ajustament en l'ocupació pública s'hagi d'iniciar potser amb la sol·licitud de la persona afectada. En particular, assenyala que, en el cas de les persones amb discapacitat mental per causes psíquiques, intel·lectuals o cognitives, no es pot ignorar que els prejudicis i la discriminació que han patit secularment qui la pateixen constitueixen barreres importants a l'hora d'informar sobre aquest tipus de discapacitat en el lloc de treball. A aquestes barreres s'hi pot sumar, en alguns casos, l'autopercepció que pot tenir la persona afectada sobre la discapacitat. Es tracta de tipologies menys conegudes i compreses que les discapacitats físiques, i que encara continuen envoltades de mites, pors i estereotips que fan que qui les pateix sigui especialment vulnerable a la discriminació. En aquests casos, el TC assenyala que és «particularment important que l'ocupador adopti els ajustaments raonables que siguin necessaris i adequats per garantir [la] igualtat de tracte i no-discriminació tan aviat com s'assabenti d'aquesta discapacitat, i, en tot cas, abans d'emprendre qualsevol acció que pugui menyscar el lloc de treball i la feina d'una persona que la pateix, com són l'acomiadament, la jubilació o la imposició de mesures disciplinàries».

També de manera concloent, el TC assenyala que l'incompliment de l'obligació d'adoptar els ajustaments raonables en l'ocupació pública constitueix, des del punt de vista constitucional, una discriminació per raó de discapacitat. Fins i tot quan aquestes mesures es basin, en principi, en raons objectives i aparentment neutre relacionades amb el desenvolupament de les funcions, es comet discriminació si no s'ha garantit abans el compliment del principi d'igualtat de tracte de les persones amb discapacitat mitjançant els ajustaments deguts. A més, d'acord amb el que disposa l'article 6.1.a de la Llei 15/2022, ens trobaríem, com hem vist, amb una discriminació directa.

Finalment, el TC aplica el principi de proporcionalitat per delimitar el dret a aquestes mesures d'acció positiva. Com hem vist, en l'àmbit públic no hi ha una menció explícita al concepte de *càrrega excessiva*, però en la sentència es declara expressament admissible la denegació dels ajustaments quan mereixen la consideració de desproporcionats o excessius. D'altra banda, cal que siguin necessaris i factibles, amb la qual cosa, en definitiva, la mesura se sotmet al judici clàssic de raonabilitat a què ens hem referit en el capítol anterior.

4.2. Les mesures d'adaptació en la jurisprudència i en la doctrina judicial

Ara farem, sense caràcter exhaustiu, un recorregut per diferents resolucions judicials en què s'han plantejat situacions relacionades amb les mesures d'adaptació i els ajustaments raonables. La casuística és molt diversa, amb més o menys connexió directa amb la discapacitat i l'ocupació pública, però sempre il·lustrativa i valuosa per plantejar solucions a la situació actual d'ineficiència, com les que es proposaran més endavant, en aquest mateix capítol.

Començant per la jurisprudència del TS, en la Sentència de 22 de febrer de 2018 (rec. 160/2016), la Sala Social tracta del supòsit d'una treballadora a qui van atracar mentre desenvolupava la seva activitat laboral en una entitat bancària, amenaçant-la amb una arma de foc. Com a conseqüència d'aquest incident, la treballadora va caure en una situació d'incapacitat temporal derivada de l'accident laboral i se li va diagnosticar estrès posttraumàtic. Al cap de pocs dies d'haver-se reincorporat a la feina, la sucursal on prestava els seus serveis va tancar i la van traslladar a una altra oficina. Com a resultat, va obtenir un informe mèdic que assenyalava que la treballadora patia una reactivació de la simptomatologia relacionada amb el trastorn per estrès posttraumàtic, arran d'una nova exposició a l'element o situació condicionants. Com a conseqüència, l'empresa va decidir treure-la del seu lloc a la caixa per fer funcions operatives en un altre lloc. La veritat és que els símptomes no desapareixien, l'empresa va dur a terme nous canvis i adaptacions, fins que la relació laboral es va acabar amb un acomiadament, que la treballadora entén que és nul perquè està basat en la seva condició de persona amb discapacitat.

La Sala conclou que aquest cas «no té relació amb una situació en què l'acte al qual s'atribueix l'efecte discriminatori es produeix com a única i exclusiva reacció davant la situació de la treballadora, que és el que la Directiva [2000/78] proscriu. Això preveu l'obligació de l'empresa de dur a terme els ajustaments raonables que adaptin les condicions de la feina a les necessitats de la persona en qüestió». Per tant, en la nul·litat de l'acomiadament per vulneració del dret a la no-discriminació hi han de concórrer dos requisits: la situació de discapacitat de la treballadora, d'una banda, i la inexistència o insuficiència de mesures d'ajustament raonables, de l'altra. Sobre això, en aquest cas consta de manera detallada que, «per part de l'empresa, es van dur a terme diverses mesures successives, totes encaminades a la readaptació de la situació concreta de l'actora a altres llocs de treball que poguessin minimitzar les conseqüències de l'afectació». Això impedeix, per tant, que es pugui vincular directament l'acomiadament amb la discapacitat.

En la STS de 17 de desembre de 2020 (rec. 1078/2019) es planteja el supòsit d'un treballador públic –personal estatutari fix d'un servei públic de salut–

a qui se li va denegar la prolongació de la seva activitat en el servei actiu i es va declarar el seu cessament per jubilació. La persona afectada va entendre que aquesta negativa estava directament relacionada amb la seva discapacitat, malgrat que podia dur a terme amb normalitat les funcions pròpies del seu lloc des que se li va adaptar durant els dotze anys previs a la seva jubilació. El TS considera que l'Administració va actuar d'acord amb la CDPD «ja que va adaptar un lloc de treball al treballador públic que va adquirir una discapacitat durant la feina sense que aquest acompliment provisional per atendre el seu exercici del dret a la feina es pugui equiparar a la capacitat funcional per desenvolupar les activitats corresponents al seu nomenament, ni tampoc als llocs de treball de reserva legal per a persones amb discapacitat en el moment corresponent al nomenament». En conseqüència, segons la sentència, «el requisit de la capacitat funcional a què es refereix l'article 26.2 de la Llei 55/2003, de l'Estatut marc del personal estatutari dels serveis de salut, comprèn només els llocs que executen amb caràcter definitiu, és a dir, les activitats corresponents al nomenament».

La STS de 24 de febrer de 2022 (rec. 360/2020) analitza un cas similar a l'anterior, si bé la persona afectada no hi consta que tingués reconegut el grau de discapacitat establert legalment. Es tracta d'una funcionària d'una Prefectura Provincial de Trànsit que, quan estava a punt de jubilar-se, va obtenir una adaptació del seu lloc de treball que reduïa les seves funcions i li donava la possibilitat de desenvolupar-les amb l'acompanyament i el suport d'un altre funcionari, en aquest cas un operador d'informació. En arribar a l'edat de jubilació, l'Administració extingeix la relació de servei d'aquesta funcionària, malgrat que ella sol·licitava mantenir-se en el servei actiu. El que argumenta l'ocupadora és que, des que s'ha posat en funcionament l'aula informatitzada d'exàmens, hi ha un operador d'informació i una ordenança que atén les tasques necessàries, per la qual cosa és il·lògic destinar un lloc de treball de cap de secció a una tasca inferior que no requereix més de mitja jornada laboral la major part dels dies.

D'altra banda, segons la Prefectura Provincial, aquesta funcionària no té cabuda dins de l'organització actual de l'entitat, ni des del punt de vista organitzatiu ni des del punt de vista de les aptituds que té per fer altres tasques dins de la nova organització. El TS recorda que, en el cas de les funcionàries i funcionaris públics, prolongar el servei actiu un cop s'arriba a l'edat de jubilació és un dret subjectiu condicionat, no absolut, que depèn de les necessitats organitzatives de l'Administració, que han de ser reals i provades i invocar-se com a fonament del que es decideixi. Així doncs, després d'haver fet les adaptacions per la proximitat de l'edat de jubilació de la funcionària, i després que l'Administració hagi resolt motivadament les raons de caire organitzatiu, estructura, de planificació i les de la valoració concreta de l'aportació de la funcionària al servei públic prestat, la decisió de l'ocupadora és ajustada a dret. Com podem veure en aquestes dues sentències, el fet que una administració pública hagi aplicat mesures d'adaptació en un lloc de

treball no pot ser un condicionant absolut per mantenir-lo un cop s'arriba a l'edat de jubilació, atès que, tal com estableix l'article 67.3 del TRLEBEP, l'Administració pública competent ha de resoldre de manera motivada l'acceptació o denegació de la prolongació.

En la STS de 19 de maig de 2006, la Sala Contenciosa Administrativa aborda el cas d'una persona que pateix una disminució en la mobilitat del maluc i un escurçament del membre inferior dret, i que va participar en un procés selectiu d'ocupació pública pel sistema general d'accés lliure dins de la quota de reserva per a persones amb discapacitat. Després de superar la fase d'oposició, es va presentar a la prova d'aptitud física aportant el certificat mèdic oficial exigint en la convocatòria, en el qual s'especificava que no patia cap patologia que li impedís o en desaconsellés fer-la, i no va superar la prova de resistència en fer-la en un temps superior al màxim permès, per la qual cosa aquesta persona va ser declarada «no apta» i va quedar exclosa del procés de selecció. La persona afectada reclama la vulneració del seu dret a concórrer a aquest procés en condicions d'igualtat amb la resta de les persones aspirants, ja que, tot i sol·licitar les adaptacions necessàries, el tribunal qualificador va considerar que tots els participants, amb discapacitat o sense, havien de superar la prova física, perquè era essencial per al bon desenvolupament de la funció. En aquest sentit, s'argumenta que, si l'Administració d'ofici estigués obligada a adaptar l'exigència d'una prova física a la discapacitat que cada opositor pugui presentar, el resultat seria que tothom podria superar aquesta prova, encara que no tingués la capacitat mínima exigible per a aquesta funció. En conseqüència, el TS resol que el que és rellevant és determinar si l'exigència de les proves en aquest cas concret era ajustada o no a la funció que s'ha de dur a terme i, després de sotmetre a una valoració raonada aquesta qüestió mitjançant la sentència d'instància, desestima el recurs de la persona amb discapacitat.

En l'àmbit de la doctrina judicial, començarem referint-nos a la STSJ de Catalunya 5997/2024, de 9 de novembre (rec. 3003/2024). El tribunal autonòmic hi tracta d'un supòsit en el qual una empresa pública –Correos y Telégrafos– va extingir la relació laboral d'una treballadora per la declaració d'incapacitat permanent total que se li atorga. La interessada no va impugnar aquesta extinció, cosa que hauria pogut fer emparant-se en l'omissió de l'obligació empresarial de fer els ajustaments raonables del seu lloc de treball, o un canvi a un altre que no representés una càrrega excessiva per a l'empresa, supòsit en què es podria aplicar la doctrina emanada de la STJUE de 18 de gener de 2024, a la qual ens hem referit en aquest mateix apartat. El que passa en aquest cas és que la treballadora pretén reingressar a l'empresa un cop revisada la seva incapacitat permanent total després que s'extingís la relació laboral. La Sala entén que la interpretació del conveni col·lectiu aplicable evidència que l'empresa, amb caràcter previ a l'extinció del contracte laboral de la treballadora, i després de la declaració inicial d'incapacitat

permanent total, no va aplicar l'exigència convencional d'intentar un ajustament o un canvi de lloc de treball, després de l'informe dels serveis mèdics. Per tant, la inacció de l'empresa, que va haver d'intentar aplicar les mesures d'ajustament o un canvi de lloc de treball abans de l'extinció i després de la declaració inicial d'incapacitat permanent total, no justifica la negativa de reingrés que interessa a la treballadora després d'haver revisat el grau de la seva incapacitat. La conseqüència és que aquesta negativa constitueix, en realitat, un acomiadament.

Després d'arribar a aquesta conclusió, en aquesta sentència del TSJ de Catalunya s'aprecia l'existència d'un antecedent que acreditaria la connexió directa de l'extinció del contracte amb la condició de salut de la treballadora, i és que no consta que l'empresa iniciés el procediment d'ajustament raonable, sol·licitant un informe al servei mèdic de salut laboral i valorant l'ajustament possible o el canvi de lloc de treball abans d'extingir el contracte, sinó que, en canvi, el va extingir de manera automàtica. Per tant, encara que en el moment en què es va produir l'acomiadament –és a dir, en el de la negativa empresarial a la readmissió–, la treballadora no es trobés ni en una situació d'incapacitat temporal ni en una situació d'incapacitat permanent, sí que s'ha d'entendre que l'actuació empresarial injustificada evidència un supòsit de discriminació de la treballadora atenent-ne l'estat i la condició de salut que comporta la declaració de nul·litat de l'acomiadament; això es constata tant en el moment inicial, en extingir el contracte laboral de manera automàtica per declaració d'incapacitat permanent total, sense activar el procediment establert convencionalment, com en el moment de remetre de manera totalment injustificada a aquest procediments, després que l'actora demanés reingressar-hi un cop recuperada la plena capacitat laboral, sense aplicar les previsions del Reial decret 1451/1983, d'11 de maig. La rellevància d'aquesta sentència rau, per tant, en el fet de com l'absència d'ajustaments raonables pot justificar l'apreciació d'una conducta discriminatòria que vicia de nul·litat la decisió extintiva de l'ocupador, en aquest cas en relació amb la salut d'una persona treballadora.

