



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Segovia el día 27 de noviembre de 2008, ha examinado 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*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 23 de octubre de 2008, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud, formulada por la Consejería de Administración Autonómica, de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al 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*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 28 de octubre de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 972/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.



Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, dieciocho artículos distribuidos en ocho capítulos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, en los que se regulan las siguientes materias:

El preámbulo -que no exposición de motivos, denominación reservada a las leyes como más adelante se expondrá- explica las razones que justifican la iniciativa de elaborar un decreto por el que se regula, en la Comunidad de Castilla y León, 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.

El capítulo I, "Disposiciones generales", comprende los siguientes artículos:

Artículo 1: Objeto.

Artículo 2: Ámbito de aplicación.

Artículo 3: Principios generales.

En el capítulo II, "Oferta de empleo público", se incluye el siguiente precepto:

Artículo 4: Porcentaje de reserva.

El capítulo III, bajo la rúbrica "Procesos selectivos", comprende los siguientes artículos:

Artículo 5: Convocatorias ordinarias con turno para personas con discapacidad.

Artículo 6: Convocatorias independientes para personas con discapacidad.



Artículo 7: Convocatorias específicas para personas con discapacidad con especiales dificultades para el acceso al mercado ordinario de trabajo.

Artículo 8: Convocatorias de promoción interna con turno de personas con discapacidad.

Artículo 9: Exención de tasa.

Artículo 10: Adjudicación de puestos de trabajo.

El capítulo IV, "Acreditaciones", incluye los siguientes preceptos:

Artículo 11: Acreditación de la condición de persona con discapacidad y de la compatibilidad funcional.

Artículo 12: Acreditación de la compatibilidad funcional para el ejercicio de las funciones y tareas.

El capítulo V, "Adaptaciones", integrado por los siguientes artículos:

Artículo 13: Adaptaciones para la realización de las pruebas.

Artículo 14: Adaptaciones de los puestos de trabajo.

El capítulo VI, dedicado al "Empleo temporal", se compone de:

Artículo 15: Reserva de plazas para que sean cubiertas en régimen de interinidad o contratación de personal laboral no permanente.

Artículo 16: Programas experimentales de ocupación en puestos no permanentes.

En el capítulo VII, compuesto únicamente por el artículo 17, se regulan los aspectos relativos a la "Formación".

Finalmente, el capítulo VIII, sobre la "Comisión de Seguimiento", se compone del artículo 18: "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”.

La disposición adicional única modifica el artículo 29 del Reglamento General de ingreso del personal y de provisión de puestos de trabajo de los funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por el Decreto 67/1999, de 15 de abril.

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

La disposición derogatoria alcanza a todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en el Decreto.

La disposición final primera faculta al titular de la Consejería competente en materia de Función Pública para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación del decreto.

Por último, la disposición final segunda establece la entrada en vigor del decreto.

Segundo.- El expediente remitido.

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

a) Protocolo general de colaboración entre la entonces Consejería de Presidencia y Administración Territorial y el Comité Español de representantes de personas con discapacidad, CERMI, para el desarrollo de actuaciones de promoción de las personas con discapacidad en el empleo público en la Administración de la Comunidad de Castilla y León, celebrado el 18 de mayo de 2005.

b) Texto del 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.



- c) Alegaciones formuladas por el CERMI e informe relativo a las mismas.
- d) Segundo borrador.
- e) Alegaciones efectuadas por el Servicio de Formación del ECLAP, por la Gerencia de Servicios Sociales y por las Organizaciones Sindicales CSI-CSIF, UGT y CCOO.
- f) Tercer borrador del proyecto de decreto.
- g) Actas de las mesas de negociación celebradas los días 1 y 8 de abril de 2008.
- h) Cuarto borrador.
- i) Documentación acreditativa de haberse concedido trámite de audiencia a las restantes Consejerías y a las Delegaciones Territoriales. Han formulado alegaciones la Consejería de Administración Autónoma; la Consejería de Hacienda; la Consejería de Economía y Empleo; la Consejería de Sanidad; la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades; la Gerencia de Servicios Sociales; la Consejería de Educación; la Consejería de Cultura y Turismo y la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos.
- j) Informe relativo a las alegaciones efectuadas.
- k) Quinto borrador de proyecto de decreto.
- l) Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Administración Autónoma.
- m) Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios.
- n) Informe favorable del Consejo de la Función Pública de 24 de septiembre de 2008.
- ñ) Sexto borrador y definitivo.



