



Sr. S. de Vega, Presidente y  
ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero  
Sra. Ares González, Consejera  
Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 24 de noviembre de 2021, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se regula el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, a la provisión de puestos de trabajo y a la formación en la Administración de Castilla y León*, y, a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 413/2021**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 23 de septiembre de 2021 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el proyecto de decreto por el que se regula el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, a la provisión de puestos de trabajo y a la formación en la Administración de Castilla y León.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 30 de septiembre de 2021, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 413/2021, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de este, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. S. de Vega.

#### **Primero.- El proyecto.**

El proyecto de decreto sometido a consulta (considerando como tal el texto firmado el 9 de septiembre de 2021 por la directora general de la Función Pública) consta de un preámbulo, 15 artículos -integrados en ocho capítulos-, una

disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El texto articulado se estructura de la siguiente manera:

El capítulo I ("Disposiciones generales") se refiere al "Objeto", al "Ámbito de aplicación" y a los "Principios generales" (artículos 1 a 3).

El capítulo II ("Oferta de empleo público") regula el "Porcentaje de reserva" (artículo 4).

El capítulo III ("Procesos selectivos") se ocupa de las "Convocatorias ordinarias con turno para personas con discapacidad", de las "Convocatorias independientes para personas con discapacidad en situación de especiales dificultades para el acceso al mercado ordinario de trabajo y personas con discapacidad intelectual", de la "Exención de tasa" y de la "Adjudicación de puestos de trabajo" (artículos 5 a 8).

El capítulo IV ("Acreditaciones") aborda la "Acreditación de la condición de persona con discapacidad" (artículo 9).

El capítulo V ("Adaptaciones") se refiere a las "Adaptaciones para la realización de las pruebas" y a las "Adaptaciones de los puestos de trabajo" (artículos 10 y 11).

El capítulo VI ("Provisión de puestos") regula la "Provisión de puestos" y los "Programas experimentales de ocupación en puestos no permanentes" (artículos 12 y 13).

El capítulo VII ("Formación") se ocupa de la "Formación" (artículo 14).

El capítulo VIII ("Comisión de Seguimiento") aborda la "Comisión de Seguimiento para la Integración Laboral de las personas con discapacidad en la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de sus organismos autónomos" (artículo 15).

La disposición adicional prevé que podrán constituirse bolsas de empleo independientes derivadas de las convocatorias de sistema específico y para la cobertura de los puestos al amparo de la normativa reguladora correspondiente.



La disposición transitoria establece que los procesos selectivos iniciados antes de la entrada en vigor de la presente norma se regirán por la normativa vigente en el momento de publicarse la respectiva convocatoria.

La disposición derogatoria abroga el Decreto 83/2008, de 23 de diciembre, por el que se regula el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, a la provisión de puestos de trabajo y la formación en la Administración de Castilla y León, y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a este decreto.

La disposición final primera habilita a la persona titular de la dirección general competente en materia de función pública para desarrollar y aprobar el modelo de Protocolo de Inclusión Socio Laboral, así como el modelo Guía de Plan de Incorporación Específico, al amparo de la presente norma. La disposición final segunda establece que este decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

### **Segundo.- El expediente remitido.**

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto figuran, además de un índice de los documentos que lo conforman, los siguientes:

- Copia del anuncio de consulta previa a la elaboración del proyecto, publicado en el Portal de Gobierno Abierto a los efectos del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), la cual se mantuvo abierta desde el 25 de enero de 2021 hasta las 14:00 horas del 4 de febrero de 2021.

- Borrador del proyecto de decreto de modificación del Decreto 83/2008, de 23 de diciembre.

- Copia del anuncio de sometimiento del proyecto al trámite de participación ciudadana, de acuerdo con lo establecido en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León (entre el día 12 de febrero de 2021 y las 14:00 horas del día 22 de febrero de 2021), y a los trámites de audiencia e información pública, conforme a lo dispuesto en el artículo 133 de la LPAC (entre el 13 y el 22 de febrero de 2021, ambos inclusive). Finalizado el plazo mencionado no se formularon sugerencias.

- Memoria del proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 83/2008, de 23 de diciembre.