El TSJ del País Basc, en la Sentència de 30 de maig de 2023 (rec. 2608/2022), també aborda la qüestió dels ajustaments raonables, tot i que en aquest cas amb motiu de les obligacions empresarials en matèria de prevenció de riscos laborals, una qüestió que, com hem vist, encara que estigui situada en un àmbit normatiu diferent del que analitzem en aquesta obra, se serveix de vegades de conceptes i eines molt similars als del dret antidiscriminatori, encara que sigui per complir finalitats clarament diferents. En aquest cas concret, el tribunal autonòmic destaca que la manca d'execució d'obres per part del Departament d'Educació del Govern basc per adaptar el centre de treball i permetre'n l'accessibilitat adequada de la treballadora pública, ha representat clarament una discriminació per a ella per raó de la seva discapacitat, cosa que li ha impedit participar en circumstàncies d'igualtat en l'activitat docent, amb un patiment addicional en l'accés mateix

al centre laboral, ja que va quedar acreditat que presentava una marxa moderadament inestable i limitacions per pujar i baixar rampes i escales, així com per caminar en terrenys irregulars o en pla per recorreguts llargs. En aquest cas, aquestes limitacions eren especialment rellevants, ja que la treballadora havia de pujar i baixar les escales del centre per dur a terme la seva activitat docent, per la qual cosa és evident que pateix més onerositat i patiment a l'hora de dur a terme la seva activitat laboral; això en lesiona els drets a la igualtat i a la integritat física i moral, cosa que comporta el reconeixement de la indemnització subsegüent a favor d'aquesta treballadora pública.

En la STSJ de Galícia 155/2025, de 15 de gener (rec. 5548/2024), es planteja una altra vegada un procediment de tutela de drets i llibertats fonamentals. En aquest cas, es tracta d'una treballadora pública amb discapacitat que va formular sol·licituds d'adaptació davant l'Administració pública que la contracta, en concret teletreballant, sol·licitud que l'obligada no va atendre en cap moment, sense que hi hagi cap dada que justifiqui l'omissió de l'adaptació sol·licitada. La Sala entén que, a més d'un incompliment evident de l'obligació d'adaptació prevista en la normativa sobre prevenció de riscos laborals, també es produeix, en aquest cas, una afectació del dret fonamental a la integritat física i moral amb relació a la prohibició de discriminació per causa de discapacitat recollida en la CDPD, en la Directiva 2000/78/CE del Consell, de 27 de novembre de 2000, i en la mateixa CE; tot això d'acord amb la jurisprudència sobre la matèria i, en especial, la STJUE de 18 de gener de 2024 (assumpte C-631/22), ja que inclou un possible canvi de lloc de treball.

L'empresa va pretendre justificar la seva passivitat en un informe del servei de prevenció referit a un lloc de treball que la treballadora ja no ocupava i al qual ja no s'incorporaria, ja que havia optat per un altre lloc sobre el qual no hi ha cap informe del servei de prevenció. El TSJ no admet l'excusa, ja que de tots els informes rebuts per l'empresa es dedueix que la ineptitud no ho és tant per a un lloc de treball concret com per a qualsevol lloc amb docència presencial. L'ocupadora també pretén que es reconegui que hi ha un vici en el procediment de sol·licitud de l'adaptació per part de la treballadora, d'acord amb la base literal de l'article 10 de l'RDAPD, però aquesta pretensió també decau en la mesura que el que sol·licita la funcionària demandant en la via administrativa no va ser l'adaptació del lloc de treball concret ocupat en el moment de la sol·licitud, sinó que s'acordés l'adaptació del lloc de treball sense contacte amb alumnes, i en concret que s'apliqués el teletreball. Un cop més, queda acreditada la vulneració per part d'una administració pública dels drets fonamentals d'una treballadora pública a la integritat física i moral i a la no-discriminació per causa de discapacitat.

Per acabar aquest apartat de doctrina judicial, ens referirem a la STSJ d'Andalusia (Granada), de 17 d'abril de 2024 (rec. 2034/2023). La Sala contenciosa administrativa analitza un supòsit en el qual l'Administració pública qüestiona un

possible excés en la decisió de la sentència d'instància contra la reclamació del dret fonamental que exigeix una treballadora pública amb deficiència auditiva. L'Administració pública ocupadora va interessar aquesta treballadora sobre el seu trasllat a un centre d'educació especial per a nens sords, per la qual cosa hauria de comptar amb un intèrpret de llengua de signes durant la seva jornada laboral, però només en moments puntuals per a les reunions amb els pares, les mares o el professorat. La treballadora, en definitiva, sol·licitava que se li facilitessin els mitjans adequats i adaptacions per al desenvolupament de la seva feina en igualtat de condicions que la resta del personal, assignant-li una destinació específica amb alumnat sord, o bé proporcionant-li un intèrpret de llengua de signes per poder-se comunicar amb l'alumnat oient i poder atendre tutories amb els pares i les mares, i per poder assistir a reunions i claustres amb la resta de mestres.

En aquest cas, el tribunal autonòmic entén que la treballadora va sol·licitar com a mesura d'adaptació de la seva feina el trasllat a un centre d'educació especial per a nens sords, on l'alumnat no és oient i, per tant, coneix la llengua de signes, per la qual cosa realment no necessitaria un intèrpret de llengua de signes més que en moments puntuals de reunions amb pares o professors, si aquests desconeixen la llengua de signes; això és precisament el que la sentència d'instància va exigir a l'Administració educativa andalusa. La Sala estima, així doncs, que escau traslladar la professora al centre especial on s'imparteixen classes a nens sords no oients, per la qual cosa no cal nomenar el nomenament d'un intèrpret de signes, que només caldria en el cas de reunions amb professors i pares o mares d'alumnes que no coneguessin la llengua de signes. Aquesta sentència és un exemple clar d'aplicació del judici de raonabilitat en els ajustaments i en les adaptacions, de manera que, un cop constatada la necessitat de la mesura d'acció positiva, el tribunal se centra en la seva idoneïtat constatant que concorre en el cas, i en el principi de proporcionalitat estricta, que també hi és present.

4.3. Guies i exemples d'ajustaments raonables en l'àmbit europeu

Recordem que la Directiva 2000/78/CE del Consell, de 27 de novembre de 2000, estableix un marc general per a la igualtat de tracte en la feina i l'ocupació en aquest àmbit. S'hi parla de la necessitat d'adoptar mesures adequades per a la integració social i econòmica de les persones amb discapacitat, reconeixent expressament que la discriminació per motius de discapacitat pot posar en perill la consecució dels objectius de la mateixa UE, en particular aconseguir un grau alt d'ocupació i de protecció social, l'elevació del nivell i de la qualitat de vida, la cohesió econòmica i social, la solidaritat i la lliure circulació de persones. Per això es prohibeix tot tipus de discriminació, directa o indirecta, i es destaca que l'adopció de mesures d'adaptació a les necessitats de les persones amb discapacitat en el lloc de

treball té un paper important a l'hora de combatre la discriminació per motius de discapacitat; per tant, «cal establir mesures adequades, és a dir, mesures eficaces i pràctiques per condicionar el lloc de treball en funció de la discapacitat, per exemple, adaptant les instal·lacions, els equipaments, les pautes de treball, l'assignació de funcions o la provisió de mitjans de formació o l'enquadrament».

És a partir d'aquest plantejament general de la lluita contra la discriminació per discapacitat que es constitueix el concepte d'*ajustament raonable*. L'article 5 de la directiva estableix que «per tal de garantir l'observança del principi d'igualtat de tracte amb relació a les persones amb discapacitats, cal fer ajustaments raonables. Això significa que els empresaris han de prendre les mesures adequades, en funció de les necessitats de cada situació concreta, per permetre que les persones amb discapacitat accedeixin a la feina, en prenguin part o progressin professionalment, o perquè se'ls ofereixi formació, tret que aquestes mesures representin una càrrega excessiva per a l'empresari. La càrrega no es considera excessiva quan es pal·lia a bastament amb mesures existents en la política de l'Estat membre sobre discapacitats».

No cal oblidar que aquesta directiva s'aplica a tothom, per la qual cosa afecta tant el sector públic com el privat, i inclou, per tant, tots els organismes públics. Cal assenyalar, en aquest sentit, que regeix l'anomenat *principi de primacia* –també conegut com a *principi de prevalença o supremacia*– del dret de la UE respecte del nostre dret intern –reconegut per la jurisprudència europea, entre d'altres, en les sentències de 5 de febrer de 1963, assumpte 26-62; 15 de juliol de 1964, assumpte 6-64; 17 de desembre de 1970, assumpte 11-70; 9 de març de 1978, assumpte 106/77, o 13 de novembre de 1990, assumpte C-106/89– que, en la pràctica, representa que quan hi ha un conflicte entre algun aspecte del dret de la Unió i un aspecte del dret d'un estat membre de la UE, preval el dret de la Unió. Això és així perquè, si no, els estats membres simplement podrien deixar que el seu dret intern prevalgués sobre el dret primari o derivat de la UE per anul·lar i fer inviable la consecució de les polítiques de la UE.

Sobre aquesta base normativa sòlida, la UE ha procurat difondre la importància d'aplicar els ajustos raonables en la feina, pública i privada, de les persones amb discapacitat. És evident que aquests recomanacions o guies manquen de valor normatiu, però poden contribuir a donar més visibilitat a les mesures d'acció positiva, alhora que ofereixen exemples que en faciliten la comprensió. Així, en el seu web oficial, la UE assenyala que els empresaris han d'oferir ajustaments raonables a les persones contractades amb discapacitat, si bé qualsevol adaptació, i els costos corresponents, han de ser realistes i no imposar una càrrega desproporcionada a l'empresa. Amb caràcter general, el que es pot considerar proporcionat depèn de la mida i l'adaptabilitat de l'empresa, dels costos financers i d'altres tipus –per exemple, les hores de treball del personal, l'impacte en la productivitat o les alteracions que es produeixen– i de qualsevol finançament públic o ajuda al

país de què es tracti –recordem que l'Administració pública com a ocupadora també està sotmesa a la consecució de l'interès general i que, per tant, el judici de raonabilitat no pot obviar aquesta vinculació peculiar. Aquesta guia fa èmfasi en la idea que moltes adaptacions es poden fer sense cost, una cosa que s'oblida sovint. Ningú no s'estranya avui en dia, per exemple, que els botons dels ascensors i elevadors se situïn a una alçada accessible a qualsevol persona adulta, una cosa que no va ser comuna durant dècades des que aquests aparells van començar a ocupar un espai a casa nostra. L'adaptació va sorgir, directament, del compromís amb l'accessibilitat universal i amb el disseny per a tothom, i la mesura no ha comportat cap cost addicional ni per als fabricants, ni per als distribuïdors, ni per als instal·ladors ni per als usuaris d'aquestes màquines.

La guia europea entén per *ajustaments raonables* aquells als quals qualsevol persona contractada té dret, qualsevol modificació d'un lloc o d'un entorn de treball que calgui per permetre a una persona amb discapacitat sol·licitar un lloc de treball, desenvolupar les seves funcions i prosperar, o fer una formació. Aquest dret s'amplia a totes les activitats relacionades amb la feina regulades pel dret de la UE, des del procés de sol·licitud de feina fins a l'extinció del contracte laboral, i també inclou les condicions laborals i als complements salarials. La guia posa com a exemple simple d'adaptació el següent: un desenvolupador de programes informàtics que pateix una malaltia que n'afecta les capacitats en el seu lloc de treball, al qual l'empresa va ajustar les funcions, establint un horari flexible, des de casa, proporcionant-li equips ergonòmics i adaptant les tasques als seus punts forts. Amb aquesta ajustaments raonables, tal com explica la guia, el treballador va continuar prosperant i aportant idees valuoses a l'equip.

A continuació, es classifiquen les classes d'ajustaments raonables:

— Tecnologia de suport. Aquestes mesures poden habilitar les persones amb discapacitat perquè duguin a terme les seves tasques de manera eficient i independent, i ajudar-les a superar les limitacions físiques, sensorials o cognitives. Les adaptacions pròpies d'aquestes mesures són les següents:

- Lectors de pantalla per a persones contractades amb discapacitat visual.
- Programes informàtics de reconeixement de veu per a persones amb problemes de mobilitat que els afectin les mans.
- Audiòfons o dispositius d'escolta assistida per a persones amb deficiències auditives.
- Teclats i ratolins ergonòmics per a les persones que pateixen lesions per moviments repetitius.

— Assistència personal. Aquestes mesures ajuden les persones contractades amb discapacitat en tasques que els poden ser difícils, i els asseguren poder desenvolupar les seves funcions amb eficàcia. Són adaptacions pròpies d'aquestes mesures les següents:

- Un intèrpret de llengua de signes per a una persona sorda durant reunions.
 - Un assessor professional in situ per a persones amb discapacitat cognitiva que els ajudi en la formació i la gestió de tasques.
- Ajustament de l'espai laboral. Les adaptacions en l'espai de treball físic poden eliminar barreres i crear un entorn inclusiu que satisfaci les necessitats de les persones contractades amb discapacitat. Algunes d'aquestes adaptacions són les següents:
- Reduir l'alçada dels escriptoris o proporcionar estacions de treball ajustables en alçada per a les persones que fan servir cadira de rodes.
 - Ampliar les portes per permetre l'accés als dispositius de mobilitat.
 - Instal·lar rampes o ascensors per a les persones que no puguin fer servir les escales.
 - Garantir que les zones comunes, com la cuina i els lavabos, siguin accessibles.
- Horari laboral flexible. La flexibilitat horària pot ajudar les persones amb discapacitat a gestionar les seves condicions de salut, el seu calendari de tractament o el seu nivell d'energia, i mantenir així la productivitat i la satisfacció laboral. Són adaptacions pròpies d'aquest tipus de mesures les següents:
- Permetre horaris flexibles d'inici i finalització de la feina per a les persones que hagin d'assistir a cites mèdiques o que pateixin variabilitat en el seu nivell d'energia a causa del seu estat.
 - Oferir setmanes de treball intensives per reduir el nombre de dies de desplaçament.
 - Oferir les opcions de feina a temps parcial o de feina compartida a les persones que no puguin suportar les hores de feina a temps complet.
- Organització flexible de les tasques. Adaptar la manera com s'assignen o es fan les tasques pot ajudar les persones contractades amb discapacitat a treballar de manera més eficaç, ja que s'adeqüen les tasques a les seves capacitats. Podem esmentar, dins d'aquest grup, les adaptacions següents:
- Reestructurar el lloc de treball per redistribuir entre altres membres de l'equip les tasques marginals que una persona amb discapacitat no pot fer.
 - Permetre el teletreball o el treball a distància a les persones que tenen dificultats per desplaçar-s'hi o que necessiten un entorn controlat a causa d'algun tipus de sensibilitat sensorial.
 - Modificar les responsabilitats laborals per centrar-se en els punts fort i les capacitats més que en les limitacions, com ara assignar a una persona amb discapacitat visual una funció que impliqui principalment tasques auditives.