o) Memoria justificativa estructurada en los siguientes apartados:

- Estudio del marco jurídico en que el proyecto de decreto pretende incorporarse.
- Informe sobre la necesidad y oportunidad y del proyecto.
- Análisis de las normas que se modifican.
- Expresión de haberse dado trámite de audiencia a distintas instituciones o entidades.
- Estudio económico derivado de la aplicación del proyecto de decreto, en el que se concluye que no se deriva gasto alguno más allá del que pueda suponer la cobertura de plazas vacantes por personal no afectado de discapacidad y ello con independencia del gasto que pueda suponer la adaptación de algunos puestos de trabajo en caso de ser necesaria.

p) Informe complementario de 14 de abril de 2008, de la Directora General de la Función Pública, sobre la participación del Consejo Económico y Social en la tramitación del decreto proyectado. En él se concluye que, debido a que la finalidad del mismo obedece a la instrumentación técnica de distintos procedimientos administrativos, con el objetivo de facilitar el cumplimiento de medidas ya existentes, y por carecer de relevancia presupuestaria, no se considera perceptivo el envío del proyecto de decreto al citado Consejo.

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.

El artículo 33 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la



Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, 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 Segunda la competencia para emitir el dictamen, según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los reglamentos.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán 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 los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

Contrastada esta documentación, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general, aspecto éste de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su aspecto formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las decisiones administrativas, que tienen por finalidad integrarse en el ordenamiento jurídico autonómico con eficacia.

Esto no obstante, este Consejo Consultivo debe advertir de que, durante la tramitación del procedimiento, podría haberse instado la participación de una



serie de órganos cuyas competencias y atribuciones tienen una relación directa, en mayor o menor grado, con la materia que se regula en el proyecto de decreto remitido.

Así, a pesar de haberse valorado la oportunidad de intervención del Consejo Económico y Social de Castilla y León y de que se consideró la innecesariedad de solicitar dictamen del mismo, debe señalarse que el citado Órgano, de acuerdo con la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, se configura como un órgano colegiado de carácter consultivo y asesor en materia socioeconómica de la Comunidad Autónoma 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 éstos 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 resultaría de lo más oportuno para el análisis de la norma que se somete a consideración de este Consejo.

Pero sin duda, lo que no deja de llamar poderosamente la atención es la omisión de cualquier tipo de intervención por parte del Consejo Regional, o de los diferentes Consejos Provinciales, para las personas con discapacidad de Castilla y León, creados por el Decreto 283/1998, de 23 de diciembre, como órganos de participación de naturaleza consultiva y asesora de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, para la promoción de iniciativas que aseguren la participación activa de las personas con discapacidad en las decisiones y medidas que les afecten, articulando así un cauce para la representación de las organizaciones y asociaciones existentes en este sector ante las distintas instituciones (artículo 1). Entre los objetivos de los mismos se incluye el promover la incorporación de las personas con discapacidad en la vida política, económica, cultural y social, así como ser interlocutores y representantes de las personas con discapacidad ante las Administraciones Públicas (artículo 2).



En el mismo ámbito normativo que el proyecto sometido a dictamen, las diferentes Comunidades Autónomas sí han dado traslado a aquellos órganos que, dentro de su estructura administrativa, tienen encomendadas funciones similares a los órganos referidos, señalados anteriormente. A título de ejemplo, el Decreto 54/2006, de 22 de junio, de la Comunidad de Madrid, por el que se regula el acceso de las personas con discapacidad a la Administración de la Comunidad de Madrid, concedió participación al Consejo Asesor de Personas con Discapacidad de la Comunidad de Madrid, (Dictamen del Consejo de Estado 334/2006); o el Gobierno Balear, con carácter previo a la aprobación del Decreto 136/2005, de 28 de diciembre, de modificación del Decreto 36/2004, de 16 de abril, por el que se regula el acceso, la promoción interna y la provisión de puestos de trabajo de personas con discapacidad en la función pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, remitió el expediente al Consejo Económico y Social. En fin, el Consejo Andaluz de Atención a las Personas con Discapacidad, fue oído por la Junta de Andalucía antes de aprobar el Decreto 93/2006, de 9 de mayo, por el que se regula el ingreso, la promoción interna y la provisión de puestos de trabajo de personas con discapacidad en la Función Pública de la Administración General de la Junta de Andalucía.