- Trámite de audiencia a todas las consejerías, de acuerdo con lo establecido en los artículos 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Dentro de su ámbito de competencias realizan observaciones la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior (informe de 11 de marzo de 2021), la Consejería de Economía y Hacienda (informe de 15 de marzo de 2021), la Consejería de Sanidad (informe de 18 de marzo de 2021) y la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (informe de la Dirección General de la Mujer de 15 de marzo de 2021, informe de la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad de 11 de marzo de 2021 y sugerencias al proyecto de decreto de la Directora Técnica de Recursos Humanos y Gestión de Centros de 12 de marzo de 2021).

- Solicitud de ampliación de la memoria de 10 de marzo de 2021 de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda.

- Ampliación de la memoria inicial del proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 83/2008, de 23 de diciembre.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, de 12 de abril de 2021.

- Informe de evaluación del impacto de género de 5 de junio de 2021.

- Acta del Consejo de la Función Pública de 10 de junio de 2021, en el que se hace constar que dicho órgano informó el proyecto de decreto, así como el contenido de los debates y el sentido de las votaciones.

- Proyecto de decreto por el que se regula el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, a la provisión de puestos de trabajo y a la formación en la Administración de Castilla y León.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de la Presidencia, de 27 de agosto de 2021, emitido de acuerdo con las Leyes 3/2001, de 3 de julio, y 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, en su artículo 4.2.b), y el artículo 3.b) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.



- Proyecto de decreto, de 9 de septiembre de 2021.
- Memoria del proyecto definitivo, de 16 de septiembre de 2021.
- Informe favorable del secretario general de la Consejería de la Presidencia de 16 de septiembre de 2021.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.**

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, en su artículo 4.1.d) califica como preceptiva la consulta para el supuesto de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso, corresponde a la Sección Primera la competencia para emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero, 1.a) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

### **2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración.**

El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado y deberá incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto, ha de considerarse como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, se recoge para los anteproyectos de ley en el artículo 75.3 de la misma Ley (no es aplicable la nueva redacción de los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, de 3 de julio, dada por la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas

Tributarias, Financieras y Administrativas, porque tal regulación no ha entrado aún en vigor, de acuerdo con el apartado 3 de la disposición final vigesimoprimera de la citada Ley 1/2021, de 22 de febrero).

Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la consejería competente por razón de la materia, y cuya redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y por el trámite de consulta previa, cuando este proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, deberá ir acompañado de una memoria que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación, y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente.

El apartado 4 de dicho artículo establece que "Una vez redactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando éste proceda, al trámite de participación previsto en el Título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales".

Por otra parte, el apartado 5 del mismo artículo establece en su inciso primero que "En aquellos casos en que el texto deba someterse a los trámites de audiencia e información pública, conforme a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, ambos trámites se llevarán a cabo, de manera simultánea, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un periodo mínimo de diez días naturales.

»Asimismo, si se considera oportuno, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto".

El artículo 75.6 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que informen sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias (cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos), se emita informe de legalidad por los Servicios Jurídicos de la Comunidad, y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Conviene recordar que la observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

A este respecto, resultan aplicables al proyecto los principios de buena regulación determinados con carácter básico en el artículo 129 de LPAC, a los que deben someterse las Administraciones Públicas en el ejercicio de la potestad reglamentaria: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En esta línea se situaba ya en el ámbito autonómico el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 2 establece que "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley".

Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.

El artículo 3 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, dispone que "La memoria que, de acuerdo con el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, debe acompañar a cualquier proyecto de ley o proyecto de disposición de carácter general contendrá, en un único documento, la evaluación del impacto normativo o administrativo, si fueran preceptivos y, en todo caso, cuantos estudios e informes sean necesarios para el cumplimiento de los principios y medidas regulados en los artículos 41 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, debiéndose redactar por el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de forma simultánea a la elaboración de éste.

»Asimismo, deberá reseñar las modificaciones introducidas en el texto originario como fruto de la participación, de informes y consultas, y justificar las razones que llevan a aceptar o, en su caso, rechazar las observaciones que se hayan presentado”.