En la guia surten exemples pràctics d'algunes d'aquestes mesures, com el d'un hotel lituà que va posar en marxa una estratègia de personalització dels llocs de treball per acomodar persones amb diverses discapacitats que podien

tenir dificultats per dur a terme les funcions tradicionals d'un hotel. Aquest enfocament implicava personalitzar les funcions professionals d'acord amb avaluacions individuals per posar en relleu les capacitats úniques de les persones contractades amb discapacitat, amb la qual cosa se'n va aconseguir maximitzar la productivitat i satisfacció professional, alhora que es va promoure la diversitat i la inclusió al lloc de treball. Els costos inicials de les avaluacions individuals i de la personalització dels llocs de treball van ser mínims o moderats i es van compensar amb els beneficis de dur a terme les funcions de manera més eficaç. En aquest cas, com veiem, es va utilitzar una mesura d'adaptació de caràcter organitzatiu.

També s'esmenta com a exemple d'adaptació de l'espai de treball el cas d'un treballador públic de l'Administració de Justícia belga afectat d'una tetraplegia després de patir un accident, a qui l'Administració va proporcionar un lloc de treball adaptat a casa seva. A més, se li va proporcionar un horari laboral flexible i suport financer per fer les modificacions en l'espai de treball. Aquestes mesures van permetre que el jutge reprengués l'exercici de les seves funcions i aportés una contribució eficaç, mantenint alhora una posició equivalent a la des seus col·legues. Aquest enfocament en el sector públic belga, a més de contribuir que un jutge experimentat pogués continuar treballant, va demostrar el seu compromís amb la inclusió i la diversitat, i va establir un precedent per a ajustos raonables en el sector públic, amb uns costos d'adaptació moderats.

Respecte de l'àmbit de l'assistència personal, es posa l'exemple d'una empresa portuguesa que va contractar un enginyer informàtic amb autisme i va incorporar, de bon començament, determinats ajustaments programats. Així doncs, durant la fase d'integració, es va seleccionar una àrea de treball i un equip adequats, i es van fer reunions de sensibilització amb els directius i amb les companyes i els companys de feina. A més, al treballador se li van oferir uns auriculars amb cancel·lació de soroll per reduir al mínim els sorolls bruscos o forts que li poguessin resultar molestos. Aquest enfocament va permetre a l'enginyer contribuir de manera significativa a l'empresa, alhora que se'n respectaven els reptes i punts forts particulars. L'empresa va obtenir un treballador qualificat, va demostrar responsabilitat social i va promoure un entorn laboral més inclusiu amb uns costos d'adaptació mínims.

Com a exemple d'adaptacions tecnològiques, s'esmenta el cas d'una gran empresa alemanya del sector sanitari, amb una àmplia plantilla i múltiples hospitals afiliats, que va oferir ajustaments raonables a un infermer amb discapacitat auditiva. S'hi van instal·lar equips reforçats de senyalització, com avisos visuals al lloc d'infermeria i als passadissos, i un sistema de senyalització per ràdio per a bombes de perfusió. A més, s'hi va instal·lar un nou sistema de telefonia sense fil amb control de volum i vibració, indicadors lluminosos intermitents i connectivitat *blue-tooth* per vincular aquests sistemes amb els seus audífons. Aquestes mesures van permetre a l'infermer dur a terme les seves funcions amb eficàcia en una sala de càncer pediàtric malgrat la seva discapacitat auditiva.

A més d'aquesta guia senzilla que acabem de descriure, també és interessant la denominada *Guía de prácticas prometedoras para luchar contra la discriminación de las personas con discapacidad en el lugar de trabajo*, presentada per la Comissió Europea i elaborada per la Dra. Magdi Birtha, ponent de la campanya #EUvsDiscrimination –una iniciativa de la Comissió Europea llançada el maig de 2019 per combatre la discriminació en l'àmbit laboral– i investigadora del Centre Europeu per a la Política i la Recerca del Benestar Social. La informació que es presenta en aquesta guia va ser proporcionada directament per ocupadors a escala nacional, mitjançant un qüestionari elaborat per a la campanya #EUvsDiscrimination. Per tant, les dades sobre les pràctiques de feina, incloent-hi el nombre de persones amb discapacitat contractades o les mesures d'ajustament raonables aplicades, són subjectives, de manera que la Comissió Europea no es fa responsable de la validesa d'aquesta informació. Malgrat aquesta excepció, el contingut de la guia és il·lustratiu i aporta experiències rellevants que poden ajudar a l'hora de dissenyar noves estratègies antidiscriminatòries.

Dins de l'apartat del sector públic, la guia inclou un exemple situat a Espanya. Es tracta de l'experiència de la Diputació Foral de Biscaia que, segons diu el document, té un compromís i una experiència de llarga tradició en la contractació de persones amb discapacitat, però no de persones amb discapacitat intel·lectual. Per això, el 2007 aquesta Administració va aprovar una oferta d'ocupació pública que contenia cinc places de personal administratiu destinades a persones amb discapacitat intel·lectual. La convocatòria establia que la contractació de cinc funcionaris o funcionàries a través d'un procés estàndard, tot i que adaptat, de diverses etapes. L'objectiu general era impulsar la inclusió social i laboral de les persones més desfavorides. L'especificitat d'aquesta convocatòria va exigir que la Diputació Foral adoptés noves formes de treball, especialment unes modalitats més flexibles. El compromís polític va tenir un paper fonamental perquè aquesta iniciativa tingués èxit. El Govern va rebre un total de 281 sol·licituds, i el resultat va ser que cinc persones van ser contractades i 146 es van incorporar en una borsa de treball per cobrir altres possibles vacants.

El procés de contractació va tenir quatre fases diferents, cadascuna de les quals va tenir un paper fonamental per aconseguir resultats positius:

1. Comprendre les necessitats de les persones amb discapacitat intel·lectual: l'eliminació dels prejudicis i estereotips existents, la formació del personal de recursos humans per preparar la documentació de lectura fàcil amb relació a la convocatòria, l'organització d'esdeveniments interns de conscienciació i la participació de les persones amb discapacitat intel·lectual en tot el procés.

2. Organitzar el procés de contractació de manera accessible: es va optar per un procés de contractació estàndard per complir tots els requisits legals per accedir a un lloc d'ocupació pública, però es va adaptar a les necessitats de les persones amb discapacitat intel·lectual. A més de proporcionar informació en un format

accessible, també era important garantir la protecció i l'orientació durant tot el procés, així com proporcionar un entorn tranquil i segur. A tall d'exemple, es va triar un centre d'exàmens lluminós i de fàcil accés en transport públic.

3. Proporcionar el suport adequat: es va signar un acord de col·laboració amb altres entitats per donar suport amb formació i tutories laborals als candidats que havien estat acceptats.

4. Acceptar la feina i la formació d'iniciació: els candidats seleccionats podien participar en diverses visites, juntament amb les seves famílies i els formadors laborals, per conèixer el lloc de treball i assistir a sessions de formació. Es va nomenar un punt de contacte per a cadascun en els seus departaments respectius, amb la finalitat de prestar-los suport directe. Durant la reunió d'iniciació, totes les persones nomenades candidates van signar els documents necessaris per entrar a l'Administració pública, que s'havien preparat en el format de lectura fàcil. Fins al dia en què s'incorpora aquesta experiència en la guia europea, les cinc persones amb discapacitat intel·lectual contractades continuen fent amb èxit les seves tasques i s'han integrat bé als seus equips. En conseqüència, el projecte marca l'inici de l'adopció d'un enfocament diferent i veritablement inclusiu per oferir oportunitats de feina com a funcionàries o funcionaris públics a totes les persones amb discapacitat.

Aquest procés no sols ha servit per reforçar el compromís d'aquesta Administració pública biscaïna amb la inclusió de les persones amb discapacitat intel·lectual i per aplicar les mesures d'ajustament i d'adaptació legalment previstes, sinó que també ha aportat en aquest ocupador públic una experiència valuosa que, amb tota seguretat, l'ajudarà a perfeccionar accions d'aquest tipus en el futur. Els principals desafiaments durant l'execució del projecte, segons descriu la mateixa Diputació Foral, van ser principalment operatius i d'actitud. Els estereotips existents, la manca de protocols per adaptar-se a les necessitats de les persones amb discapacitat intel·lectual, i també la complexitat que representava elaborar un procés de contractació tranquil i amable van ser les principals qüestions que es van abordar. Quant a la sostenibilitat a llarg termini d'aquesta iniciativa, és important mantenir una connexió estreta amb els mitjans de comunicació, difondre'n els resultats i demostrar que les persones amb discapacitat intel·lectual es puguin integrar plenament en llocs d'Administració pública. També es vol continuar millorant el procés, sobre la base dels resultats de l'avaluació, i obrir més llocs en diferents nivells de l'Administració, no únicament en el nivell inferior.

A més d'aquesta experiència propera, en l'àmbit de la UE, la guia n'inclou d'altres que també poden ser interessants com a exemple i com a transmissió d'experiència en la gestió de la diversitat en l'ocupació pública. Una n'és la Bruxelles Environnement, que d'ençà del 2018 ha intentat contractar persones amb discapacitat per a tota mena de llocs, tant per a feines sobre el terreny com personal administratiu, de gestió o altres àrees, i amb diferents contractes, tant indefinits

com temporals. Aquesta administració pública ha introduït una sèrie de mesures concretes per garantir l'èxit de la contractació i la integració de les persones amb discapacitat, com són:

- Els formularis de sol·licitud de feina inclouen una declaració clara i una casella de verificació en què es fa èmfasi en la idea que Bruxelles Environnement vol contractar persones diverses, sense discriminació, i que les persones amb discapacitat poden sol·licitar uns ajustos raonables.

- La possibilitat d'adaptar el procés de contractació per satisfer les necessitats de les persones amb discapacitat, amb mesures com ara la interpretació de la llengua de signes o les adaptacions de les proves.

- La introducció de les adaptacions necessàries per integrar sense problemes les persones amb discapacitat, que va ser el resultat d'una auditoria d'accessibilitat completa a les seves oficines.

- L'intercanvi d'experiències amb altres administracions públiques per ampliar i millorar la seva política d'ocupació inclusiva.

- Tots els membres del personal van rebre una comunicació escrita sobre la política d'ocupació inclusiva de l'organització i una cinquantena de treballadores i treballadors van participar en un esdeveniment intern de sensibilització.

Bruxelles Environnement va constatar que hi havia un interès professional real en la contractació de persones amb discapacitat. Quan es contracta algú amb una discapacitat, l'organització vol que la seva integració sigui tan fàcil com sigui possible, en un entorn no discriminatori, tranquil·litzador i amable. La conscienciació del personal és fonamental per incloure les persones amb discapacitat en els equips, per això, quan es va incorporar un jardiner sord amb un contracte indefinit, Bruxelles Environnement, en col·laboració amb una associació especialitzada, va organitzar quatre classes de mitja jornada durant les hores laborables perquè les seves companyes i els seus companys directes aprenguessin la llengua de signes francesa.

A Hongria també s'ha viscut una experiència interessant d'acció positiva en la contractació de persones amb discapacitat. El 2013, després de la creació de l'Oficina Nacional de la Judicatura a Hongria, la direcció tenia l'objectiu clar que membres altament qualificats d'un grup desafavorit participessin en la tasca de l'oficina. Després d'un examen exhaustiu, es van posar en contacte amb una ONG especialitzada, amb àmplia experiència donant suport a la inclusió social i laboral de les persones amb trastorn de l'espectre autista. L'objectiu era trobar, amb l'ajuda d'aquesta ONG especialitzada, persones adequades per a tasques específiques, com l'arxivament o la digitalització de documents, la gestió dels documents arxivats i el servei intern de missatgeria, entre d'altres. Aquestes tasques es consideren generalment repetitives i, per tant, sempre havia estat un repte trobar membres del personal amb la formació –com a mínim, el títol de graduat escolar– i la motivació necessàries per mantenir-se en el lloc. Es va fer la selecció, l'avaluació

i la formació de les persones amb trastorns de l'espectre autista que van presentar la seva candidatura. Els tutors i tutores de l'entitat especialitzada van assistir a les entrevistes de feina i van donar suport a les persones seleccionades perquè s'instal·lessin en els seus nous llocs. També van assessorar la Judicatura sobre com es podia establir un entorn laboral accessible i propici respecte de l'autisme, per exemple, creant uns llocs de treball especials a les oficines.

Segons aquesta experiència, la manca d'uns ajustaments raonables adequats ha comportat, sovint, que les persones amb trastorns de l'espectre autista perdin la feina. No obstant això, en la majoria dels casos, hi ha maneres fàcils de resoldre els malentesos i de proporcionar a aquestes persones el suport necessari. Els ajustaments raonables en aquest projecte incloïen més flexibilitat quant a l'inici de la jornada laboral o la concessió de pauses amb regularitat perquè les persones contractades poguessin descansar. Els membres del personal de la Judicatura també van assistir a una sèrie de sessions de formació per preparar-se per acollir els nous companys i companyes i posar fi a qualsevol estereotip existent. Des que es van contractar, també s'ha prestat una atenció especial a la plena participació del personal amb trastorn de l'espectre autista en les activitats socials de l'oficina, com ara celebracions de Nadal o jornades de formació d'equips, entre d'altres.