Por ello, este Consejo Consultivo entiende que, aunque dichas omisiones no constituyen causa para suspender el plazo de emisión de este dictamen para promover la participación de los órganos referidos, sí debe recordar nuevamente la importancia que tienen los trabajos preparatorios, audiencia y participación de órganos e instituciones relacionados con la materia de que se trate, aportando sugerencias, información y objeciones a las normas que se proyectan, contribuyendo con ello a su acierto, oportunidad y legalidad, máxime cuando los mismos están integrados dentro de la organización institucional de la Comunidad.

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

Los intentos de integración en todos los aspectos de la vida económica, cultural y social por parte de las personas con discapacidad, han 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.

En el plano internacional se pueden citar, sin ánimo de exhaustividad, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966), la Declaración de Derechos del Retrasado Mental (aprobada por las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1971), la Declaración de los Derechos Humanos de los Impedidos (Resolución de 9 de diciembre de 1975, de la Asamblea General de las Naciones Unidas), la Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961, o el Programa de Acción Mundial para los Impedidos (proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 37/52, de 3 de diciembre de 1982) y diferentes Convenios de la Organización Internacional del Trabajo con atención especial a la discriminación en materia de empleo y ocupación o de readaptación profesional y empleo de personas inválidas.

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 el 7 de diciembre de 2000 en Niza, 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, hasta el punto de que el año 2003 fue declarado Año Comunitario de la Discapacidad en la Unión Europea, por Decisión del Consejo de 3 de diciembre de 2001.

Por lo que respecta a España, el artículo 9.2 de la Constitución 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 del Texto Constitucional 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. Junto a ello, en su artículo 23.2 asegura el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a



las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes, reservándose -por el artículo 103- a una norma con rango legal la regulación del estatuto de los funcionarios públicos y el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

En el plano estatal, tanto el poder legislativo como el ejecutivo han aprobado diferentes normas tratando de dotar de efectividad a los preceptos constitucionales. Así, la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y la Ley 53/2003, de 10 de diciembre, sobre empleo público de discapacitados, o el Real Decreto 2.271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad.

La reciente aprobación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, recoge en su artículo 59 la reserva en las ofertas de empleo público, para las personas con discapacidad, de un cupo no inferior al cinco por ciento de las vacantes, encomendando a cada Administración Pública la adopción de las medidas precisas para establecer las adaptaciones y ajustes razonables de tiempos y medios en el proceso selectivo y, una vez superado dicho proceso, las adaptaciones en el puesto de trabajo a las necesidades de las personas con discapacidad.

Por su parte, las diferentes Comunidades Autónomas también han dictado normas de diferente rango para tratar, dentro de su ámbito territorial y competencial, hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad en general, y en el acceso al empleo público en particular.

En el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, el artículo 13 del Estatuto de Autonomía, bajo el título de "Derechos sociales", en su apartado 8 ("Derechos de las personas con discapacidad") establece que "Las personas de Castilla y León con algún grado de discapacidad tienen derecho a la igualdad de trato y de oportunidades, a la accesibilidad en cualquier ámbito de su vida, así como a las ayudas públicas necesarias para facilitar su plena integración educativa, laboral y social. Mediante ley se asegurará la supresión de barreras en los espacios y dependencias de uso público y en el transporte público colectivo de pasajeros. La ley reconocerá asimismo la participación de las



personas con discapacidad en la definición de las políticas que les afecten a través de las asociaciones representativas de sus intereses”.