En este caso, la memoria que acompaña al proyecto de decreto expone el marco normativo, disposiciones afectadas y tabla de vigencias, justifica la necesidad y oportunidad del proyecto, resume su estructura y contenido, presenta un estudio económico, analiza la evaluación del impacto de género, en el ámbito de la discapacidad, la infancia, la adolescencia y la familia, medio ambiente, lucha y adaptación contra cambio climático, impacto normativo, impacto administrativo; y describe la tramitación del proyecto.

Ahora bien, a pesar de que el proyecto de decreto tiene por objeto regular el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, a la provisión de puestos de trabajo y a la formación en la Administración de Castilla y León, llama la atención que la evaluación del impacto sobre la discapacidad se limite a un único párrafo en el que se señala lo siguiente: “(...) la Dirección General de Personas mayores, Personas con Discapacidad y Atención a la Dependencia emite informe en el que determina que se considera positivo al permitir la aplicación del principio de igualdad de trato y no discriminación en el empleo de las personas con discapacidad, ya que en el ámbito de las administraciones públicas de Castilla y León se garantizará la inserción laboral de las personas con discapacidad, mejorando la calidad del empleo, combatiendo activamente su discriminación y avanzando en su igualdad efectiva en este ámbito (Ley de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad; artículos 26 y 27)”; y que “Considerando el impacto que la nueva norma puede tener en el ámbito de la discapacidad se procedió a dar audiencia al Comité Autonómico de Entidades Representantes de personas con Discapacidad en Castilla y León, CERMI, estimando algunas de las propuestas trasladadas”.

Este Consejo Consultivo echa en falta en la evaluación del impacto sobre la discapacidad un análisis mínimo de los resultados de la aplicación y efectividad del Decreto 83/2008, de 23 de diciembre, de idéntico objeto y que se pretende derogar, tras sus casi 13 años de vigencia, que aportaría una visión más completa del impacto que podría tener la futura norma.

En cuanto a la tramitación, se ha realizado una consulta pública previa y también el trámite de participación ciudadana previsto en los artículos 75.4 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y 18 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo.



La copia del anuncio de consulta previa a la elaboración del proyecto se publicó en el Portal de Gobierno Abierto y se mantuvo abierta desde el 25 de enero de 2021 hasta las 14:00 horas del 4 de febrero de 2021. Este Consejo tiene dudas del cumplimiento del plazo de publicación en el Portal de Gobierno Abierto durante un período mínimo de diez días naturales en los términos que exige el artículo 18.1 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo.

El proyecto ha sido objeto de examen por todas las Consejerías y han formulado observaciones las Consejerías expresadas.

En lo demás, según se ha expuesto, se han incorporado al expediente el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, al que se refiere el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, así como el preceptivo informe de los servicios jurídicos de la Administración de la Comunidad, como exigen la Ley 3/2001, de 3 de julio, y el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

Conviene poner de manifiesto que, a pesar de haberse valorado la oportunidad de intervención del Consejo Económico y Social de Castilla y León y de que se consideró la innecesidad de solicitar dictamen del mismo, al no encontrarnos en ninguno de los supuestos en que así lo dispone la normativa reguladora de este órgano, debe señalarse que el citado Consejo se configura como un órgano colegiado de carácter consultivo y asesor en materia socioeconómica de la Comunidad de Castilla y León, dotado de personalidad jurídica propia, y como un órgano permanente de comunicación entre los distintos intereses económicos y sociales de la Comunidad y de asesoramiento y diálogo entre estos y la Administración Autónoma. Habida cuenta de que -tal y como se recoge en el preámbulo de la norma sometida a dictamen- la finalidad del decreto que se proyecta consiste en hacer efectivos, entre otros, los derechos reconocidos en el artículo 49 de la Constitución Española, artículo incluido dentro del capítulo tercero del título primero, "De los principios rectores de la política social y económica", y del artículo 13.8 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, incardinado dentro del capítulo II del título primero, bajo la rúbrica "Derechos sociales", se considera que la intervención del mismo habría resultado de lo más oportuno para el análisis de la norma que se somete a consideración de este Consejo.