Una altra experiència interessant, aquest cop en l'àmbit municipal, va ser la d'una Administració pública belga. Arran d'una ordenança regional, el municipi d'Uccle es va veure obligat a crear un pla de diversitat per eliminar qualsevol tipus de discriminació dins de l'Administració. Com a primer pas, l'organisme de govern municipal va emprendre una acció interna de conscienciació amb l'objectiu de sensibilitzar totes les persones contractades i preparar-les per acollir companyes i companys amb discapacitat. En el marc de la campanya europea DuoDay, les persones amb discapacitat van començar a participar en un breu programa de pràctiques, d'entre un i vint dies de durada, juntament amb una persona tutora específica, per tenir una primera impressió de la feina en un dels departaments del municipi. Llavors, es van identificar quins llocs podrien estar oberts als aspirants amb discapacitat i quin tipus d'ajustaments es necessitarien, i així es van definir perfils de lloc específics per contractar aquests aspirants en un programa de pràctiques. Després de les pràctiques, se'ls podia oferir un contracte d'adaptació professional d'un any renovable un any més.

Aquesta Administració local constata que en els darrers tres anys hi ha hagut un canvi significatiu de mentalitat entre totes les persones contractades del municipi, que ara reconeixen les seves companyes i els seus companys amb discapacitat per les seves habilitats i contribució al municipi. Les persones amb discapacitat van demostrar que eren membres valuosos per a l'equip, que està encantat amb la feina que fan. El diàleg constant entre la persona tutora designada i les persones contractades va ser important per assegurar que s'instal·lessin sense problemes en els seus llocs nous. No obstant això, continua sent un repte

per al municipi d'Uccle trobar gent amb discapacitat per a determinats llocs sense acció positiva directa, fins i tot que es fan els ajustaments raonables. No hi ha un tracte preferent ni places reservades per a persones amb discapacitat al municipi, però l'objectiu és contractar personal en funció de la seva formació i aptituds, tal com disposen les mateixes normes que s'apliquen a tota la resta.

Finalment, una altra experiència interessant en l'àmbit municipal és la de l'Oficina del Servei Públic d'Ocupació de Ceret, una petita ciutat del sud de França, que d'ençà del 2009 té una treballadora amb una discapacitat física que abans treballava per als serveis locals d'ocupació en diferents parts del país. Al llarg d'aquests anys, ha aconseguit fer-se una carrera d'èxit en el servei públic com a assessora d'ocupació en el servei públic d'ocupació, en el qual destaca la seva tasca amb relació a la informació a les persones que demanen feina sobre l'estat del seu expedient, la gestió de les demandes, accelerant i actualitzant els documents de la prestació per desocupació, així com també la seva actuació com a referent contra el frau a l'oficina.

Perquè pogués fer la seva feina, es van introduir diversos ajustaments raonables a l'oficina de Ceret. Es va reunir amb un especialista en ergonomia, que va planificar amb cura l'espai d'oficina més adequat per a ella, per la qual cosa es va instal·lar, per exemple, un gran escriptori adaptat a la seva cadira de rodes. També va rebre suport financer per automatitzar el sistema d'obertura de la porta del seu cotxe i personalitzar l'accelerador i el fre col·locats al seu volant. om va descriure el director del servei d'ocupació, ella ha fet un esforç enorme per demostrar que les persones amb discapacitat poden treballar més bé. Li encanta ajudar la gent a aconseguir una feina nova; és una lluitadora nata contra l'atur. L'augment de la conscienciació en el servei d'ocupació també va donar lloc a mesures a la zona de recepció per acollir els usuaris amb discapacitat. Per exemple, els ordinadors es van col·locar a menys alçada, de manera que les persones desocupades amb cadira de rodes també els puguin fer servir per cercar oportunitats de formació professional en la base de dades de l'oficina d'ocupació.

4.4. Guies i exemples d'ajustaments raonables en l'àmbit espanyol

Si la normativa europea, que ens afecta directament, estableix les bases d'un autèntic dret antidiscriminatori i exigeix ajustaments raonables en l'ocupació per garantir la igualtat d'oportunitats i de tracte de les persones amb discapacitat, la nostra normativa interna, com hem vist, reforça aquesta idea en tots els àmbits, inclosa l'ocupació pública. A l'ordre específica d'ajustaments raonables i adaptacions que conté l'article 59.2 del TRLEBP s'uneix la genèrica de l'article 40.2 del TRLGDPD, reforçada per l'exigència de l'article 23.2 d'aplicar mesures concretes per prevenir o suprimir discriminacions i per compensar desavantatges o dificultats.

A aquest efecte, la normativa exigeix a les empreses o als centres que adoptin una sèrie de normes internes que promoguin i estimulin l'eliminació de desavantatges o situacions generals de discriminació a les persones amb discapacitat, incloent-hi l'adopció dels ajustaments raonables i les adaptacions, que desenvoluparem més àmpliament en l'apartat següent.

La veritat és que, novament, la concreció d'aquestes exigències està condicionada per un panorama casuístic molt ampli. La mateixa heterogeneïtat de la discapacitat és, en si mateixa, un obstacle per dissenyar estratègies preventives de la discriminació que puguin incloure aquesta diversitat per complet, la qual cosa obliga a establir unes bases molt genèriques i a fer un esforç notable d'individualització de cadascun dels casos que es presenten. D'altra banda, també els ocupadors són diversos, uns de públics i d'altres de privats –alguns, fins i tot híbrids–, uns amb ànim de lucre i d'altres no, uns amb organitzacions potents i grans recursos de gestió i d'altres amb estructures organitzatives molt modestes. Per no parlar d'aspectes menys tangibles, però igualment importants, com l'actitud, la conscienciació, el nivell de formació i informació i, en definitiva, la disposició que cada organització té respecte de la inclusió i la gestió de la diversitat.

La normativa estableix, en realitat, un marc regulador d'un principi, el d'igualtat, que té el màxim reconeixement constitucional, però aquest marc es basa, alhora, en altres principis que requereixen un gran esforç per analitzar les situacions concretes que es plantegin i per concretar les accions que cal dur a terme. L'accessibilitat universal, el disseny per a tothom, el valor de la prevenció, el retorn de les accions positives o la responsabilitat social són alguns dels aspectes que sempre han de ser presents en la gestió de la diversitat. Abans d'entrar en les propostes de disseny d'aquestes estratègies a les organitzacions públiques, però, vegem algunes guies i pautes que poden servir d'ajuda per fer un recorregut per tots els aspectes relacionats amb les adaptacions a l'ocupació.

Començarem referint-nos a la guia *Adaptación de puestos de trabajo. Guía de referencia*, elaborada l'any 2009 pel Centre de Referència Estatal d'Autonomia Personal i Ajudes Tècniques (CEAPAT), que depèn de l'IMSERSO, les autores de la qual són les psicòlogues Margarita Sebastián i Reyes Noya. Aquesta guia, que té com a pilars centrals el disseny per a tothom i l'accessibilitat universal, assenyala que l'ajust raonable inclou la formació prèvia a l'ocupació –formació professional, orientació, pràctiques–, els processos de selecció –adaptar les proves d'accés–, l'exercici laboral –adaptar el lloc de treball–, la formació laboral i la utilització de productes de suport –adaptar les accions formatives– i la formació professional. Pel que fa a l'ergonomia, en els àmbits implicats a aplicar l'adaptació de llocs de treball, hi intervenen els factors següents:

— Factors físics i biològics. Tenen en compte les característiques antropomètriques, fisiològiques i biomecàniques de l'ésser humà en relació amb la càrrega física i sensorial del lloc de treball: la postura, la manipulació d'objectes,

els moviments repetitius, la disposició espacial del lloc, l'agudesia visual, la fatiga visual, l'audició, etc.

— Factors cognitius. Es refereixen, principalment, als processos mentals com la percepció, el processament i la interpretació de la informació rellevant en el lloc de treball, la càrrega mental i la presa de decisions.

— Factors socials. Estan relacionades amb les relacions socials formals i informals, la comunicació, el disseny dels horaris i torns, les estructures organitzatives i la cultura de l'organització.

El procediment per adaptar i fer els ajustaments raonables en el lloc de treball d'una persona amb diversitat funcional se centra en els passos següents:

1. Enumeració de les tasques laborals. Es tracta d'obtenir una llista del conjunt de feines que integren el lloc de treball objecte d'estudi, contestant a la pregunta què fa la persona treballadora? Per identificar les tasques essencials en el lloc de treball, que és l'objectiu prioritari en els ajustaments raonables, hem de valorar-les quantitativament –establir un percentatge de temps necessari per a l'execució de la feina respecte del temps total– i qualitativament –establir una escala de l'1 al 5 en funció del grau de qualificació requerit.

És necessari especificar si una tasca és diària, periòdica o ocasional i si és essencial o no. Per determinar-ho, cal considerar aspectes com el temps que s'hi dedica, el nombre de persones treballadores disponibles per fer-la, el grau d'experiència que cal o les conseqüències d'ometre-la, entre d'altres.

Finalment, una vegada enumerades les tasques, cal descompondre-les en petits mòduls o parts, que anomenem *elements*, com ara parlar, desplaçar-se, escoltar un determinat so o una conversa, manipular alguna cosa, etc.

2. Especificació de l'equip de treball. Es tracta de detallar àmpliament l'equipament necessari –mobiliari, màquines, equips, eines, etc.– en cadascuna de les tasques, responnent a la pregunta com i amb què es fa? L'equip de treball determina, en gran manera, les demandes físiques, sensorials i cognitives de cada tasca. Per això convé detallar les característiques essencials en cadascun dels equips utilitzats.

3. Identificació de les demandes requerides per fer les feines. És a dir, les demandes físiques –com ara posicions, moviments, zones d'abast horitzontal i vertical, tant lateral com frontal, moviments amb les mans, destresa, potència a l'hora d'agafar les coses o manipulació simple, amb una mà o totes dues, o força–, sensorials –siguin visuals o auditives, i sempre en relació amb les demandes socials i de comunicació que concorren en cada cas– i cognitives –per exemple, quantitat d'informació que es rep, temps per respondre, complexitat de la informació o quantitat de temps d'atenció. Aquests requisits comprenen el rang de capacitats humanes que són importants per desenvolupar l'activitat laboral.

4. Entorn de treball. És a dir, les característiques de l'entorn ambiental que cal considerar en matèria de prevenció, seguretat i adaptació de llocs de treball.

Les bones condicions de l'entorn de treball inclouen la qualitat de l'aire –temperatura, humitat, moviment de l'aire i presència de contaminants–, soroll, vibració i il·luminació; per a això pot servir de referència la normativa vigent en matèria de prevenció de riscos laborals.

En l'adaptació de llocs de treball de persones amb diversitat funcional interessa incidir en recomanacions concretes determinades per les característiques de cada persona treballadora. Per exemple, les persones amb problemes cardiovasculars o renals poden ser particularment susceptibles als excessos de temperatura; les condicions d'il·luminació són particularment importants per a una persona amb diversitat funcional visual, i el control del nivell de soroll és imprescindible quan el que ocupa el lloc és una persona amb diversitat funcional auditiva.

5. Accessibilitat. Cal recollir informació sobre el mitjà de transport utilitzat per desplaçar-se al lloc de treball, aparcament, accés a l'edifici, la utilització dels serveis comuns com lavabos, cafeteria, etc.

6. Valoració funcional. Ha d'intentar determinar la capacitat de la persona treballadora o aspirant al lloc en relació amb les tasques laborals que ha d'exercir, és a dir, la seva aptitud per a la feina. Per a la valoració funcional, seguim el mètode de fer tasques pròpies del lloc per raons diverses: per a la persona treballadora són més significatives, ens donen l'oportunitat de recollir informació qualitativa i el resultat s'acosta més a les capacitats reals de cada empleada o empleat. És fonamental comptar amb la participació activa de la persona treballadora en tot el procés d'adaptació, assegurar-se que les dades són tractades amb confidencialitat i explicar la metodologia i els objectius del procés.

Durant aquest procés, establim objectius comuns i definim els rols de totes dues parts; l'organització observa, però la persona treballadora també fa una autoobservació i, al cap i a la fi, una autovaloració que ens guia per sospesar conjuntament si han millorat aspectes com ara la comoditat, la seguretat i l'eficàcia en l'exercici de la seva activitat laboral. Les seves propostes són primordials, i també l'opinió sobre les aportacions o les proves més concretes amb els productes o els canvis efectuats. Els principals apartats sobre els quals hem de recollir informació són els següents:

— Generalitats: diagnòstic i pronòstic de la persona treballadora, condicions de salut general, mà dominant, capacitat per conduir vehicles, feines anteriors, utilització de productes de suport propis i capacitat per fixar, desplaçar-se, reunir-se, alimentar-se, fer servir el lavabo o fer altres activitats a l'edifici on hi ha el lloc de treball.

— Capacitats físiques i sensibilitat: avaluació de la precisió, amplitud, força i resistència dels seus moviments; factors distorsionadors, com ara manca de coordinació o tremolor; capacitat per canviar de posició i mantenir-la; mesures antropomètriques i sensibilitat al tacte, la pressió, la temperatura, el dolor i la propiocepció.

— Capacitats visuals i auditives: relacionades amb l'agudeses, la sensibilitat, les percepcions, la fatiga, la utilització de productes de suport, l'afectació a la comprensió, la lectoescriptura i l'expressió, entre d'altres.

Es tracta de determinar si la persona pot fer les tasques del lloc de treball prioritant-ne les essencials, és a dir, si les seves capacitats s'ajusten a les demandes de la feina. En la valoració hem de tenir en compte que la capacitat pot millorar amb la pràctica, variar al llarg del dia o disminuir amb l'edat. També hem de considerar que la magnitud de l'esforç, en una mateixa tasca, és diferent per a cada persona.