Por su parte, la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de Función de Pública de Castilla y León, en su artículo 3 reconoce el derecho de los castellano-leoneses para acceder a la función pública, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad; instando, en su disposición adicional primera, el desarrollo reglamentario de sistemas que faciliten la integración en la Administración Autonómica de las personas con discapacidad y desarrollando políticas activas que incluyan, entre otras, acciones que faciliten su acceso al empleo público. La citada disposición prevé asimismo la prestación de especial atención a la fase preparatoria de los procesos selectivos y de programas experimentales que permitan la ocupación de las personas con discapacidad en condiciones especiales y en puestos de trabajo no permanentes de la Administración Autonómica. El artículo 46.2 del mismo cuerpo legal establece que “En las pruebas selectivas serán admitidas las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás aspirantes. Se establecerán, 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. Se reservará, a aquellos que acrediten la condición legal de minusválido, un porcentaje no inferior al diez por ciento de las vacantes de la oferta global de empleo público, estableciéndose, igualmente, para aquellos que lo soliciten, las adaptaciones posibles y necesarias para la realización de las pruebas y los cursos de formación”.

Por último, debe tenerse en cuenta tanto el artículo 70.1 del Estatuto de Autonomía, según el cual “La Comunidad de Castilla y León tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: 1.º Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, 2.º Estructura y organización de la Administración de la Comunidad”, como el artículo 32.3 del mismo Estatuto, que establece: “Asimismo, en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento, prevista en el artículo 70.1.1.º del presente Estatuto, y de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen de los empleados públicos de la Comunidad y de su Administración Local, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución (...)”.



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 promoción interna, a la provisión de puestos de trabajo y a la formación en la Administración de Castilla y León.

4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Los reglamentos ejecutivos, como es el caso del proyecto objeto de dictamen, se definen jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 o 27 de mayo de 2002, entre otras) como aquellos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”.

Es, por tanto, preceptivo el dictamen sobre el mismo, diferenciándose así de los que no requieren dicho dictamen, que son los reglamentos independientes o de carácter organizativo: “son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios” (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de la reserva de ley.

Una vez efectuadas estas consideraciones previas, el Consejo Consultivo considera que procede realizar las siguientes observaciones al proyecto de decreto.

Artículo 1. *Objeto.*

Se considera acertada la remisión que este precepto hace al 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 a los efectos de determinar cuándo se considera a una persona con discapacidad. Sin perjuicio de ello, no se puede dejar de advertir sobre los peligros 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 otra parte, 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 4. *Porcentaje de reserva.*

Apartado 1.

El apartado 1 del artículo que se comenta 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 por 100, para su cobertura por las personas afectadas por discapacidad, hasta alcanzar el 2 por 100 del total de efectivos en la Administración de Castilla y León.

Los términos en que está redactado el citado apartado plantean algunos interrogantes. En primer lugar, la norma se configura con una proyección temporal (la reserva de como mínimo el 10 por 100, hasta alcanzar el 2 por 100 de efectivos en la Administración), pero no contiene previsión alguna en el caso que dicho 2 por 100 se haga efectivo, lo que avoca a la norma a una cierta indeterminación a partir del momento en que se alcance dicho objetivo. Es decir, no se prevé qué ocurrirá una vez alcanzado el umbral que se autoimpone el precepto que se comenta, lo que podría dar a entender que, en ese momento, cesaría toda obligación de reserva de cupo alguno.

Es preciso recordar que las normas nacen con una tendencia o vocación de permanencia en el tiempo, por lo que la redacción del apartado que se comenta conduce a limitar, con mayor o menor proximidad, su vigencia, sin ninguna previsión alternativa para el caso de que dicho umbral se alcance. Por ello el Consejo Consultivo advierte de esta circunstancia con el objeto de que se evalúe la posibilidad de señalar el cupo de reserva que deba aplicarse, una vez alcanzado el porcentaje del total de efectivos reservados para personas con discapacidad previsto en el texto.

Otra de las cuestiones que genera incertidumbre es que, aunque en este apartado se fija un porcentaje no inferior al 10 por 100 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 del texto constitucional, 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 reserve el 100 por 100 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 elogiada 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 proscriben 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”.



Apartado 2.

Con el fin de dotar al precepto de una mayor claridad, e impedir que pueda ser objeto de interpretaciones divergentes, deberá precisarse a qué se refiere el porcentaje del "10 % de esta cuota", en relación con los que aparecen recogidos en el apartado anterior.

Apartado 3.