Por otra parte, el proyecto inicialmente se presenta como "proyecto de decreto de modificación del Decreto 83/2008, de 23 de diciembre. Sin embargo, en los términos que manifiesta el informe de la Consejería de Transparencia,

Ordenación del Territorio y Acción Exterior simplificar los procedimientos y reducir las cargas y trabas administrativas aparece entre las medidas del Acuerdo 190/2019, de 12 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban medidas de mejora de la regulación en el ordenamiento jurídico autonómico de Castilla y León para el período 2019 a 2023, en concreto en la medida 1E.

Junto a esta precisión, y en relación con las medidas recogidas en el Acuerdo 190/2019, de 12 de diciembre, la medida 1B establece que “La aprobación de normas que supongan una modificación sustancial de otras ya existentes o que afecten a un tercio del articulado ya sea individual o conjuntamente con otras modificaciones, refundirán el texto original y sus variaciones posteriores, salvo situaciones excepcionales debidamente justificadas en su memoria y previo informe de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno que se evacuará, sin dilación, en el trámite de audiencia a las Consejerías”.

La expresada medida resultaba aplicable al proyecto de modificación analizado inicialmente por las consejerías, ya que el decreto original constaba de 18 artículos, de los cuales 12 pretendían ser modificados, con lo que el total de las modificaciones, además de ser sustanciales, superaba ese tercio.

Por ello, siguiendo las recomendaciones expuestas en el citado informe de la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior, el proyecto finalmente se ha tramitado como “proyecto decreto por el que se regula el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, a la provisión de puestos de trabajo y a la formación en la administración de Castilla y León”. La ausencia de modificaciones sustanciales en el texto definitivo provoca que no sea necesario acudir nuevamente a los trámites de consulta pública, participación ciudadana y audiencia e información pública.

Finalmente, este Consejo considera conveniente que, en los términos que señala el informe de la Consejería de Economía y Hacienda, de 10 de marzo de 2021, por el que se solicita la ampliación de la memoria, se fije el impacto económico determinando las estimaciones sobre el coste que supondrían los procesos de selección y la adaptación de puestos de trabajo así como las necesidades presupuestarias y el ámbito temporal que se prevé para hacer efectivo el compromiso asumido en la norma relativo a que progresivamente se alcance el 2 % de personas con discapacidad respecto a los efectivos totales de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, al que se refiere el artículo 4 del texto definitivo.

### **3ª.- Competencia y rango de la norma proyectada.**

**A)** En cuanto al marco competencial, el intento de integración en todos los aspectos de la vida económica, cultural y social de las personas con discapacidad, ha sido un objetivo potenciado desde los poderes públicos en los últimos años. Así, tanto desde el punto de vista internacional como desde el de las diferentes Administraciones Públicas españolas, son múltiples las medidas adoptadas para lograr la efectividad de su inserción en los diferentes aspectos de la vida, con pleno reconocimiento de sus derechos.

La Convención Internacional de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 13 de diciembre de 2006, ratificada el 23 de noviembre de 2007 (BOE 21-4-2008) culmina el tratamiento jurídico que las Naciones Unidas ha desarrollado prácticamente desde sus inicios para el reconocimiento y promoción de los derechos de las personas con discapacidad.

En el ámbito europeo, la Directiva 2000/78/CE, del Consejo, de 27 de diciembre, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, firmada en Estrasburgo el 12 de diciembre de 2007, son un claro ejemplo de la importancia que, desde la Unión Europea, se ha otorgado al objetivo de lograr una verdadera integración de las personas con discapacidad.

Más recientemente el Pilar Europeo de Derechos Sociales, aprobado conjuntamente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017, dedica uno de sus principios, el 17, a la plena inclusión de las personas con discapacidad reconociendo su derecho "a servicios que les permitan participar en el mercado laboral y en la sociedad y a un entorno de trabajo adaptado a sus necesidades". Su desarrollo por parte de la Comisión ha dado lugar a la Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030, de 3.3.2021 [COM (2021) 101 final], en el marco del Plan de Acción de Pilar Europeo de Derechos Sociales.