7. Comparació entre el que demanden les tasques i altres condicions rellevants del lloc, i les capacitats de la persona treballadora. Això ens ha de permetre decidir si la demanda s'ajusta a les capacitats de la persona o si cal intervenir-hi i proposar canvis perquè pugui fer-la, cosa que necessita una anàlisi de la feina i una valoració funcional específica per a cada cas.

8. Proposta de solucions o mesures d'adequació per a l'adaptació en funció de cada cas particular. Pot requerir modificar l'espai o l'organització espacial del lloc de treball, adaptar o canviar l'equip de treball, buscar una manera alternativa de fer la tasca o augmentar la capacitat funcional del subjecte. Actualment, hi ha productes i tecnologia que poden resoldre les demandes esmentades: mobiliari d'oficina amb més prestacions que l'estàndard habitual, indicadors i sistemes d'amplificació de so per a persones amb diversitat funcional auditiva, productes per facilitar l'accés a l'ordinador a persones amb diversitat funcional física, equips per ampliar la imatge per a persones amb diversitat funcional visual, etc. –es poden trobar a <https://catalogoceapat.imserso.es/>. En definitiva, val més adaptar que canviar de lloc de treball: és important mantenir una actitud d'adaptació per solucionar els possibles desajustaments, respectant l'elecció de cada persona i valorant l'experiència en el seu lloc de treball.

9. Seguiment. Es tracta de supervisar les adaptacions proposades per comprovar si són efectives o no; per a això, cal generar uns criteris d'adaptació i comprovar que les prestacions dels productes són les esperades.

Com a resum d'aquesta guia detallada del CEAPAT, podem enumerar les mesures d'adaptació i els ajustaments raonables següents en l'ocupació de persones amb discapacitat:

- Eliminació de barreres arquitectòniques.
- Disseny del lloc de treball i organització espacial.
- Equipament: mobiliari, equips, eines, etc.
- Productes de suport i ajudes tècniques.
- Horari laboral: flexibilitat, jornada parcial, pauses.
- Assignació temporal o definitiva de funcions no essencials a altres persones treballadores.
- Adaptacions per fer activitats de formació o promoció.

- Adaptacions de serveis comuns.
- Serveis d'assistència personal.
- Servei de gossos guia i d'assistència.

Ens referirem, seguidament, 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*, publicat pel Consell Nacional de Discapacitat en virtut dels acords en el Ple del Consell Nacional de la Discapacitat de 28 de maig de 2024. Aquest document conté exemples interessants d'ajustaments raonables, però adverteix expressament que, com que aquests ajustaments són mesures concretes i personals, no seria adequat elaborar una classificació tancada o categoritzar-los en funció dels diferents diagnòstics. En tot cas, el document estableix que, a partir de la seva connexió amb l'accessibilitat universal, és possible diferenciar els ajustaments raonables següents:

- Ajustaments en l'entorn físic.
- Ajustaments del transport.
- Ajustaments de la informació i les comunicacions.
- Ajustaments de serveis i instal·lacions oberts al públic o d'ús públic.
- Ajustaments del patrimoni cultural.
- Ajustaments de l'Administració de Justícia.
- Ajustaments en la feina.
- Ajustaments en la protecció de la salut.
- Ajustaments en l'educació i la formació.
- Ajustaments en la participació política.
- Ajustaments en la participació en l'oci, la cultura i l'esport.
- Ajustaments amb relació a altres drets.

Centrant-nos en les adaptacions i els ajustaments raonables en l'ocupació, el document fa una distinció interessant entre ajustaments i adaptacions al lloc de treball i mesures d'accessibilitat universal. Així, es podria proposar com a exemple d'un ajustament raonable instal·lar un ascensor al centre de treball; aquesta instal·lació, però, és una mesura d'accessibilitat. La diferència fonamental rau en l'abast de la mesura –quan és personal és un ajustament i quan és universal és una mesura d'accessibilitat– i en la seva justificació –l'ajustament només és possible quan la mesura d'accessibilitat no està justificada o no té èxit. Com hem tingut ocasió de comentar en capítols anteriors, el compromís amb l'accessibilitat universal i el disseny per a tothom fa que la demanda d'adaptacions de llocs de treball i ajustaments raonables descendeixi considerablement.

Dit això, pot passar que, fins i tot havent aplicat mesures d'accessibilitat universal i disseny per a tothom, calgui fer-hi adaptacions o ajustaments. Així, per exemple, col·locar el mobiliari d'un centre de treball a una alçada adequada perquè totes les persones el puguin fer servir és una mesura d'accessibilitat; no obstant això, és possible que hi pugui haver una persona a qui aquesta alçada li impedeixi

fer servir el mobiliari i que calgui fer un ajustament raonable. Passaria igual amb la instal·lació de programes informàtics que funcionin com a lectors de pantalla; són mesures d'accessibilitat universal, però pot passar que hi hagi una persona la discapacitat de la qual dificulti l'èxit d'aquests programes, i que calgui l'ajustament raonable. En aquests casos, l'ajustament no és per manca de mesures d'accessibilitat universal, sinó perquè són insuficients. En realitat, i encara que sembli un contrasentit, la majoria de les mesures d'accessibilitat universal que apliquem no mereixen aquest qualificatiu. Es tracta de mesures de millora de l'accessibilitat en la majoria dels casos, però gairebé tots poden requerir també adaptacions o ajustaments complementaris per a determinades persones.

Tanmateix, tal com el mateix document guia indica, els ajustaments raonables no sempre estan vinculats a l'accessibilitat universal, encara que sigui majoritàriament així. Un ajustament raonable podria consistir a fer les adequacions necessàries perquè una persona amb la síndrome d'Asperger pugui assolir un rendiment òptim en el seu treball com a empleada pública, tal com hem vist en l'esmentada STC 51/2021, de 15 de març. Així mateix, poden ser ajustaments raonables determinades modalitats laborals, com ara proporcionar un horari laboral flexible, el teletreball, els permisos, la reubicació en una oficina nova o la reassignació a un lloc de treball diferent –per les condicions lumíniques o el soroll, entre altres causes–, en cas que la persona empleada amb discapacitat així ho sol·liciti. El mateix passa amb la formació per ajudar les persones empleades a utilitzar tecnologies de suport a la feina i les tutories perquè puguin superar qualsevol obstacle que trobin al lloc de treball. En el document es diu expressament que, considerant que la missió dels ajustaments raonables és garantir la inclusió i l'exercici dels drets, hi ha àmbits en els quals els ajustaments són especialment rellevants, entre els quals hi ha l'ocupació.

Respecte del moment en què s'han d'aplicar els ajustos raonables i les adaptacions en el lloc de treball d'una persona amb discapacitat, el document estableix que és el moment en el qual la persona requereixi accedir a situacions o entorns no accessibles o vulgui exercir els seus drets. Els ajustaments raonables, que sovint tenen relació directa amb la situació concreta de la persona afectada, han de negociar-se amb ella, encara que és cert que, en determinades circumstàncies, passen a ser un bé públic o col·lectiu, i no només beneficien qui els sol·liciten. El text diu, concretament, que «l'obligació de fer ajustaments raonables és una obligació reactiva individualitzada que ha d'atendre's des del moment en què es rep una sol·licitud d'ajustament». Cal tenir en compte que –com ha assenyalat el TC i hem comentat– l'obligació d'adaptació i ajustament raonable no es limita a situacions en les quals una persona amb discapacitat ho sol·liciti o en què es pugui demostrar que el garant dels drets en qüestió –en el nostre cas, l'Administració pública ocupadora– sigui conscient que aquesta persona tenia una discapacitat. També s'aplica quan l'ocupador hauria d'haver-se adonat que la persona en qüestió

tenia una discapacitat que tal vegada obligava a fer ajustaments perquè pogués superar obstacles a exercir els seus drets.

Un altre aspecte important de què tracta aquest document guia és el de la proporcionalitat dels ajustaments, ja que la raonabilitat d'un ajustament està relacionada amb la seva pertinència, idoneïtat i eficàcia per a la persona amb discapacitat. A més, s'esmenta expressament el contingut del TRLGDPD, l'article 66 del qual concreta aquest judici de raonabilitat en els costos de la mesura, els efectes discriminatoris que comporti no adoptar-les per a les persones amb discapacitat, les característiques de la persona, l'entitat o organització que ha de posar-la en pràctica i la possibilitat que hagi d'obtenir finançament oficial o qualsevol altra ajuda. Recordem que, quan es tracta d'un ocupador públic, la configuració especial d'aquesta mena d'ocupació i les vinculacions constitucionals de l'Administració pública a l'interès general poden condicionar aquests aspectes.

D'altra banda, en el text es fan consideracions interessants sobre la referència de la norma als «costos de la mesura», que no s'ha d'interpretar només en sentit econòmic, sinó també, i sobretot, des del punt de vista dels costos en l'afectació i els límits de la mesura per als drets implicats. El document guia estableix que «en aquest sentit, la referència als costos econòmics només s'hauria de tenir en compte per decidir sobre la proporcionalitat o no d'una mesura quan estigui associada a la satisfacció o insatisfacció d'un dret del mateix valor, la qual cosa exigeix un plus de justificació. A l'hora de valorar-ne el cost, a més, s'haurien de tenir en compte qüestions com, per exemple, si la posada en marxa de l'ajustament raonable beneficia una persona, diverses o moltes, independentment que la mesura hagi estat sol·licitada per una sola persona; o si és una mesura que es mantindrà o no en el temps, ja que és diferent, per exemple, que sigui per a un moment molt concret o que beneficiï [una persona treballadora durant tota la relació laboral o únicament en un moment concret]». Així, no és admissible afirmar que un ajustament raonable no es pot fer perquè representa un desemborsament quantiós de recursos econòmics si aquest argument no va acompanyat d'una explicació sobre com afecta aquesta despesa a la satisfacció de drets concrets i ponderar els avantatges i sacrificis que això comporta.

D'altra banda, com sabem, l'article 40.2 del TRLGDPD introdueix, com a element delimitador de l'ajustament raonable, el concepte de *càrrega excessiva*. En aquest sentit, el document guia determina que el concepte de *càrrega desproporcionada* no és estàtic ni uniforme per a tot tipus d'entitats, ja que, per determinar si concorre aquesta càrrega, cal atendre el cost de la mesura, l'existència d'ajuts externs i, a més, la capacitat i consistència pròpia de la persona, l'entitat o l'organització responsable d'adoptar la mesura. D'aquesta manera, una mesura determinada pot qualificar-se com a raonable per a una gran entitat perquè representa un cost raonable segons les circumstàncies, i, en canvi, pot no ser raonable exigir aquesta mesura en una petita entitat.

Seguint amb l'anàlisi, en el document es fa referència a les conseqüències de denegar aquestes mesures d'acció positiva, cosa que pot constituir una discriminació i la violació d'un dret, tal com es desprèn –en coherència amb el contingut de l'article 2 de la CDPD– del que disposa l'article 6.1.a de la Llei 15/2022, de 12 de juliol. Així doncs, la denegació d'ajustaments raonables comporta una violació de l'article 14 de la CE i està subjecta a tota la normativa antidiscriminatòria; a més, està tipificada com a infracció administrativa d'acord amb el que disposa l'article 80 del TRLGDPD i pot comportar, per tant, una sanció administrativa. En el cas de l'ordre social, en l'article 8.12 del TRLISOS es tipifica com a infracció molt greu en matèria d'ocupació les decisions unilaterals de l'empresa que impliquin discriminacions directes o indirectes desfavorables per raó d'edat o discapacitat. D'altra banda, la vinculació dels ajustaments a l'accessibilitat, atesa la rellevància que té en l'exercici dels drets, provoca que la denegació d'aquests ajustaments, a més de denegar un dret, en generi la restricció d'altres, és a dir, la seva violació. Aquesta negativa a dur a terme els ajustaments raonables implica una discriminació i, per tant, se li aplica la normativa antidiscriminatòria, cosa que implica una inversió de la càrrega de la prova –excepte en l'àmbit penal–, per la qual cosa la víctima haurà d'aportar indicis fonamentats que hi ha discriminació, però, segons el document guia, «és la persona o persones demandades [...] qui haurà d'oferir una justificació objectiva i raonable, prou provada, de les mesures adoptades i de la seva proporcionalitat. II Si escau, amb caràcter general, les discrepàncies que hi puguin haver entre el sol·licitant de l'ajustament raonable i el subjecte obligat poden ser resoltes a través del sistema d'arbitratge que està previst en l'article 74 del [TRLGDPD], sense perjudici de la protecció administrativa o judicial que escaigui».

Acabarem l'anàlisi del document amb dos dels exemples de bones pràctiques que planteja en matèria d'ajustaments raonables i adaptacions de llocs de treball.

En el primer, es planteja el cas d'una persona amb una lesió medul·lar greu que haurà de fer unes tasques en les quals es requereix fer servir l'ordinador, amb les indicacions següents:

- Per treballar necessita una taula que estigui elevada fins als 85 cm o que es pugui apujar d'alçària fins a arribar en aquesta mesura.

- La persona usuària ha de treballar, a més, amb un ratolí de bola central, un teclat compacte o un portàtil que disposi d'un teclat el límit del qual sigui a la punta de l'equip.

En el segon exemple, es tracta d'una persona amb una displàsia espondiloepifisial congènita que ha de treballar a l'àrea de tecnologia i R+D. La persona presenta dificultats per arribar als llocs, ja que té una talla baixa, i s'ha d'agafar, a causa d'una artritis reumatoide, i en la deambulació si el trajecte és llarg. En aquest cas, les indicacions són les següents:

- La persona disposa d'una cadira de rodes adaptada que en facilita l'ús, per la qual cosa l'adaptació se centra en els elements de l'interior de l'oficina.

— És indicat fer servir una taula regulable en alçada que permeti disposar del taulell a 67 cm del terra.

— Se suggereix l'ús d'un suport d'avantbraç a la taula de feina.

— Respecte d'altres tasques que es duen a terme en l'entorn laboral, tot i que no estiguin relacionades directament amb el lloc de treball, com ara l'alimentació i el lavabo, es poden resoldre pràcticament totes sense canviar el mobiliari; tot i així, s'indica la necessitat de fer servir als lavabos dispensadors de sabó que no estiguin enganxats a la paret ni al sobre.