Este apartado establece la posibilidad de concentrar la reserva de plazas para personas con discapacidad en las convocatorias de determinados cuerpos, escalas y categorías profesionales. Tal posibilidad puede sin embargo llegar a producir una discriminación injustificada respecto de los propios discapacitados, que pueden ver limitada su posibilidad de acceso al resto de cuerpos, escalas y categorías profesionales así como a las demás personas interesadas llamadas a acceder por el turno libre, en el caso de que, en aquellas convocatorias, el 100% de las plazas quedaran reservadas para personas discapacitadas.

Una de las posibles soluciones para evitar tal situación podría ser que cada convocatoria respetara el porcentaje de reserva establecido con carácter general, y en el supuesto de que este porcentaje no pudiera aplicarse por el escaso número de plazas o por la exigencia en la convocatoria de determinadas aptitudes físicas, se procediera, si fuera posible, a la acumulación del porcentaje de plazas resultante a aquellas convocatorias correspondientes al mismo cuerpo, escala o categoría profesional cuyo desempeño fuera más idóneo o se adaptara mejor a las peculiaridades de las personas con discapacidad. De no ser posible lo anterior, podrían incluirse en convocatorias correspondientes a otros cuerpos, escalas o categorías profesionales.

Artículo 5. *Convocatorias ordinarias con turno para personas con discapacidad.*

De conformidad con el apartado 1 del artículo 5, las vacantes reservadas al turno de personas con discapacidad no se ofrecerán al turno libre, sino que se prevé su acumulación al cupo que se destine para las personas con discapacidad en la oferta de empleo público del siguiente ejercicio con un límite máximo del 15 por 100 de total de ésta.



En relación con la opción que se recoge en este apartado de no acumular las vacantes reservadas al turno libre con carácter absoluto, se trata de una decisión que, plasmada con vocación de generalidad en una norma reglamentaria, no está exenta de ciertos riesgos en relación con las necesidades de la Administración Autonómica. Así, en este punto, no puede olvidarse que a través de las sucesivas ofertas de empleo público la Administración Autonómica trata de dotarse de los efectivos de personal necesarios en aquellos casos en que los puestos de trabajo con consignación presupuestaria no puedan ser cubiertos con los efectivos de personal existentes, y cuya cobertura se considere necesaria.

Por ello, si como se ha apuntado anteriormente, el cupo de reserva para personas con discapacidad en un determinado cuerpo, escala o categoría profesional fuese elevado -pues se prevé un mínimo pero no un máximo de reserva- y las personas con discapacidad presentadas a la correspondiente convocatoria no superasen el respectivo procedimiento de acceso, provisión o promoción, podría plantearse el problema de que la finalidad que se trata de alcanzar con la correspondiente oferta de empleo público, quedara malograda al no poder dotarse el cuerpo, escala o categoría para el que se ofrece el número de plazas necesarias para su adecuado funcionamiento con personas procedentes del turno libre, por vetárselo con carácter absoluto el apartado 1 del artículo que se analiza.

Por ello, este Consejo Consultivo sugiere la posibilidad de dejar abierta alguna vía para que las vacantes reservadas al turno de personas con discapacidad que no se cubran, sí puedan ser ofertadas a las que accedan a través del turno libre, arbitrando fórmulas tales como el reconocer esta posibilidad con carácter de excepcionalidad y/o justificándose debidamente, pues, si la necesidad de cubrir determinados puestos fuese perentoria, la Administración tendría que acudir a alguna fórmula de provisión temporal de las mismas. Otra alternativa podría ser la adoptada por la Comunidad Autónoma de la Rioja en su Decreto 51/2008, de 5 de septiembre, para el acceso al empleo público de las personas con discapacidad, en el que se prevé que las plazas ofertadas y no cubiertas, se podrán acumular a la cuota de reserva de oferta de empleo público del año siguiente, siempre que esta medida sea compatible con el marco jurídico aplicable a la configuración de la oferta, previendo que dicha medida se podrá aplicar por una sola vez para las citadas plazas; de modo que,



en caso de volver a quedar vacantes no será posible arrastrarlas a ofertas sucesivas.