Por lo que respecta a España, el artículo 9.2 de la Constitución (C.E.) encomienda a los poderes públicos promover las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, así como remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Por su parte, el artículo 49 de la C.E. impone a los poderes públicos la realización de una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.

En cuanto al ingreso en la función pública, el artículo 23.2 de la C.E. reconoce el derecho de todos los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas, mientras que el artículo 103.3 exige que dicho acceso se realice de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

Como consecuencia de la transposición de la expresada Directiva 2000/78/C.E. del Consejo de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, se han ido dando una nueva serie de medidas legislativas estatales que pretenden asegurar la supresión de cualquier discriminación por razón de discapacidad y fomentar el ingreso en la función pública de las personas con discapacidad.

El texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, dispone en su artículo 59 que "En las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al siete por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, considerando como tales las definidas en el apartado 2 del artículo 4 del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, siempre que superen los procesos selectivos y acrediten su discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas, de modo que progresivamente se alcance el dos por ciento de los efectivos totales en cada Administración Pública."

Constituye a su vez norma básica el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto-Ley 1/2013, de 29 de noviembre. En el ámbito autonómico, el artículo 13.8 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León regula los derechos sociales de las personas con discapacidad, acogiendo los principios de igualdad de trato, de oportunidades y de accesibilidad.

Así mismo, la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, explicita medidas aplicables a las personas con discapacidad, entre las que incluye la reserva de un porcentaje no inferior al 10 por ciento de las vacantes

de la oferta de empleo público y el establecimiento, para aquellas que lo soliciten y acrediten su minusvalía en cualquier grado, las adaptaciones necesarias y posibles para la realización de tales pruebas, y los cursos de formación. Contempla además la citada Ley el desarrollo de políticas activas por parte de la Consejería competente en materia de Función Pública para facilitar el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, con especial atención a la fase preparatoria de los procesos selectivos.

Es en el marco de la normativa expuesta donde se incardina el presente decreto, por el que se regula el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, a la provisión de puestos de trabajo y a la formación en la Administración de Castilla y León.

**B)** El rango de la norma proyectada (decreto) es el adecuado. El Decreto 2/2019, de 16 de julio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de reestructuración de Consejerías, y el Decreto 19/2019, de 1 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, atribuye a esta las competencias en materia de función pública, que ejerce a través de la Dirección General de la Función Pública.

El artículo 26.1.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, prevé que entre las atribuciones de los consejeros se encuentra la de preparar y presentar a la Junta anteproyectos de Ley, proyectos de decretos y propuestas de acuerdos relativos a las cuestiones propias de su Consejería.

Los artículos 75.2 y 76 de la Ley 3/2001 de 3 de julio, establecen que "El procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se iniciará en la consejería o consejerías competentes mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto" y que "Los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general que deban ser sometidos a la Junta de Castilla y León, contendrán la documentación y seguirán la tramitación establecida en el artículo anterior".

La aprobación del decreto compete a la Junta de Castilla y León, de acuerdo con la potestad reglamentaria que le atribuye el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y la que, en materia de función pública, prevén los artículos 6.1, 6.2.b y 6.2.k de la Ley 7/2005, de 24 de mayo.

#### **4ª.- Observaciones al texto del proyecto de decreto.**

##### **Preámbulo.**

No se incluye en el ámbito normativo autonómico, en los términos que se propuso en el escrito de solicitud de ampliación de la memoria de la Dirección General de Presupuestos y Estadística, la Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, que regula el concepto de "ajustes razonables" en su artículo 9.

##### **Artículo 1.- Objeto.**

Se establece que "A los efectos de esta norma, se entiende por persona con discapacidad aquella que tenga reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento".

En primer lugar, sería necesario sustituir el término "grado de minusvalía" por "grado de discapacidad". Conviene recordar que la Organización Mundial de la Salud cuando revisó la CIF-2001, tomó la decisión de utilizar "discapacidad" como término genérico que incluye déficits, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación, en lugar de "minusvalía", por la connotación peyorativa de esta palabra.

Por otro lado, se concreta el concepto de persona con discapacidad respecto al reconocido en el Decreto 83/2008, de 23 de diciembre.