Per a finalitzar, cal assenyalar que ens hem referit de manera molt general a les guies elaborades en l'àmbit públic, però és abundant la producció d'aquest tipus de documents fora d'aquest context. Es poden consultar en els webs corporatius de diferents organitzacions.

També, amb caràcter general, podem referir-nos a organitzacions sindicals com la Unió General de Treballadors (UGT), que va elaborar, en col·laboració amb la Conselleria d'Igualtat i Polítiques Socials de la Junta d'Andalusia, una guia titulada *Adaptación de puestos de trabajo y personas con discapacidad*, en format de lectura fàcil. També l'Institut Valencià de Tecnologies Turístiques (INVAR-TUR), en aquest cas en col·laboració amb la Generalitat Valenciana, ha publicat la *Guía de adaptación de puestos de trabajo para la inserción laboral de personas con discapacidad en el sector turístico*. Com a tercer exemple, ens podem referir a la guia ergonòmica per adaptar llocs de treball per a persones amb discapacitat denominada *Tecnología de apoyo al desarrollo sociolaboral de personas con discapacidad*, publicada per la Fundació Lantegi Batuak. Com a últim exemple d'aquesta sèrie, la Federació Salut Mental de Castella i Lleó ha publicat la *Guía de adaptaciones y buenas prácticas: salud mental y bienestar en el trabajo*. Aquests exemples, i d'altres, constitueixen notables aportacions per afrontar l'enorme casuística que aquesta qüestió presenta, alhora que són transmissions d'experiències, de vegades amb èxit i d'altres vegades no tant, però sempre valuoses per continuar fent camí en la lluita contra la discriminació i en favor de les garanties d'igualtat d'oportunitats i de tracte de les persones amb discapacitat en l'ocupació.

4.5. Cap a un model de prevenció de la discriminació i planificació de les garanties d'igualtat en l'ocupació pública

Com hem vist, la normativa antidiscriminatòria planteja essencialment un model de gestió de la diversitat reactiu. L'ocupador es presenta com un subjecte obligat a garantir la igualtat d'oportunitats i de tracte de totes les persones amb discapacitat que aspiren a incorporar-se a una determinada administració pública o que ja hi desenvolupen la seva activitat professional, però amb una actitud bàsicament contemplativa. L'esquema habitual en la gestió de la diversitat consisteix a esperar

que el desajustament es manifesti per enfrontar-se a la tasca d'eliminar-lo o corregir-lo i, en molts casos, amb tècniques de gestió basades en la intuïció i en l'experiència. Aquest model monolític ha de canviar o, més ben dit, s'ha de complementar amb un model preventiu de la discriminació. Utilitzant el recurs gastat dels símls futbolístics: encara que és convenient que el porter estigui molt ben entrenat per respondre de la millor manera possible al llançament d'un penal, la prioritat ha de ser entrenar adequadament l'equip per evitar, tant com sigui possible, cometre faltes dins de l'àrea.

És indiscutible que la reacció a la discriminació, quan es manifesta, s'ha de mantenir ja no sols com un deure, sinó com una estratègia de qualsevol organització pública, i com un compromís de gestió eficient, eficaç i garant de l'interès general. Per tant, les obligacions actuals d'acció positiva contingudes en l'article 59.2 del TRLEBEP han de mantenir-se i, si pot ser, reforçar-se amb una definició més bona dels àmbits subjectius d'aplicació i amb la correcció de les incerteses que provoca una legislació conceptual en excés i carregada de conceptes jurídics indeterminats. No obstant això, és indubtable que el nombre d'intervencions per aplicar mesures d'ajustament raonable i adaptació de llocs de treball creixerà en la mesura que no es previngui la discriminació i no es garanteixi l'accessibilitat universal i el disseny per a tothom. Reprenent el símil anterior: el porter no pot deixar d'entrenar-se, però hem de prevenir tant com puguem fer penals, i tot això sense perdre de vista l'objectiu de l'equip que, en el nostre cas, és servir amb objectivitat els interessos generals.

Per tant, hem d'aprofitar tota l'experiència legislativa i pràctica que tenim en matèria de prevenció de riscos laborals, per pensar estratègies internes de les organitzacions públiques que permetin garantir, tant com sigui possible, la igualtat de tothom en l'ocupació pública. Evidentment, les finalitats d'aquestes normes no són aquestes, sinó garantir la seguretat i la salut de totes les persones treballadores en el desenvolupament de les seves activitats laborals, però les tècniques –*mutatis mutandis*– poden ser de gran ajuda en aquestes estratègies de prevenció de la discriminació. D'altra banda, és evident que ens mourem en un àmbit molt diferent, ja que, mentre que la prevenció dels riscos laborals està regulada en una norma amb rang de llei, la de la discriminació en l'ocupació pública, ara com ara, es manté dins del denominat *soft law*, recorrent a fórmules com les de les recomanacions, les bones pràctiques o les guies, que no disposen de la força vinculant que tenen les fonts del dret. Sigui com sigui, en l'àmbit públic aquestes fórmules suaus poden tenir un gran impacte, tant per la vis expansiva que puguin tenir fora i dins de les administracions públiques en conjunt, com per les garanties de publicitat i transparència que qualsevol actuació pública ha de respectar.

Juntament amb aquesta proposta de model preventiu, cal fer una referència, breu però carregada de reconeixement, a la gran importància de la negociació col·lectiva i a les aportacions considerables que poden arribar des d'aquest àmbit.

Els principals avenços en totes les àrees del dret del treball sempre han estat acompanyats de l'impuls de la negociació entre les organitzacions empresarials o les administracions públiques i les persones treballadores de tots els àmbits. Per tant, els protagonistes de la negociació col·lectiva tenen un paper important com a impulsors d'acords i estratègies per introduir a les seves organitzacions elements de gestió de la diversitat que afavoreixin l'avenç de les garanties d'igualtat d'oportunitats i de tracte. A més, des del punt de vista de la gestió de la diversitat, aquestes estratègies es veuen reforçades per aquesta intervenció col·lectiva, que no només les legitima, sinó que les reforça i les prioritza. Serveixi, doncs, aquesta al·lusió breu al marc negociador col·lectiu com a crida –no desesperada però sí il·lusionada– a les organitzacions públiques, empresarials i sindicals perquè entrin de manera decidida a participar en la consecució del gran objectiu de la igualtat. Ja tenim experiències en altres àmbits, com el de la igualtat entre dones i homes a la feina –a la qual ens referirem en l'apartat següent– que ens han mostrat el poder dels acords i de la negociació col·lectiva.

Tot seguit comencem a esbossar aquest model de prevenció de la discriminació i d'estratègies de garantia de la igualtat d'oportunitats i de tracte en l'ocupació pública basades en l'eliminació de barreres, l'accessibilitat universal i el disseny per a tothom. Cal dir, primer de tot, que moltes de les normes, guies i pautes pròpies de la prevenció de riscos laborals, com hem comentat en el primer capítol d'aquesta obra, poden ser molt útils per aplicar mesures d'acció positiva en l'ocupació de persones amb discapacitat, ja que, tot i que les finalitats no són les mateixes, de vegades, una adaptació que elimina o minimitza un risc és alhora un mecanisme de garantia. Això succeeix, per exemple, amb molts ajustaments de naturalesa ergonòmica, que sovint compleixen la finalitat de prevenir els riscos derivats de la feina i també la de garantir que la persona amb discapacitat pugui fer-la sense obstacles o barreres que condicionin el seu dret a la feina en les diferents vessants. Tot i així, ens fixarem ara en les tècniques emprades pels legisladors per al disseny de la prevenció dels riscos laborals, i així esbossar un model de prevenció de la discriminació que es pugui integrar a l'ocupació pública a partir de la proactivitat dels ocupadors i, sempre que sigui possible, amb intervenció de la negociació col·lectiva.

L'LPRL, en l'article 2, estableix que el seu objectiu és «promoure la seguretat i la salut de les persones treballadores mitjançant l'aplicació de mesures i el desenvolupament de les activitats necessàries per a la prevenció de riscos derivats de la feina». Com hem comentat reiteradament, aquí rau l'element diferencial respecte del model que cal proposar, l'objectiu del qual hauria de ser promoure la igualtat d'oportunitats i de tracte per a les persones amb discapacitat a l'ocupació pública mitjançant l'aplicació de mesures i el desenvolupament de les activitats necessàries per a la prevenció de riscos de discriminació derivats de la feina. Seguint la línia de la norma de prevenció de riscos laborals, en les estratègies que

proposem els principis generals s'han de concretar en la prevenció del risc de patir discriminació que tenen les persones amb discapacitat, en l'eliminació o la disminució d'aquest risc, i en la informació, la consulta i la formació de totes les persones treballadores de l'organització en aquesta matèria preventiva.

Quant a l'àmbit d'aplicació d'aquests models estratègics, depèn de la capacitat organitzativa de cada administració pública. La dimensió d'una organització, però, no pot servir d'excusa per eludir-ne les obligacions o per tenir menys compromís amb la gestió de la diversitat. No obstant això, sembla raonable que aquestes estratègies tinguin un caràcter propi i específic en administracions públiques amb dimensions i mecanismes de gestió suficients, mentre que en àmbits de menys capacitat en aquest sentit es podria recórrer a mecanismes centralitzats, sigui per acords entre diferents administracions, per adhesió o ampliació dels models d'altres de més capacitat organitzativa, o concentrant aquestes estratègies en determinats ens administratius com, per exemple, les diputacions provincials o els ajuntaments insulars.

Quan parlem de prevenció, és molt important establir, amb l'ajuda de la normativa, les definicions dels conceptes fonamentals, sobretot els relatius als drets de les persones treballadores relacionats amb les garanties d'igualtat d'oportunitats i de tracte i, molt especialment, les exigències d'ajustaments i adaptacions. També és preceptiu fixar els objectius d'aquestes polítiques antidiscriminatòries i, quan calgui, coordinar les administracions perquè siguin eficients i eficaces. Finalment, cal fer una referència expressa a la participació dels òrgans de representació de les persones treballadores i al paper que la negociació col·lectiva ha de tenir no sols en el disseny de les estratègies, sinó posteriorment en l'aplicació, l'avaluació i, si escau, la millora.

Arribats en aquest punt, per establir els principis d'aquesta acció preventiva, hem de seguir una vegada més l'exemple que ens dona l'LPRL, que són els següents:

- Evitar els riscos de discriminació, establint polítiques d'eliminació de barres, accessibilitat universal i disseny per a tothom.

- Avaluar els riscos inevitables i considerar, al seu torn, les adaptacions i els ajustaments que hi puguin escaure si aquests riscos s'arriben a actualitzar.

- Combatre els riscos a l'origen.

- Adaptar la feina a la persona, sobretot pel que fa a la concepció dels llocs de treball.

- Tenir en compte l'evolució de la tècnica.

- Substituir el que presenta dificultats d'accessibilitat pel que facilita l'accessibilitat universal.

- Planificar la prevenció, buscant un conjunt coherent en el qual s'integri la tècnica, l'organització del treball, les condicions laborals, les relacions socials i la influència dels factors ambientals a la feina.

— Adoptar mesures que anteposin l'accessibilitat universal a l'adaptació individual.

— Donar les instruccions degudes a les persones treballadores.

A continuació, definim l'estratègia preventiva i d'acció positiva partint de l'elaboració d'un pla estratègic en el qual s'apliquin els principis exposats anteriorment. Aquest pla ha d'integrar-se en el sistema general de gestió de l'organització, tant en el conjunt de les seves activitats com en tots els seus nivells jeràrquics. Aquest pla de prevenció de la discriminació i d'accessibilitat universal ha d'incloure l'estructura organitzativa, les responsabilitats, les funcions, les pràctiques, els procediments, els processos i els recursos necessaris per dur a terme les accions orientades a garantir la igualtat d'oportunitats i de tracte en cada administració pública. A aquest efecte, el pla comprèn els elements següents:

1. **Avaluació inicial.** L'organització ha de fer una avaluació inicial des del punt de vista de les garanties d'accessibilitat universal que permetin identificar els riscos de discriminació que es puguin produir si no es garanteix la igualtat d'oportunitats i de tracte a les persones amb discapacitat. Aquesta avaluació no es pot quedar en una mera formalitat ni centrar-se en les barreres més evidents –que solen ser les físiques–, sinó que ha d'aprofundir en aquells aspectes de l'organització que poden constituir realment un obstacle perquè totes i cadascuna de les persones que la integren puguin desenvolupar les seves activitats professionals en condicions d'igualtat.

2. **Control.** S'han de controlar periòdicament les condicions d'accessibilitat i l'activitat de les persones treballadores als llocs de treball, amb la finalitat de detectar elements nous o que no s'hagin detectat abans i comprometin l'objectiu fixat.

3. **Activitats preventives.** Quan el resultat de les avaluacions i dels controls posi de manifest deficiències en l'accessibilitat o situacions concretes de risc de discriminació, el gestor del pla ha de dur a terme totes aquelles activitats preventives necessàries per eliminar (o, si escau, reduir) i controlar aquests riscos.

4. **Avaluació del resultat.** Un cop aplicades les mesures correctores, les adaptacions i els ajustaments necessaris, s'avalua el resultat d'aquestes accions amb vista a la garantia d'igualtat perseguida, de manera que, si es constata la persistència del risc o la manca d'accessibilitat, escau una nova avaluació per reactivar tot el procés preventiu.

5. **Documentació.** Tot el contingut del pla, les avaluacions, les mesures aplicades, així com el control i l'avaluació del procés, ha d'estar documentat degudament, en els termes fixats en l'estratègia de cada administració pública.