Por otra parte, el apartado 2 del artículo que se comenta establece que durante el procedimiento selectivo se dará un trámite diferenciado a los dos turnos, el de personas con discapacidad y el turno libre, en lo que se refiere a las relaciones de admitidos, los llamamientos a los ejercicios y la relación de aprobados, corrigiéndose los ejercicios y pruebas de manera independiente. En este punto debería especificarse que las pruebas para discapacitados y para no discapacitados fueran el mismo día, para evitar que los primeros pudieran presentarse dos veces, o que esta posibilidad se impidiera por el órgano convocante en la propia convocatoria.

Artículo 7. Convocatorias específicas para personas con discapacidad con especiales dificultades para el acceso al mercado ordinario de trabajo.

No se prevé la posibilidad de acumulación -pero tampoco se niega- de las plazas que no sean finalmente cubiertas en estos procesos selectivos, a las restantes plazas que completen el cupo de reserva o al turno libre. Por otra parte, se considera conveniente especificar si los aspirantes que participen en las convocatorias por el turno a que se refiere este artículo podrán participar o no en algún otro turno para acceder a la misma categoría profesional.

Artículo 8. Convocatorias de promoción interna con turno de personas con discapacidad.

Las mismas consideraciones en cuanto a la fecha de celebración de los exámenes y métodos para evitar que se filtren el contenido de las pruebas que han sido realizadas al artículo 5, se hacen igualmente a este precepto.

Artículo 10. Adjudicación de puestos de trabajo.

Respecto a este artículo deben ponerse de manifiesto los peligros y la problemática que puede generar. Así, se permite alterar *de facto* el resultado de una oposición por parte del órgano convocante con base en criterios no del todo objetivados y determinados de manera taxativa en la norma que se dictamina. Aunque se considera acertado tener en cuenta la Ley 39/2006, de 14



de diciembre, de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia, para valorar los motivos por los que se solicita la alteración del orden de prelación para la elección de plazas ofertadas, es conveniente el desarrollo del artículo (la disposición final primera habilita para ello al titular de la Consejería competente en materia de Función Pública), para tratar de reducir en la medida de lo posible el amplio margen de discrecionalidad que se confiere al órgano convocante, por los peligros que puede suponer para las personas que accedan por el turno libre (en la línea apuntada, véase el Dictamen 461/2006, de 16 de noviembre de 2006, del Consejo Consultivo de Extremadura).

Artículo 12. Acreditación de la compatibilidad funcional para el ejercicio de las funciones y tareas.

Se considera conveniente la centralización en los órganos de la Comunidad Autónoma la acreditación de la compatibilidad funcional para el ejercicio de las funciones y tareas correspondientes al cuerpo, escala o categoría profesional, así como la procedencia o no de las adaptaciones necesarias del puesto de trabajo. La redacción propuesta parece admitir que los dictámenes puedan ser expedidos tanto por la Gerencia de Servicios Sociales como por el órgano competente en la materia de las diferentes Administraciones Públicas, aspecto éste no exento de riesgos toda vez que los criterios para apreciar la mencionada compatibilidad funcional o la necesidad de adaptación del puesto de trabajo pueden variar de una a otra Administración, con los peligros que podría ocasionar que ante un mismo supuesto dos Administraciones ajenas a las Autonómicas emitieran dictámenes de sentido contrario. Para evitar esta posibilidad, este Consejo Consultivo propone que sea la Administración Autónoma la única encargada de emitir el dictamen sobre compatibilidad o necesidad de adaptación, sin perjuicio de que puedan aportarse aquellos dictámenes, informes o certificados emanados desde otra Administración Pública.

Artículo 14. Adaptaciones de los puestos de trabajo.

En relación con presente artículo debería regularse las obligaciones que asume la Administración Autónoma en el supuesto en que no sea posible adaptar el puesto de trabajo cuando la adaptación exceda de "un ajuste razonable". A este respecto puede utilizarse la fórmula recogida en el artículo



21.4 y 5 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, según el cual:

“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 funcionarial o laboral, con al menos el 10 por 100 de los miembros de los órganos de representación de personal”.