El expresado decreto en su artículo 1 establece que "a los efectos de esta norma, se entiende por persona con discapacidad aquella que tenga reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento, o que tenga tal consideración, en los términos que establece el artículo 1.2 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad".

La Ley 51/2003, de 2 de diciembre (derogada por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social) establecía en su artículo 1.2 que "ello no obstante, a los efectos de esta Ley, tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento. Sin embargo, en todo caso, se considerarán que presentan una discapacidad en grado igual o superior al 33 por ciento los pensionistas de la Seguridad Social que



tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad”.

Por lo expuesto, se considera acertado que se elimine el peligro que entraña el reiterar, en una norma reglamentaria, una definición o concepto plasmado en una norma de rango superior, pues una modificación de ésta obliga a una rápida modificación de aquélla, si no quiere quedar viciada de ilegalidad. Por tanto, es obligado reconocer que incluir la mencionada definición en el texto del decreto que se proyecta ofrece una mayor claridad y facilita el manejo de la norma, evitando continuas remisiones genéricas a otro texto normativo.

### ***Artículo 2.- Ámbito de aplicación.***

El apartado 2 de este precepto dispone que “Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior no será de aplicación al personal estatutario de Instituciones Sanitarias de la Gerencia Regional de Salud, al personal docente no universitario, al personal de las Universidades Públicas, y al personal funcionario de la Administración Local en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León”.

Sería conveniente añadir, respecto al personal excluido del ámbito de aplicación del proyecto de decreto, el régimen jurídico aplicable a los mismos. En este sentido, podría añadirse la expresión “que se ajustarán a lo que al respecto establezca su legislación específica” o fórmula similar.

### ***Artículo 3.- Principios generales.***

El apartado segundo de este artículo establece: “Dichos procedimientos no establecerán exclusiones por limitaciones físicas, psíquicas o sensoriales, sin perjuicio de las incapacidades por el desempeño de las tareas o funciones correspondientes a las plazas o puestos de trabajo objeto de las convocatorias, debidamente acreditadas”.

Se considera confusa la redacción de este apartado. La expresión “incapacidades por el desempeño de las tareas” sería conveniente sustituirla por “incapacidades para el desempeño de las tareas”.

En segundo término debería determinarse cómo se acredita esta incapacidad. La expresión “debidamente acreditadas” es totalmente indeterminada.

#### **Artículo 4.- *Porcentaje de reserva.***

El apartado primero del precepto dispone: "Sobre el número total de plazas que conformen la Oferta de Empleo Público anual y para los procesos selectivos de promoción interna, se reservará un cupo mínimo del 10 por ciento, para su cobertura por las personas con discapacidad, de modo que progresivamente se alcance el 2 por ciento de los efectivos totales de la Administración de la Comunidad de Castilla y León".

Por tanto, el expresado apartado prevé sobre el número total de plazas que conformen la Oferta de Empleo Público anual para el ingreso en cuerpos y escalas de personal funcionario y el acceso a categorías profesionales de personal laboral fijo y para los procesos selectivos de promoción interna, la reserva de un cupo mínimo del 10 %, para su cobertura por las personas afectadas por discapacidad, hasta alcanzar el 2 % del total de efectivos en la Administración de Castilla y León.

En cuanto al cupo mínimo de reserva, aunque en este apartado se fija un porcentaje no inferior al 10 % de reserva del total de plazas ofertadas, no se señala sin embargo un porcentaje máximo.

Sobre este asunto procede traer a colación la Sentencia 269/1994, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, que señala que la minusvalía puede constituir una causa real de discriminación, señalando que "Precisamente porque puede tratarse de un factor de discriminación con sensibles repercusiones para el empleo de los colectivos afectados, tanto el legislador como la normativa internacional (Convenio 159 de la O.I.T.) han legitimado la adopción de medidas promocionales de la igualdad de oportunidades de las personas afectadas por diversas formas de discapacidad, que, en síntesis, tienden a procurar la igualdad sustancial de sujetos que se encuentran en condiciones desfavorables de partida para muchas facetas de la vida social en las que está comprometido su propio desarrollo como personas. De ahí la estrecha conexión de estas medidas, genéricamente, con el mandato contenido en el art. 9.2 C.E., y, específicamente, con su plasmación en el art. 49 C.E. Lógicamente, la legitimidad constitucional de medidas de esta naturaleza equiparadora de situaciones sociales de desventaja, sólo puede ser valorada en el mismo sentido global, acorde con las dimensiones del fenómeno que trata de paliarse, en que se han adoptado, adecuándose a su sentido y finalidad. Por ello no resulta admisible un argumento que tiende a ignorar la dimensión social del problema y de sus remedios, tachando a éstos de ilegítimos por su impacto desfavorable, sobre sujetos individualizados en los que no concurren los factores de discriminación cuyas consecuencias se ha tratado de evitar. Sintetizando lo