Com és ben sabut, la normativa de prevenció de riscos laborals ha creat la figura dels serveis de prevenció com un mecanisme de garantia de compliment del procés preventiu. En l'àmbit de la planificació de la gestió de la diversitat per garantir la igualtat d'oportunitats i de tracte, convindria tenir un servei especialitzat,

amb capacitat tècnica i de gestió suficient per assumir l'elaboració, l'execució i l'avaluació del pla a partir de l'estratègia que hagi fixat l'ocupador públic en cada cas. Ja hem vist que en la disposició addicional quinzena del Reial decret llei 6/2023 es preveu l'existència d'unitats d'inclusió de persones amb discapacitat a cadascun dels departaments ministerials de l'Administració de l'Estat, com a element de suport especialitzat en matèria d'inclusió d'aquestes persones. També algunes comunitats autònomes han recorregut a figures semblants, com succeeix, per exemple, a Extremadura amb el consell assessor, recollit en el Decret 111/2017, de 18 de juliol, o a Andalusia amb les unitats d'inclusió del personal amb discapacitat que regula la disposició addicional trenta-una de la Llei 5/2003. Això no obstant, encara que són plausibles, aquestes iniciatives no arriben a plantejar l'existència d'un veritable servei de prevenció de la discriminació, per la qual cosa la planificació estratègica hauria de potenciar aquesta figura.

Precisament per la configuració d'aquestes estratègies com a pautes internes de cada administració pública, el disseny d'aquests serveis pot admetre diferents configuracions, però que sempre reforcin el valor del contingut material de les activitats d'aquests serveis per sobre dels aspectes purament formals o documentals. També es pot plantejar la creació d'un comitè o òrgan paritari semblant de participació, seguiment i control d'aquestes activitats de prevenció de la discriminació per raó de discapacitat, especialment en aquells casos en què l'organització de l'ocupador justifiqui aquesta especificitat. Si no es recorre a aquesta figura, la transparència i el diàleg permanent amb la representació legal de les persones treballadores són imprescindibles.

4.6. La Llei orgànica per a la igualtat efectiva de dones i homes com a model per imitar

Per acabar, abordarem l'anàlisi d'aquesta llei no com una alternativa al model preventiu exposat en l'apartat anterior, sinó com un complement. La norma, des de fa molts anys, i segons l'article 1, «té per objecte fer efectiu el dret d'igualtat de tracte i d'oportunitats entre dones i homes, en particular mitjançant l'eliminació de la discriminació de la dona, sigui quina sigui la seva circumstància o condició, en qualsevol dels àmbits de la vida i, singularment, en les esferes política, civil, laboral, econòmica, social i cultural per, en el desenvolupament dels articles 9.2 i 14 de la [CE], aconseguir una societat més democràtica, més justa i més solidària». Podem plantejar-nos, doncs, l'existència d'una normativa anàloga en l'àmbit de la discriminació per discapacitat i, per a això, valorar els instruments i mecanismes que ens ofereix la Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes (d'ara endavant, LOI).

En l'article 5, la LOI refereix el principi d'igualtat de tracte i d'oportunitats a l'àmbit de l'ocupació privada i de l'ocupació pública, i el projecta sobre totes les condicions de treball; ara bé, també estableix que «no constitueix discriminació en l'accés a l'ocupació, inclosa la formació necessària, una diferència de tracte basada en una característica relacionada amb el sexe [això es podria traslladar a la discapacitat] quan, a causa de la naturalesa de les activitats professionals concretes o al context en el qual es duguin a terme, aquesta característica constitueixi un requisit professional essencial i determinant, sempre que l'objectiu sigui legítim i el requisit proporcionat».

Un altre punt destacable d'aquesta normativa és la garantia d'indemnitat en el cas de les represàlies que preveu l'article 9 de la LOI, d'acord amb el qual «també es considera discriminació per raó de sexe qualsevol tracte advers o efecte negatiu que es produeixi en una persona a conseqüència de la presentació per la seva part de queixa, reclamació, denúncia, demanda o recurs, de qualsevol tipus, destinats a impedir la seva discriminació i a exigir el compliment efectiu del principi d'igualtat de tracte». En aquest sentit, segons l'article 10, «els actes i les clàusules dels negocis jurídics que constitueixin o causin discriminació [...] es consideren nuls i sense efecte, i donen lloc a responsabilitat a través d'un sistema de reparacions o indemnitzacions que siguin reals, efectives i proporcionades al perjudici sofert, així com, si escau, a través d'un sistema eficaç i dissuasiu de sancions que previngui la realització de conductes discriminatòries».

La norma també es refereix expressament, en l'article 13, a les accions positives i a la tutela judicial efectiva, i assenyala que «en aquells procediments [excepte els de l'ordre penal] en els quals les al·legacions de la part actora es fonamentin en actuacions discriminatòries [...] correspon a la persona demandada provar l'absència de discriminació en les mesures adoptades i la seva proporcionalitat». A més, aquesta llei conté ordres expressess als poders públics perquè les seves actuacions garanteixin l'efectivitat del dret constitucional a la igualtat, mitjançant l'elaboració de plans estratègics d'igualtat d'oportunitats que inclouen mesures per aconseguir aquest objectiu. A aquestes mesures han de sumar-se les de naturalesa educativa –per l'enorme importància que té educar en el respecte de principis, valors i drets fonamentals com la igualtat–, cultural, sanitària i altres àmbits fonamentals en el desenvolupament de la vida personal i social de totes i de tots.

No obstant això, per al nostre estudi, té una importància especial el contingut del títol IV de la LOI, dedicat al dret al treball en condicions d'igualtat d'oportunitats, que conté programes de millora de l'ocupabilitat, mesures de promoció de la igualtat en la negociació col·lectiva i mecanismes de conciliació de la vida personal, familiar i laboral. Però una cosa realment important, i singular en el marc del dret antidiscriminatori a Espanya, és l'exigència de l'elaboració i aplicació de plans d'igualtat a les empreses, no sols com a estratègies internes o bones pràctiques

—que és el pla en el qual hem posat aquests models en l'apartat anterior—, sinó com a obligacions dels ocupadors.

Aquests plans d'igualtat han de contenir un conjunt ordenat de mesures avaluable dirigides a destituir els obstacles que impedeixen o dificulten la igualtat efectiva. Prèviament, s'haurà d'elaborar un diagnòstic —negociat, si escau, amb la representació legal de les persones treballadores—, que inclou les matèries que enumera l'article 46.2 de la LOI, que bé podrien aplicar-se en l'àmbit de la discapacitat:

- Procés de selecció i contractació.
- Classificació professional.
- Formació.
- Promoció professional.
- Condicions laborals, inclosa l'auditoria salarial.
- Exercici corresponsable dels drets de la vida personal, familiar i laboral.
- Infrarepresentació de les persones amb discapacitat, en els casos en què hi hagi una obligació legal de reservar feina.
- Retribucions.
- Prevenció de l'assetjament per raó de discapacitat.

A més, en el títol V de la mateixa LOI es regula el principi d'igualtat en l'ocupació pública, l'article 51 de la qual obliga a fer determinades accions a les administracions públiques —que també en aquest cas es podrien aplicar en l'àmbit de la discapacitat—, que són les següents:

- Destituir els obstacles que impliquin la pervivència de qualsevol tipus de discriminació per oferir condicions d'igualtat efectiva en l'accés a l'ocupació pública i el desenvolupament de la carrera professional.
- Facilitar la conciliació de la vida personal, familiar i laboral, sense detriment de la promoció professional.
- Fomentar la formació en igualtat, tant en l'accés a l'ocupació pública com al llarg de la carrera professional.
- Promoure la presència de persones amb discapacitat als òrgans de selecció i valoració.
- Establir mesures efectives de protecció contra l'assetjament per raó de discapacitat.
- Establir mesures efectives per eliminar qualsevol discriminació retributiva, directa o indirecta, per raó de discapacitat.
- Avaluar periòdicament l'efectivitat del principi d'igualtat en els àmbits d'actuació respectius.

En aquesta normativa també es fa referència, en l'article 64, a la idea que «el Govern ha d'aprovar, a l'inici de cada legislatura, un pla per a la igualtat entre dones i homes a l'Administració general de l'Estat i als organismes públics vinculats o dependents. El pla estableix els objectius que cal assolir en matèria de promoció

de la igualtat de tracte i oportunitats en l'ocupació pública, així com les estratègies o les mesures adoptades per a la seva consecució. El pla és objecte de negociació i, si escau, d'acord amb la representació legal de les empleades i dels empleats públics tal com es determini en la legislació sobre negociació col·lectiva a l'Administració pública i el seu compliment ha de ser avaluat anualment pel Consell de Ministres». Aquesta planificació bé es podria projectar també a l'àmbit de la discapacitat.

Així doncs, cal plantejar-se la conveniència, o fins i tot la necessitat, de disposar d'una norma específica que reguli la igualtat efectiva de les persones amb discapacitat en l'àmbit de l'ocupació, ja sigui a les empreses o a les administracions públiques. En absència d'aquesta norma, en aquest moment únicament és possible recórrer a la responsabilitat social –i, en el cas de les administracions públiques, a l'ordre constitucional de servei als interessos generals– de totes les organitzacions per promoure mesures, plans, estratègies o models interns que permetin lluitar eficaçment contra la discriminació. Però aquestes tècniques de baix impacte, com que no tenen la força vinculant de les normes jurídiques, serien perfectament compatibles amb una normativa específica, completa i concreta que incorpori mecanismes –com ara els plans d'igualtat– que enforteixin aquesta lluita contra tota mena de discriminació i que garanteixin la igualtat d'oportunitats i de tracte de totes les persones amb discapacitat a l'ocupació. No oblidem, en aquest sentit, que l'article 23.2 del TRLGDPD determina que «les condicions bàsiques d'accessibilitat i de no discriminació han d'establir, per a cada àmbit o àrea, mesures concretes per prevenir o suprimir discriminacions, i per compensar desavantatges o dificultats». En concret, en l'apartat d, aquest precepte exigeix que s'hi incloguin disposicions sobre «l'adopció de normes internes a les empreses o als centres que promoguin i estimulin l'eliminació de desavantatges o situacions generals de discriminació a les persones amb discapacitat, inclosos els ajustaments raonables».

En aquesta línia, aquestes normes internes de promoció i estímul de l'erradicació de la discriminació a què fa referència la llei haurien de caracteritzar-se, almenys, pel següent:

- Han de ser normes estructurals, que impliquin tota l'organització i en tots els seus àmbits funcionals.

- Han de respondre a polítiques transversals, presents en la presa de decisions de cadascuna de les àrees de gestió de l'organització.

- Han de ser mesures estratègiques, que inspirin la política general de l'organització quan pugui estar compromès el dret a la igualtat d'oportunitats i de tracte de les persones amb discapacitat.

- Han de ser normes transparents, amb una difusió adequada i que, a més, s'integrin en les accions de formació de l'organització.

- Les mesures han de comptar amb una dotació pressupostària bàsica, suficient i estable, de manera que el compromís amb la igualtat no es vegi limitat per

la imprevisió o pels avatars d'uns altres que afectin en menor mesura drets fonamentals de les ciutadanes i dels ciutadans.

— Ha de ser un conjunt de mesures organitzat, que disposi d'elements de gestió adequats i que permeti als gestors públics tenir eines útils per prendre decisions i aplicar cadascuna de les adaptacions necessàries.

— Les normes internes han de ser planificades, i integrar-se en el marc del diàleg amb els agents implicats en la defensa dels drets de les persones amb discapacitat, tant dins com fora de la mateixa organització.

— La normativa interna s'ha de sotmetre a avaluació i revisió permanentment, de manera que puguin dur-se a terme les modificacions necessàries per fer-la cada vegada més eficient i eficaç.

Capítol 5. Conclusions i propostes

Un cop fet el recorregut sobre tots els aspectes relacionats amb les mesures d'adaptació a la feina de les persones amb discapacitat i l'abast de l'acció positiva en el marc de la contractació pública, podem plantejar, a tall d'epíleg, les conclusions i propostes següents:

I. En la nostra normativa, perviu una definició de la discapacitat molt arrelada encara en el vell model mèdic. L'article 4 del TRLGDPD sembla anunciar en el primer apartat un concepte social per, a continuació, portar-nos altra vegada a la discapacitat «de barem». En la pràctica, això fa que els àmbits subjectius d'aplicació de les normes que contenen mesures d'acció positiva per a les persones amb discapacitat generin una gran inseguretat jurídica. Per a l'Administració competent, que un model o altre de discapacitat presenti més o menys facilitat de gestió –és molt evident que el barem és una eina de gestió molt agraïda– no pot condicionar l'accés a aquests drets, per la qual cosa, amb independència que es pugui mantenir o modificar l'esmentat article 4 del TRLGDPD, la normativa ha de dirigir l'acció positiva en l'ocupació pública de persones amb discapacitat a totes les persones amb diversitat funcional, i no només les que han obtingut el reconeixement, segons un barem, d'un grau de discapacitat determinat. En aquest sentit, convé recollir les recomanacions del defensor del poble i centrar l'atenció en les necessitats d'adaptació de cada persona, sense condicionar-les a criteris formalistes. Les garanties de drets fonamentals no poden, com s'ha dit, estar condicionades per les zones de confort de les organitzacions.

II. Disposem d'una quantitat ingent de normes en tots els àmbits funcionals i territorials, tant en l'ocupació pública com privada, relacionades amb l'acció positiva per a les persones amb discapacitat. Aquesta normativa, a més, està inspirada i completada per una àmplia acció dels organismes internacionals –específicament, les Nacions Unides i la UE– i dels nostres tribunals, de manera que no podem dir que les mancances de les persones amb discapacitat en l'efectivitat del seu dret a la igualtat es produeixin directament per una inacció legislativa.

Tanmateix, una cosa és la quantitat i una altra de ben diferent, la qualitat. La dispersió normativa, el recurs permanent a conceptes jurídics indeterminats i la imprecisió de moltes normes genera una inseguretat jurídica que, de vegades, provoca actituds passives en moltes organitzacions, que gestionen la diversitat de manera reactiva i a la defensiva. Continuen esmerçant-se a entrenar el porter per parar els penals.

Aquest plantejament és als antípodes de que afavoreix la inclusió de les persones amb discapacitat en l'ocupació pública, que requereix compromís, prevenció, planificació, sensibilització i proactivitat. Per aquest motiu, ens hem de plantejar la centralització de la normativa antidiscriminatòria en l'àmbit de la discapacitat en una única norma, que no pot ser altra que el TRLGDPD. La transversalitat en la igualtat d'oportunitats i de tracte en qualsevol legislació no impedeix que es recorri a la fórmula de la remissió quan calgui regular els drets de les persones amb discapacitat.

Per tant, el TRLGDPD hauria de ser un autèntic codi del dret de la discapacitat, al que haurien de remetre's altres normes com el TRLEBEP o d'altres de més recents, com la Llei 15/2022, de 12 de juliol, integral per a la igualtat de tracte i la no-discriminació, i la Llei 3/2023, de 28 de febrer, d'ocupació, de manera que no es produeixin punts de fricció no desitjats en la definició dels conceptes, els àmbits d'aplicació o l'abast de les mesures d'acció positiva. En aquesta normativa codificada podria encaixar perfectament la d'igualtat efectiva, seguint l'exemple de la Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes, vigent avui en dia.

III. En cas de discriminació, no s'hi valen actituds passives, contemplatives o condescendents. La discriminació és una lacra social i s'ha de combatre enèrgicament. En l'àmbit de l'ocupació pública, cal promoure accions decidides de planificació de la lluita contra la discriminació per discapacitat i de garantia d'igualtat d'oportunitats i de tracte dels qui la pateixen. Aquesta reclamació té un sentit especial si es consideren les vinculacions constitucionals dels ocupadors públics amb l'interès general i la necessitat de promoure les condicions perquè la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en què s'integra siguin reals i efectives –tal com exigeix l'article 9.2 de la CE–, eliminant els obstacles que n'impedeixin o en dificultin la plenitud i facilitant la participació de tota la ciutadania en la vida política, econòmica, cultural i social. D'aquesta manera, aportant experiències significatives que ja s'hagin posat en pràctica, guies, pautes o criteris d'actuació difosos dins i fora de l'àmbit públic, les administracions públiques s'han de comprometre amb estratègies de planificació que previnguin les discriminacions i garanteixin l'eliminació d'obstacles, l'accessibilitat universal i el disseny per a tothom. A aquest efecte, és important també disposar dels elements que han mostrat la seva eficàcia amb mecanismes de correcció de la discriminació en altres àmbits legislatius, com la prevenció de riscos laborals o la discriminació per raó de sexe.

IV. Aquest compromís dels ocupadors públics generarà, inevitablement, una enorme casuística. En aquest sentit, és essencial, per aconseguir l'objectiu real, crear espais compartits d'exposició d'estratègies i experiències en què, com no podia ser d'una altra manera, les garanties de protecció de dades exigeixin fer anònimes totes i cadascuna de les aportacions. L'atomització i la dispersió de les diferents unitats de gestió en l'ocupació pública demana la col·laboració de totes en compromisos tan rellevants com el de garantir a tothom la igualtat d'oportunitats i de tractes. Això requereix l'impuls de fòrums, portals o instruments similars en els quals s'exposin les experiències de cada organització en aquest àmbit, tant pel que fa a la planificació estratègica i preventiva que garanteix l'accessibilitat universal com pel que fa als resultats pràctics de cada mesura adoptada per aplicar ajustaments raonables o adaptacions en l'ocupació pública.

Com és lògic, aquests espais d'experiències i estratègies compartides requereixen necessàriament regular, ordenar i coordinar-se, per la qual cosa les iniciatives han de sorgir en les unitats administratives amb prou organització i capacitat per assumir aquest paper. En aquests espais també han de ser possibles les aportacions de les entitats del tercer sector que tenen una relació directa amb les persones amb discapacitat i que col·laboren amb les administracions públiques en la planificació de les accions positives en l'ocupació pública.

V. La discapacitat no existeix; existeixen persones amb discapacitat, i cadascuna és mereixedora d'un tracte just i de la garantia d'igualtat d'oportunitats que la CE estableix. Per això, convé fugir de planificacions generalistes o basades en paràmetres genèrics o estandarditzats, perquè això és com pretendre gestionar la diversitat alhora que la neguem. Per tant, cal evitar que la categorització dins de la discapacitat constitueixi un element que dificulti l'eficàcia en la gestió de la diversitat. És molt evident que els departaments, organismes, comitès o gestors implicats en aquesta tasca complexa es veuran temptats a incloure en la planificació qualsevol cosa que pugui ser previsible i que es recorri a protocols d'actuació tan definits com sigui possible, però la veritat és que fins i tot quan aquestes pautes siguin molt precises, serà imprescindible atendre el cas, la deficiència, l'obstacle o la barrera concrets i la interacció particular que impedeix o dificulta el ple exercici del dret a la igualtat d'oportunitats o de tracte. Tenir un pla és imprescindible, però el pla no és el final del camí, sinó el primer pas per recórrer-lo. Les experiències en la prevenció dels riscos laborals pròpies de cada organització s'han de tenir en compte per a això, ja que, encara que les finalitats no són compartides, les tècniques i els processos, moltes vegades, són vàlids en tots dos àmbits.

VI. L'ocupació pública ha de fer una gestió eficient de la diversitat, no només perquè la seva configuració constitucional no permet fer-ho d'una altra manera, sinó perquè ha de projectar un exemple d'excel·lència en tots els àmbits de la feina. El valor exemplificador de les bones pràctiques, dels protocols d'actuació, dels plans de prevenció de la discriminació i en definitiva, del compromís amb la

diversitat és irrenunciable. De la mateixa manera, qualsevol administració pública està plenament i permanentment sotmesa a la llei i al dret, per la qual cosa ha de ser un exemple de gestió que permeti difondre bones pràctiques i, així, compromisos fermes amb la igualtat en altres àmbits.

Hem vist que, fins i tot en l'àmbit legislatiu, aquest compromís no és uniforme entre les diferents administracions públiques; algunes funcionen amb normes pròpies que potencien els mecanismes d'acció positiva, mentre que d'altres continuen ancorades en velles regulacions que no aporten gairebé res a la normativa bàsica. Seria bo que s'obris aquí un entorn competitiu –indesitjable, generalment, en l'àmbit públic– que esperonés el compromís polític i tècnic amb la gestió de la diversitat. Per això, la transparència i la publicitat són elements fonamentals, i seria bo que la ciutadania, votant o no, tingués un coneixement precís i ampli sobre la manera de procedir de cada administració pública en aquesta matèria. El problema és que, com succeeix amb d'altres, l'efecte que té la publicitat de l'acció pública en la ciutadania és, moltes vegades, més formal que real, perquè es mira molt més el mòbil que butlletins oficials.

VII. D'acord amb el que s'ha indicat anteriorment, i per tal de reforçar aquests compromisos, les administracions públiques s'han de comunicar amb la ciutadania d'una manera més directa i eficaç. També ho han de fer entre les administracions, com s'ha assenyalat amb anterioritat en referir-nos a la difusió d'experiències d'inclusió, de processos d'adaptació o a l'aplicació de qualsevol altra mesura d'acció positiva, que hauria de ser preceptiva tant si ha sigut un èxit com si no; probablement, en aquest darrer cas, amb més motiu.

D'altra banda, aquestes estratègies requereixen diàleg, participació i negociació, és a dir, que les persones a les que van destinades aquestes mesures d'acció preventiva també es tinguin en compte a l'hora de dissenyar-les. Això reclama una connexió fluida i transparent amb les organitzacions del tercer sector, les representacions legals i sindicals de les persones treballadores i les mateixes persones exposades en cada cas a la discriminació.

L'opacitat de moltes d'aquestes accions, la por d'exposar-ne el resultat i, moltes vegades, les dinàmiques pròpies de la política de partits fan que ens perdem experiències valuoses que podrien contribuir a millorar els nostres coneixements i a afavorir l'encert de les nostres decisions futures. Evitar la propera discriminació, aplicar correctament una mesura d'acció positiva o encertar amb la següent adaptació d'un lloc de treball per a una persona amb discapacitat en l'ocupació pública mereixen realment l'esforç de compartir les nostres decisions i experiències passades i donar-los visibilitat. Com diu el refranyer popular, «més val estar un dia roig que tot l'any groc».

Bibliografia d'interès

ALARCÓN CARACUEL, M., «El principio de igualdad en el derecho de la Unión Europea», dins 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», dins ROMERO RÓDENAS, M. J. (Coord.), *Trabajo y protección social del discapacitado*. Albacete: Editorial Bomarzo, 2003.

ALONSO-OLEA GARCÍA, B., «La discapacidad en el sistema español de Seguridad Social», dins 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. (Dir.) i CANCIO ÁLVAREZ, M. (Coord.), *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.

BOLTAÍNA BOSCH, X., «La experiencia en las Administraciones locales», dins 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», dins 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», dins ROMERO RÓDENAS, M. J. (Coord.), *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», dins DIVERSOS AUTORS, *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 i 30 de maig de 2008, vol. 1, 2009.

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

DE LORENZO GARCÍA, R., «Los contornos del derecho de la discapacidad», dins 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. i 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. i PÉREZ PÉREZ, J., «Los incentivos laborales a la actividad en Centros Especiales de Empleo», dins ESTEBAN LEGARRETA, R. i PÉREZ AMORÓS, F. (Dir.) i SOLÀ MONELLS, X. (Coord.), *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*. València: Tirant lo Blanch, 2009.

ESTEBAN LEGARRETA, R. i 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», dins 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», dins DIVERSOS AUTORES, *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», dins VALDÉS DAL-RE, F. (Dir.) i 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*. València: Tirant lo Blanch, 1999.

CIFUENTES GARCÍA, A. (Coord.), *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, maig-agost de 2010.

MARCOS GONZÁLEZ, J. i MOLINA NAVARRETE, C. (Coord.), *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», dins 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», dins 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», dins DE LORENZO GARCÍA, R. i PÉREZ BUENO, L. (Dir.), *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 i SOTO RUÍZ, J., «El impacto de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad», dins 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*, núm. 2 i 3, 2008.

PÉREZ PÉREZ, J., «La inserción laboral de las personas con discapacidad», dins DIVERSOS AUTORS, *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», dins ESPUNY TOMÁS, M. i PAZ TORRES, O. (Coord.), *Inspección de Trabajo 1906-2006*. València: 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*, any núm. 28, núm. 84/2008.

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

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

L'autor

Jorge Pérez Pérez és doctor en Dret i màster en Prevenció i Seguretat per la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Actualment, és professor col·laborador de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) i delegat a Catalunya de la Direcció Especial de la Inspecció de Treball i Seguretat Social.

Ha publicat monografies i ha participat en nombroses publicacions relacionades amb el dret del treball i de la Seguretat Social. Les seves principals àrees d'especialització són la feina de les persones amb discapacitat, la contractació laboral, la gestió i l'acció protectora de la Seguretat Social i les relacions laborals en les administracions públiques.



cemical

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

cemical.diba.cat

El CEMICAL, constituït per la Diputació de Barcelona, la Federació de Municipis de Catalunya, l'Associació Catalana de Municipis i Comarques, la Federació de Serveis Públics de la UGT de Catalunya i la Federació de Serveis Públics de CCOO, té dos objectius: promoure el progrés de les relacions entre els representants de les entitats locals i el personal al seu servei, i afavorir la resolució dels conflictes laborals. Amb la col·lecció Estudis de Relacions Laborals, el consorci es proposa facilitar el diàleg social, mitjançant la reflexió i el debat, i abordar qüestions que són objecte de discussió a les taules de negociació.

La necessitat de garantir la igualtat de tracte i d'oportunitats per a totes les persones amb discapacitat en l'ocupació és, a més d'un dret constitucional, un deure per a les administracions públiques com a entitats ocupadores. La lluita contra la discriminació reclama l'adopció de mesures d'acció positiva perquè les persones amb discapacitat puguin accedir a l'ocupació pública i desenvolupar la seva activitat professional un cop superat el procés. Amb aquest llibre es pretén exposar el marc legal de les adaptacions, valorar-ne experiències i fer propostes que permetin avançar cap a la igualtat efectiva.

- 1** La funcionarització del personal laboral al servei de les corporacions locals catalanes: 101 preguntes, 101 respostes
- 2** L'assetjament psicològic: incidència en el sector públic
- 3** La carrera administrativa: noves perspectives
- 4** La conciliació de la vida laboral i familiar del personal al servei de les entitats locals catalanes
- 5** El personal directiu a l'Administració local
- 6** El personal laboral de les corporacions locals després de l'Estatut bàsic de l'empleat públic
- 7** Els òrgans de representació del personal funcionari: delegats i juntes de personal. Una visió crítica
- 8** L'acomiadament col·lectiu en les administracions i els ens públics. Marc general, causes i procediment
- 9** Aplicació del principi de no-discriminació al personal temporal al servei de l'Administració pública
- 10** La reducció de la jornada i l'excedència per tenir cura dels fills o els familiars a les administracions públiques
- 11** La discapacitat i l'ocupació a les administracions públiques
- 12** La reinternalització de serveis públics: aspectes administratius i laborals
- 13** Transparència i funció pública
- 14** Extinció de la relació de treball en l'ocupació pública interina. L'impacte de la jurisprudència del TJUE (2016-2020)
- 15** Llibertat sindical i negociació col·lectiva. Peculiaritats del seu exercici en l'estatut del personal funcionari
- 16** Garantia del principi d'igualtat en l'ocupació pública local: plans d'igualtat
- 17** Transformació digital local i funció pública: aspectes organitzatius
- 18** Els beneficis socials en l'ocupació pública
- 19** Rescabament econòmic per abús de la temporalitat en l'ocupació pública laboral i funcional
- 20** Les mesures d'adaptació en l'ocupació pública de les persones amb discapacitat