Por otra parte, parece existir una cierta contradicción entre lo señalado en el apartado 3 del artículo 14, en cuanto que atribuye a la Consejería u Organismo al que se encuentre adscrito el puesto de trabajo será el encargado de la valoración de las adaptaciones necesarias para la incorporación del empleado con discapacidad, y el artículo 12, que atribuye a la Gerencia de Servicios Sociales la competencia para emitir el dictamen relativo a la procedencia o no de las adaptaciones necesarias del puesto de trabajo. Se considera necesaria la mejora de la redacción de ambos artículos en el sentido



de que la redacción definitiva no genere dudas respecto a la competencia y atribuciones de los diferentes órganos en los preceptos comentados.

Artículo 18. 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.

Tal y como se adelantó al inicio del presente dictamen, debería valorarse la existencia de un Consejo Regional y de diferentes Consejos Provinciales para las personas con discapacidad en la composición de la Comisión de Seguimiento, así como la perfecta identificación de los fines, objetivos y funciones que se atribuyen a aquéllos y al nuevo órgano que se crea, con el fin de evitar la duplicidad de funciones entre uno y otro y, finalmente, la remisión de la información recíproca entre cada uno de los órganos que se mencionan, con el fin de que se de efectividad al principio de transversalidad, en al ámbito de la Comunidad Autónoma, en las políticas sobre personas con discapacidad, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Por otra parte, se estima que no se ha dado cumplimiento íntegro a lo preceptuado en los artículos 11 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 53 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en cuanto a creación de órganos. Es por ello que se considera necesaria su regulación en cuanto a estos extremos en el texto de la norma que se proyecta, sin perjuicio del posterior desarrollo que se haga del mismo, con el objeto de cumplir las previsiones establecidas en los preceptos señalados anteriormente.

Y es que, si bien el informe elaborado por la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de 25 de agosto de 2008, no plantea objeciones a la aprobación del proyecto de decreto que se comenta, no se puede olvidar que la ejecución del mismo exigirá detraer las correspondientes partidas presupuestarias para su efectivo cumplimiento, previendo con ello tanto aquellas cuestiones de ámbito económico que puede acarrear el funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, como la adaptación de los



diferentes puestos de trabajo o la impartición de cursos de formación de las personas con discapacidad a que se refiere el artículo 17.

5ª.- Técnica normativa. Correcciones lingüísticas y gramaticales.

Con carácter general, debería revisarse la redacción y puntuación empleada en el texto, con el fin facilitar su comprensión. Así, a título de ejemplo, debe optarse por utilizar el mismo criterio de redacción en cuanto a la fijación de porcentajes, observándose en el texto remitido como unas veces se utiliza “%” y otras la expresión “por cien” en el artículo 3.

De conformidad con las directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de junio de 2005, en concreto con la número 11, la denominación “exposición de motivos” para intitular la parte expositiva de las normas queda reservada a los anteproyectos de ley; en las demás disposiciones no se titulará la parte expositiva.

En cuanto a las citas de las disposiciones normativas que se realizan en el texto, éstas deberán incluir el título completo de la norma, con el siguiente orden: tipo (completo), número y año, (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, fecha y nombre. Tanto la fecha de la disposición como su nombre deberán escribirse entre comas, respetando, tanto en su redacción como en su puntuación, la denominación oficial. (letra k, directrices 68 y siguientes).

Las citas de los artículos y disposiciones de otros textos normativos deben ir escritos en minúscula, así “Disposición Adicional Séptima” en el párrafo séptimo del preámbulo del decreto.

En cuanto a la redacción de la disposición final única, se considera más acertado sustituir la contracción “al”, por el artículo “el”.

Por otro lado, de conformidad con las directrices 42 y 59, del citado Acuerdo de 22 de junio de 2005, sería conveniente que la disposición adicional única, que establece la modificación de determinados preceptos del Decreto 67/1999, de 15 de abril, fuera incluida -en una más correcta técnica legislativa- como una disposición final, pues entre éstas deben incluirse, por este orden: a) los preceptos que modifiquen el derecho vigente; b) las cláusulas de salvaguardia del rango de ciertas disposiciones, así como de salvaguardia de



disposiciones normativas o de competencia ajenas; c) las reglas de supletoriedad; d) las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas; y e) las reglas sobre la entrada en vigor de la norma y la finalización de su vigencia.

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.