hasta ahora dicho, es claro que la reserva porcentual de plazas en una oferta de empleo, destinadas a un colectivo con graves problemas de acceso al trabajo (...) no vulnera el art. 14 C.E., siendo por tanto perfectamente legítimo desde la perspectiva que ahora interesa, y que además constituye un cumplimiento del mandato contenido en el art. 9.2 C.E., en consonancia con el carácter social y democrático del Estado (art. 1.1 C.E.)”.

Admitiéndose por lo tanto en la citada Sentencia la posibilidad de una reserva porcentual a favor de un determinado colectivo con problemas de acceso al mercado de trabajo, y su consonancia con los artículos 14, 9.2 y 49 de la C.E., no lo es menos que dicha reserva, cuando excede de determinados límites, puede surtir el efecto contrario, esto es, que las medidas que se adopten constituyan un perjuicio en detrimento de las personas que acceden a través del turno libre.

Si se acude al texto del precepto que se comenta, el que se establezca un límite mínimo, pero no máximo, de reserva podría acarrear ciertos problemas en el caso (extremo, pero paradigmático) de que en una determinada convocatoria se reservara el total de las plazas ofertadas a personas con discapacidad.

Esta cuestión ha sido abordada por el Consejo Consultivo de Extremadura en su Dictamen 461/2006, de 16 de noviembre, con objeto del estudio de un decreto análogo al presente en el marco territorial de la referida Comunidad Autónoma, advirtiendo que “Esta ausencia de límites máximos puede resultar controvertida, y más si se hace por una disposición que no tiene rango de Ley. Efectivamente, el problema puede surgir si en la convocatoria correspondiente se amplían notablemente las plazas reservadas para discapacitados en merma de las propias de las personas que no lo son, pues aquí sí se podría producir una injusta discriminación contra personas no discapacitadas, máxime cuando esta posibilidad viene permitida por una disposición que no tiene rango legal. E incluso se puede llegar a la situación notablemente injusta y absurda de que en convocatorias con pocas plazas queden reservadas el 100% de las mismas a personas discapacitadas si se aplican los porcentajes al alza que establece este proyecto de decreto. Es decir, la ampliación de medidas a favor de la efectiva incorporación de las personas con discapacidad al empleo público, es elogiable y muy positiva, pero ello no puede hacerse a costa de los derechos de las personas que no tienen problemas de discapacidad, por lo que tal precepto, tal y como está redactado, puede ser cuestionada su legitimidad desde la perspectiva del derecho a acceder a funciones públicas en condiciones de igualdad, plasmado en el art. 23.2 CE y a la luz de la doctrina constitucional sobre la materia.



»Como señala la citada STC 269/1994 de 3 de octubre, el art. 23.2 CE no priva al legislador de un amplio margen de libertad en la regulación de las pruebas de selección de funcionarios y en la determinación de los méritos y capacidades que se tomarán en consideración, pero establece límites positivos y negativos a dicha libertad que resultan infranqueables. En positivo, se obliga al legislador a implantar requisitos de acceso a funciones públicas que, establecidos en términos de igualdad, respondan única y exclusivamente a los principios de mérito y capacidad (STC 185/1994) y, como consecuencia, desde su perspectiva negativa, se proscribe que dicha regulación de las condiciones de acceso a funciones públicas se haga en términos concretos e individualizados, que equivalgan a una verdadera y propia acepción de personas”.

Finalmente, no se contiene previsión alguna en la norma para el caso de que se alcance el 2 % de personas con discapacidad sobre el total de efectivos en la Administración. Si bien es cierto que el artículo 42.1 del texto refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, fija el 2 % como un objetivo mínimo, debería incluirse en la memoria (no en el articulado) tanto la valoración de la situación actual, como alguna estimación de plazos para conseguir este objetivo y mantenerlo, teniendo en cuenta su carácter dinámico.

#### **Artículo 7.- Exención de tasas.**

El apartado primero de este precepto dispone que “Las personas con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento, estarán exentas de abonar la tasa por derechos de examen, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León”.

Por las razones señaladas anteriormente sería conveniente sustituir el término “grado de minusvalía” por “grado de discapacidad”.

#### **Artículo 8.- Adjudicación de puestos de trabajo.**

Este precepto dispone que “Si una vez superado el proceso selectivo, ninguno de los puestos ofertados a la persona con discapacidad pudiera ser desempeñado por ésta, una vez aplicadas las adaptaciones previstas en el artículo 11, se le ofertará un puesto de similares características cuyo desempeño se adecue a su discapacidad”.

Este Consejo considera que es necesario desarrollar el procedimiento y las condiciones mediante las que se ofertará un puesto de “similares características” en el caso de que no pueda tener lugar la adaptación del puesto de trabajo en los términos que se pronuncia el artículo 11 del proyecto analizado.

En este sentido, como fórmula posible de aplicación, podemos acudir al artículo 21 del Decreto 54/2006, de 22 de junio, por el que se regula el acceso de las personas con discapacidad a la Administración de la Comunidad de Madrid, que en sus apartados 4 y 5 establece:

“4. Cuando el puesto de trabajo adjudicado sea de imposible adaptación a la discapacidad del interesado o suponga una modificación extraordinaria en el contexto de la organización, se le asignará un puesto de trabajo vacante, acorde con su capacidad funcional, de la misma Categoría Profesional y Área de Actividad cuando se trate de personal laboral o del mismo Cuerpo, Escala y Especialidad, en su caso, así como de igual nivel de complemento de destino, cuando se trate de personal funcionario.

»A estos efectos, la Consejería a la que corresponda la plaza inicialmente asignada ofrecerá al interesado una relación de puestos vacantes que reúnan los requisitos exigidos en el párrafo anterior, otorgándole un plazo de cinco días para formular su elección.

»Si no existieran puestos vacantes en esa Consejería, por la Dirección General de Función Pública, en el caso del personal laboral, y por la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos, en el supuesto de personal funcionario, se le asignará un puesto vacante adscrito a otra Consejería, siguiéndose los criterios establecidos en el presente apartado.

»5. De las adaptaciones de puestos de trabajo que se realicen, así como, en su caso, de los cambios de destino que por aplicación de lo dispuesto en el presente artículo se produzcan, se dará comunicación a las organizaciones sindicales que cuenten, en los respectivos ámbitos funcional o laboral, con al menos el 10 por 100 de los miembros de los órganos de representación de personal”.

#### **Disposición final primera.- *Habilitación normativa.***

La disposición final primera establece que “Se habilita a la persona titular de la Dirección General competente en materia de función pública para desarrollar

y aprobar el modelo de Protocolo de Inclusión Socio Laboral, así como el modelo Guía de Plan de Incorporación Específico, al amparo de la presente norma”.

En los términos que manifiesta la disposición derogatoria, este Decreto “deroga el Decreto 83/2008, de 23 de diciembre, por el que se regula el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, a la provisión de puestos de trabajo y la formación en la Administración de Castilla y León y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a este decreto”, por tanto, queda derogada la disposición final segunda del mismo que preveía la habilitación para su desarrollo y ejecución.

En este caso, sería conveniente incorporar una fórmula que abarque la competencia y habilitación para dictar las disposiciones necesarias para desarrollar y aplicar este Decreto, sin limitar la habilitación normativa al modelo de protocolo de inclusión socio laboral y al modelo de guía de plan de incorporación específico.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se regula el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, a la promoción interna, a la provisión de puestos de trabajo y a la formación en la Administración de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado