

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 39, noviembre de 2025
 Sección: ARTÍCULOS
 Recibido: 30-07-2025
 Modificado: 30-10-2025
 Aceptado: 30-10-2025
 Publicado: 27-11-2025
 ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11569>
 Páginas: 60-77



Referencia: Baz Vicente, R. (2025). Administración General del Estado y personas con discapacidad: régimen jurídico y desafíos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 39, 60-77. <https://doi.org/10.24965/gapp.11569>

Administración General del Estado y personas con discapacidad: régimen jurídico y desafíos

General Administration of the State and people with disability: Legal framework and challenges

Baz Vicente, Rubén

Funcionario de carrera de la Administración General del Estado, en excedencia (España – Spain)
 rubenbazvicente@hotmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciado en Derecho (Universidad de Salamanca), máster en Dirección Pública y Liderazgo Institucional (Universidad de Vigo), máster interuniversitario en Sostenibilidad y Responsabilidad Social Corporativa (UNED-Universitat Jaume I) y diplomado en Altos Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Ha realizado los Programas Ejecutivos de Liderazgo Público del IE Business School y en Gobernanza del Sector Público de ESADE. Funcionario de carrera del Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado y de la Escala Técnica de Gestión de Organismos Autónomos del Estado, actualmente en excedencia. Ha sido secretario general técnico de Derechos Sociales y Agenda 2030 y subsecretario de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. Actualmente es responsable de relaciones institucionales y sostenibilidad en Philip Morris Spain.

RESUMEN

Objetivos: en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE), no existe un único repositorio que sirva de referencia para conocer el número de personas con discapacidad que acceden a la función pública en las diferentes convocatorias ni, en consecuencia, tampoco cuál es el número total de personas con discapacidad que emplea. **Metodología:** se estudian distintas convocatorias de acceso y promoción de personas con discapacidad en el ámbito de la AGE, de varios años, relativas tanto a personal funcionario como laboral, así como de distintos ministerios. **Resultados:** a pesar de la existencia de cupos de reserva de plazas para las personas con discapacidad, la realidad muestra que su virtualidad sólo es efectiva en el momento de la convocatoria (aunque a veces ni siquiera), pero difiere bastante de la realidad del número de personas de este colectivo que superan las pruebas. **Conclusiones:** teniendo en cuenta que la discapacidad es una política transversal, las medidas de discriminación positiva deben tener un impacto real, y no quedarse sólo en el mero cumplimiento de los cupos de reserva en las convocatorias de los procesos selectivos. En este sentido, en el artículo se efectúan una serie de recomendaciones que pueden contribuir a la mejora tanto del acceso a la función pública como de la carrera profesional de las personas con discapacidad.

PALABRAS CLAVE

Personas con discapacidad; igualdad de oportunidades; inclusión; acceso al empleo público y carrera profesional.

ABSTRACT

Objectives: Within the scope of the General Administration of the State, there is no single repository that serves as a reference to know the number of people with disabilities who access the public service

in the different calls nor, consequently, what is the total number of people with disabilities that it employs.

Methodology: Different calls for access and promotion of people with disabilities in the framework of the General Administration of the State, of several years, related to both civil servants and ordinary employees, as well as from different ministries, are studied. **Results:** Despite the existence of job vacancies reserved for people with disabilities, the reality shows that its virtuality is only effective at the time of the call (although sometimes not even at all), but it differs quite a bit from the reality of the number of people in this group who pass the processes. **Conclusions:** Taking into account that disability is a cross-cutting policy, positive discrimination measures must have a real impact, and not just comply with the reserve quotas in the calls for selection processes. In this regard, the article makes a several recommendations that can contribute to improving both access to the civil service and the professional career of people with disabilities.

KEYWORDS

People with disabilities; equal opportunities; inclusion; access to public employment and professional career.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. JUSTIFICACIÓN. 1.2. OBJETIVOS. 1.3. METODOLOGÍA. 2. RÉGIMEN JURÍDICO. 2.1. EVOLUCIÓN NORMATIVA. 2.2. MARCO JURÍDICO VIGENTE: PARTICULARIDADES EN EL ÁMBITO PÚBLICO. 2.3. INNOVACIONES JURÍDICAS MÁS RECIENTES. 3. ESPECIAL REFERENCIA AL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO Y CARRERA PROFESIONAL. 3.1. ANTECEDENTES. 3.2. EVOLUCIÓN. 4. ANÁLISIS COMPARATIVO DE DISTINTOS PROCESOS SELECTIVOS. 5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE *LEGE FERENDA*. 5.1. CONCLUSIONES. 5.2. PROPUESTAS DE *LEGE FERENDA*. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Justificación

El presente estudio se centra en el análisis del acceso al empleo público por parte de las personas con discapacidad en España, específicamente en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE). La justificación de este trabajo radica en la importancia del empleo como un factor clave para la inclusión social y la autonomía de las personas con discapacidad, así como en el papel del sector público como modelo de inclusión y cumplimiento de las exigencias en materia de igualdad de oportunidades.

Es preciso señalar que esta materia se enmarca en la dimensión social del desarrollo sostenible, por cuanto se refiere a las personas con discapacidad y su relación con el entorno. De aquí que nos encontremos ante una dimensión asociada a lo político-institucional (Parada-Zuluaga y Sánchez-Vásquez, 2014).

Además, en relación con la responsabilidad social corporativa, la Administración «debe tener un papel activo e integrar y asumir el planteamiento responsable en sus propias actuaciones» (Puig, 2009, p. 354).

El empleo es un aspecto fundamental de toda persona para la plena participación en la sociedad. Sin embargo, las personas con discapacidad siguen enfrentando barreras significativas para acceder al mercado laboral. En este sentido, las personas con discapacidad aún afrontan obstáculos considerables en el acceso a la asistencia sanitaria, la educación, el empleo y las actividades recreativas, así como en la participación en la vida política, y sufren un mayor riesgo de pobreza o exclusión social (28,4 %) que las personas sin discapacidad (18,4 %)¹.

Las barreras son de diversos tipos, aunque se pueden comprender en los siguientes tipos (Fundación Adecco, 2025, pp. 16-17):

- a) Físicas y de accesibilidad (falta de adaptación de las infraestructuras –ascensores, rampas, ausencia de medidas de accesibilidad sensorial–, transporte y desplazamiento).
- b) Pedagógicas y curriculares (dificultades relacionadas con la metodología de enseñanza, el currículo y los apoyos educativos).

¹ Comisión Europea (2021). Una Unión de la Igualdad: Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021DC0101>

- c) Actitudinales (como prejuicios, expectativas bajas y actitudes de sobreprotección hacia las personas con discapacidad, tanto de sus propias familias como de la sociedad en general, que terminan limitando sus oportunidades).
- d) Tecnológicas y de comunicación (tanto desde el punto de vista de brecha digital o carencia de acceso a medios tecnológicos como la falta de adecuación de estos; por ejemplo, videos sin subtítulo o sin intérprete de lengua de signos que excluyen a alumnos con discapacidad auditiva).
- e) Barreras normativas y de política educativa (la falta de itinerarios formativos adaptados a las capacidades de las personas constituye una barrera estructural que laстра tanto la formación como la inclusión laboral de las personas con discapacidad).

Como se verá, España cuenta con un marco legislativo que fomenta la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Tradicionalmente, esta cuestión se ha abordado desde el punto de vista normativo, estableciendo cupos o «cuotas de reserva» (Rodríguez, 2023, p. 2).

No obstante, la aplicación efectiva de la inclusión laboral para este colectivo en el ámbito público sigue enfrentando desafíos, como la falta de adaptación de los procesos selectivos o la escasa sensibilización en algunos ámbitos administrativos, con evidentes repercusiones negativas para la carrera profesional de las personas con discapacidad.

A pesar de los avances normativos, tanto a nivel internacional como nacional, las tasas de ocupación de este colectivo siguen siendo inferiores a las de la población general.

En este sentido, la participación activa de las personas con discapacidad en el mercado laboral en general es del 35,5 %, frente a un 78,5 % de las personas sin discapacidad². En el eje económico, la desventaja relativa de la población con discapacidad se estima en un 39,5 % respecto al conjunto de la población. El indicador más alarmante es la inactividad laboral: dos de cada tres personas en edad de trabajar no están ocupadas ni en búsqueda activa de empleo (Observatorio Estatal de Discapacidad, 2024, p. 198).

Por lo tanto, no estamos ante un hecho aislado, siendo también un reto para el ámbito privado de relaciones laborales, aunque no se aborde esta cuestión en el presente estudio.

La Administración General del Estado debe ser el referente tanto para otras Administraciones como para que las empresas³ puedan cumplir con sus obligaciones en el marco de una sociedad inclusiva, donde las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho al trabajo en igualdad de condiciones con el resto de las personas.

En este artículo se analiza cómo la Administración General del Estado está afrontando esta situación, mediante el análisis de la información extraída de distintas convocatorias de los últimos años, tanto de los cuerpos generales como especiales, y de diferentes grupos y subgrupos.

En este sentido, el presente estudio busca ser una herramienta útil para la formulación de recomendaciones que, a modo de propuestas de nuevas políticas públicas o de mejora regulatoria, tengan como fin reforzar la inclusión laboral de las personas con discapacidad en la AGE, garantizando el cumplimiento efectivo de sus derechos y promoviendo un modelo de empleo público más equitativo y accesible.

1.2. Objetivos

Teniendo en cuenta todo lo anterior, el principal objetivo de este trabajo es el desarrollo de una investigación empírica encuadrada dentro del ámbito de la responsabilidad social que la Administración debe asumir con la sociedad en general.

Por otro lado, con este trabajo se pretende conseguir el siguiente objetivo prioritario: describir el marco jurídico del acceso al empleo público de las personas con discapacidad, determinar las consecuencias de su aplicación práctica y efectuar una serie de propuestas de futuro para hacer que este derecho sea real y efectivo.

Asimismo, el presente trabajo también persigue una serie de objetivos secundarios como los que se citan a continuación:

- Analizar el acceso de las personas con discapacidad al empleo público en la AGE, identificando los principales desafíos y barreras existentes.

² Datos recogidos del Instituto Nacional de Estadística (INE): Empleo de las personas con discapacidad. Datos 2023. <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?tpx=49172>

³ Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas, aprobada el 24 de octubre de 2014 por el Consejo de Ministros (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014, p. 22).

- Evaluar la eficacia del marco normativo actual en la promoción de la inclusión laboral de este colectivo en la Administración pública.
- Extraer una serie de conclusiones que reflejen la importancia de que la Administración General del Estado sea un ejemplo en esta materia y permitan optimizar la accesibilidad y equidad en los procesos selectivos del empleo público.
- Efectuar un conjunto de propuestas de futuro que, a modo de *lege ferenda*, permitan hacer efectiva la implementación de medidas que favorezcan el acceso a la función pública y la carrera profesional de las personas con discapacidad, mejorando la empleabilidad.

Para dar cumplimiento a estos objetivos, se han planteado una serie de preguntas, que son las que han guiado el proceso de investigación llevado a cabo. Así, estas preguntas son las que siguen:

- ¿Cuáles son las principales barreras que enfrentan las personas con discapacidad en el acceso al empleo público en España?
- ¿En qué medida el marco normativo vigente facilita o dificulta la inclusión laboral de las personas con discapacidad en la Administración pública?
- ¿Cómo se están implementando las políticas de reserva de empleo y cuál es su impacto real en la empleabilidad del colectivo?
- ¿Qué cambios o mejoras se podrían introducir en los procesos selectivos para garantizar un acceso más equitativo?
- ¿Las personas con discapacidad empleadas públicas disponen de las mismas oportunidades de carrera profesional que el resto?
- ¿Qué cambios normativos serían necesarios acometer para conseguir la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad en el ámbito del empleo público?

1.3. Metodología

La realización de este trabajo de investigación, que se podría encuadrar, en términos generales, en el ámbito material del área de la Teoría de la Empresa⁴, al tratarse de un asunto vinculado a la responsabilidad social corporativa, se ha desarrollado bajo la perspectiva de un método cualitativo, en el que se ha seguido un proceso estructurado en tres grandes fases, dentro de las que se enmarcan una serie de tareas o actividades.

En primer lugar, como diseño de la investigación, se ha optado por la realización de un estudio descriptivo bajo el enfoque cualitativo de un estudio de caso. En concreto, el estudio se centra en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE), sin perjuicio de que las conclusiones sean exportables a todas las Administraciones existentes en España.

Como labor de investigación principal del presente trabajo, se ha llevado a cabo un análisis de diversos procesos selectivos con el objetivo de conocer cómo perciben y reaccionan las personas con discapacidad ante las medidas de fomento de acceso al empleo público de este colectivo.

En este proceso, es preciso comenzar señalando las dificultades para encontrar información, pues, en general, las páginas web ministeriales dedicadas a los procesos selectivos van desglosando cada una de las fases y trámites de forma unitaria, sin distinción por forma de acceso (turno general, ya sea libre o promoción interna, o cupo de reserva para personas con discapacidad). En este sentido, hay que poner de manifiesto que, de conformidad con lo indicado por el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, no siempre se dispone de información sobre las personas presentadas a las correspondientes convocatorias de selección (Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, 2024, p. 2).

Debido a esa situación, ha sido necesario descargar la información general e ir discriminando en cada listado la información necesaria. Por ejemplo, en el caso de admitidos, hay procesos en los que las personas con discapacidad aparecen en listados específicos y otros en los que aparecen en el total de admitidos y excluidos, con una letra que identifica si van por el cupo de reserva. Igualmente, en los aprobados finales, ya sean de turno libre o de promoción interna, la única forma de averiguar si hay alguna persona con

⁴ «[...] la empresa se concibe como una organización sujeta a derechos y obligaciones, especialmente en materia social, contribuyendo a la creación de un nuevo modelo empresarial donde aquélla es un actor más de las relaciones sociales ejerciendo su poder de una forma responsable» (Ayala, 2021, p. 183).

discapacidad es tomar como referencia a los admitidos por el cupo e ir buscando una a una si finalmente aparecen entre los aprobados.

Entrando a analizar los resultados concretos del trabajo de campo, se han analizado 51 procesos selectivos (convocatorias), relativos a 13 cuerpos de personal funcionario, todos pertenecientes a la Administración General del Estado, desde el subgrupo A1 al C2, adscritos a varios departamentos ministeriales, e incluyendo también uno de personal laboral, específico para personas con discapacidad intelectual.

En concreto, el trabajo se ha centrado en los siguientes cuerpos y escalas, con referencia a las convocatorias de los últimos años que se indican en la tabla 1⁵:

TABLA 1. CUERPOS/ESCALAS Y LAS CONVOCATORIAS DE ACCESO DE LOS MISMOS ANALIZADAS

MINISTERIO	CUERPO	SUBGRUPO	CONVOCATORIAS
Ministerio de Economía y Empresa	Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado	A1	2023, 2022, 2021 y 2019
	Cuerpo Superior de Inspectores de Seguros del Estado	A1	2024, 2022, 2021, 2019 y 2018
	Cuerpo Superior de Estadísticos del Estado	A1	2024, 2019 y 2018
	Cuerpo de Diplomados Comerciales del Estado	A2	2024, 2022, 2021, 2019 y 2018
	Cuerpo de Diplomados en Estadística del Estado	A2	2023, 2022 y 2019
	Cuerpo General Administrativo de la Administración del Estado, especialidad estadística	C1	2024, 2022 y 2020
Ministerio de Justicia	Cuerpo de Auxilio Judicial	C2	2022
Ministerio de Hacienda	Cuerpo Superior de Inspectores de Hacienda del Estado	A1	2023, 2022, 2021
	Cuerpo Superior de Vigilancia Aduanera	A1	2024, 2022, 2021 y 2019
	Cuerpo Técnico de Hacienda	A2	2024
Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública	Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado	A1	2023, 2022, 2020 y 2019
	Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado	A1	2023, 2022, 2020 y 2019
	Escala Técnica de Gestión de Organismos Autónomos del Estado ⁶	A1	2022, 2020, 2019 y 2018
	Personal laboral fijo, Tareas Complementarias de Apoyo (plazas reservadas para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual)	Grupo profesional E0	2024

Fuente: elaboración propia.

Se han elegido estos procesos porque se consideran una muestra lo suficientemente representativa del estado de la cuestión en la Administración General del Estado. Teniendo en cuenta que la selección no

⁵ Varias de ellas contienen plazas de la oferta de empleo público de años anteriores a las mismas, si bien esta variable no tiene incidencia alguna en los resultados del análisis.

⁶ Se trata de una escala cuyo acceso está restringido solo a aspirantes por promoción interna, esto es, pertenecientes al subgrupo A2 con, al menos, dos años de antigüedad. Por lo tanto, es un magnífico referente desde el punto de vista de la carrera profesional, tanto como medio para implementar una actuación positiva por parte de la Administración General del Estado como para determinar las aspiraciones de promoción profesional de los funcionarios con discapacidad.

depende de un único órgano, sino que está descentralizada en varios ministerios, se ha querido reflejar esta diversidad, por lo que este análisis permite extraer información suficiente para llegar a unas conclusiones que puedan ser extrapoladas al resto de procesos selectivos, así como para la elaboración de políticas públicas inclusivas y de discriminación positiva.

Los parámetros de la investigación han sido los siguientes:

- I. Todos los procesos selectivos analizados se encuadran en el ámbito de la Administración General del Estado.
- II. Para evitar sesgos, solo se han seleccionado convocatorias ordinarias dirigidas al público en general (turno libre y promoción interna), no las extraordinarias de estabilización, pues estas solo afectan a personal laboral de carácter temporal.
- III. El estudio abarca procesos selectivos tanto de personal funcionario como de laboral. En el primer caso, asimismo, se han analizado procesos de todos los grupos y subgrupos de clasificación (A1, A2, C1 y C2).
- IV. En los casos en los que la convocatoria es única para turno libre y promoción interna, el cómputo de plazas del CRD se considera de forma unificada para tener la visión de conjunto.
- V. Para analizar el número de candidaturas se tiene en cuenta el número de solicitudes válidamente presentadas (presentes en las listas definitivas de admitidos), pues, salvo excepciones, no existe información sobre los aspirantes que realmente acuden al primer ejercicio (presentados al proceso selectivo).

Para la elaboración del marco teórico se ha llevado a cabo una revisión de la literatura pertinente y de los textos normativos sobre la materia, de tal forma que se ha profundizado en la contextualización y el régimen jurídico sobre el acceso al empleo público y las personas con discapacidad, sus peculiaridades en relación con el resto de personal, identificando, consiguientemente, su estatus actual.

Por último, una vez aplicado el método cualitativo de análisis de caso centrado en la Administración General del Estado, en la última fase del proceso se han elaborado una serie de conclusiones sobre el estado de la cuestión del objeto de estudio. Asimismo, se han propuesto una serie de aspectos que deberían servir de orientación, a modo de recomendaciones de futuro, para permitir que este colectivo disponga de los medios necesarios para hacer efectivo su derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad real y efectiva, en definitiva, un sistema diferenciado, no totalmente, pero sí sustancialmente, al del resto de personas.

2. RÉGIMEN JURÍDICO

2.1. Evolución normativa

A nivel internacional, es necesario hacer referencia a la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. Fue ratificada por España el 3 de diciembre de 2007 y cuya entrada en vigor se produjo el 3 de mayo de 2008, pasando a formar parte de nuestro ordenamiento jurídico, de conformidad con lo establecido en el art. 96.1 CE. El art. 27 de la convención contiene una disposición de gran valor para la cuestión objeto de estudio, al establecer que «los Estados parte reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás...».

En el ordenamiento jurídico interno, como principal fuente del mismo, es la propia Constitución española de 1978 la que consagra un principio básico que sirve de inspiración al resto de las normas en esta materia. En concreto, el art. 9.2 CE, bajo los postulados del Estado social (art. 1.1 CE), consagra el conocido como principio de igualdad real o efectiva al establecer que «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

En lo que aquí interesa, este precepto debe ser puesto en relación con el 23.2 CE, pues es el que determina la igualdad de todos los ciudadanos, sin distinción, al acceso a la función pública.

En desarrollo de varios preceptos constitucionales (9, 10, 14 y 49 CE) se aprobó en España la primera norma con rango de ley relativa a las personas con discapacidad, la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (LISMI), dirigida a regular la atención y los apoyos a las personas con discapacidad y sus familias.

Destaca la previsión que contenía en su art. 38.1, el cual mandataba a las empresas, tanto públicas como privadas, con cincuenta o más trabajadores fijos a que, al menos, contaran con un 2 % de personas con discapacidad.

Sin embargo, no es hasta diez años después de aprobarse la Carta Magna cuando el legislador lleva a cabo la implementación efectiva de este principio de igualdad para las personas con discapacidad en el ámbito del empleo público. Fue la Ley 23/1988, de 28 de julio, la que modificó la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, para introducir un cupo no inferior al 3 % de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad de grado igual o superior al 33 %.

Esta regulación constituye un hito fundamental por cuanto fue la primera vez que se sancionó, con rango legal, un cupo de plazas destinadas en exclusiva al colectivo de personas con discapacidad.

En esta línea se enmarca la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, cuyo art. 17, que continúa en vigor, estableció la exención de pago de la tasa de derechos de examen a favor de las personas con discapacidad igual o superior al 33 %.

Posteriormente, hay que citar la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, cuya disposición adicional sexta establece que «el grado mínimo necesario para generar el derecho a los beneficios establecidos en las medidas de fomento del empleo» en favor de las personas con discapacidad «deberá ser igual o superior al 33 por 100». Esta novedad es importante, pues clarificaba el ámbito subjetivo que da lugar al establecimiento de medidas de discriminación positivas.

Asimismo, la Ley 53/2003, de 10 de diciembre, sobre empleo público de discapacitados (sic), dictada con el fin exclusivo de introducir una nueva modificación a la Ley 30/1984, contenía un artículo único para elevar el porcentaje mínimo de reserva de plazas de su disposición adicional decimonovena del 3 al 5 %.

Por Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se elevó el cupo de reserva de vacantes para personas con discapacidad del 5 al 7 % y, como hito a destacar, por primera vez se establece una cuota específica para personas con discapacidad intelectual.

Desde este momento, se suceden otro conjunto de normas que articulan el marco actual sobre la materia, a lo que se dedicará el epígrafe siguiente.

2.2. Marco jurídico vigente: particularidades en el ámbito público

Como reflejo de la relevancia de las políticas de inclusión de las personas con discapacidad en el empleo público, hace casi veinte años se dictó la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) que, en la práctica, vino a consolidarse como principal norma en la materia, al derogar, formal y sustancialmente, las leyes que habían articulado la relación estatutaria y laboral desde 1964.

El art. 59 se dedica precisamente a las «personas con discapacidad» y preveía la reserva de un cupo no inferior al 5 % de las vacantes.

Debido a varias reformas puntuales que se operaron en el EBEP, y por razones de seguridad jurídica, para crear un texto «completo y sistemático», tal y como dispone la exposición de motivos, posteriormente se ha derogado esta ley mediante el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), actualmente vigente como norma básica y fundamental en materia de función pública.

Igualmente, es el art. 59 TREBEP el que se ocupa de las personas con discapacidad y prevé tanto el 7 % de reserva de plazas como que, de estas, el 2 % debe destinarse a personas con discapacidad intelectual y el 5 % para cualquier otro tipo de discapacidad.

Con ámbito de aplicación general, tanto en el sector público como en el privado, actualmente es de aplicación 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. A los efectos que aquí interesan, y como ya hacía la LISMI, establece una cuota de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad en su art. 42.

Recientemente se ha aprobado el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo⁷.

⁷ Fue convalidado por el Congreso de los Diputados el 10 de enero de 2024.

Esta norma contiene dos novedades muy importantes que es preciso destacar:

- a) Se aumenta del 7 al 10 % las plazas que en la oferta de empleo público se reservan para personas con discapacidad, siendo al menos el 2 % de las mismas para personas que acrediten discapacidad intelectual y el 8 % restante para personas que acrediten cualquier otro tipo de discapacidad.
- b) Creación de las unidades de inclusión de las personas con discapacidad en cada departamento ministerial, a las que se hará referencia más adelante.

Otra norma de gran interés, todavía vigente a pesar de que fue aprobada hace más de veinte años, es el Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad, constituyendo la norma principal que regula este asunto. Es muy relevante no solo desde el punto de vista del acceso, sino también para la carrera, pues sobre la promoción del personal con discapacidad el TREBEP guarda silencio, pero el art. 5.1 del Real Decreto 2271/2004 establece que en los procesos de promoción interna deberá reservarse un cupo no inferior al 5 % de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad.

En desarrollo y concreción de este real decreto, se ha aprobado la reciente Orden PJC/804/2025, de 23 de julio, por la que se establecen criterios generales para la adaptación de medios y tiempos y la realización de otros ajustes razonables en los procesos selectivos para el acceso al empleo público de personas con discapacidad. A ella me referiré en el siguiente epígrafe.

2.3. Innovaciones jurídicas más recientes

La novedad más importante respecto de la protección jurídica integral de las personas con discapacidad es la modificación del art. 49 CE, que tuvo lugar el 15 de febrero de 2024, constituyendo la primera reforma de carácter social de nuestra Carta Magna. Sin profundizar en este asunto, pues no constituye el objeto del presente estudio, es necesario destacar que el nuevo precepto contiene un mandato explícito a los poderes públicos para que impulsen «políticas que garanticen la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad».

Desde la perspectiva legal, el referido Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, contiene una serie de previsiones que procede destacar por su relevancia para la materia que nos ocupa. Así, el art. 112.2 d), dedicado a los principios rectores del acceso al empleo público, establece que la Administración del Estado garantizará la accesibilidad, mediante «la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública».

Además, dedica el art. 113 de forma exclusiva al acceso al empleo público de las personas con discapacidad. Hasta ahora, tomando como referencia el precedente más inmediato, el TREBEP dedicaba un artículo a las personas con discapacidad, aunque a los solos efectos de establecer un cupo de reserva y de prever la adaptación de tiempo y medios (art. 59). Sin embargo, ahora se ha producido un avance significativo, por cuanto contempla aspectos cualitativos de gran importancia (como los principios de igualdad, no discriminación y accesibilidad universal), regula el acceso de las personas con discapacidad intelectual y permite expresamente la utilización de prótesis en los procesos selectivos.

Como ya se avanzó anteriormente, otra de las grandes novedades del Real Decreto-ley 6/2023 es que da carta de naturaleza a las unidades de inclusión de personas con discapacidad. A este respecto, la disposición adicional decimoquinta determina que deberá constituirse en cada uno de los departamentos ministeriales y estarán adscritas a la Subsecretaría. A estas unidades se les atribuyen unas importantísimas funciones en la materia, como son:

- a) Garantizar las medidas de adaptación de puesto de trabajo y velar por la plena incorporación y desarrollo profesional de dicho personal en su ámbito laboral.
- b) El seguimiento y evaluación de las medidas en favor de las personas con discapacidad en las ofertas de empleo público.
- c) La elaboración de estadísticas relativas a la efectiva ocupación de plazas en su correspondiente ámbito.

En esta exposición de las novedades hay que citar el Proyecto de Ley de la Función Pública de la Administración del Estado, actualmente en tramitación parlamentaria⁸.

⁸ https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XV&_iniciativas_id=121/000031

Pues bien, en la exposición de motivos, señala, entre los principios de carácter transversal inspiradores del proyecto de ley, el de «igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad tanto en el acceso al empleo público, como en el desarrollo profesional y en la formación, conforme a los mandatos del art. 27 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad».

Además, dentro de los principios rectores de la actuación de los servidores públicos, recoge el «fomento de la diversidad y de la inclusión de las personas con discapacidad o de los grupos infrarrepresentados» (art. 1.3 e).

Dentro de este punto, y como novedad importante ya comentada en el apartado 2.2, hay que citar la Orden PJC/804/2025, de 23 de julio, por la que se establecen criterios generales para la adaptación de medios y tiempos y la realización de otros ajustes razonables en los procesos selectivos para el acceso al empleo público de personas con discapacidad. Esta reciente orden contempla, como novedades principales, que las adaptaciones incluyan la puesta a disposición tanto de medios humanos y materiales como de asistencias y soportes.

Asimismo, las adaptaciones de medios humanos podrán consistir en la puesta a disposición de la persona con discapacidad de un asistente personal y se garantizará, cuando así esté previsto en la normativa correspondiente, el acceso con perro de asistencia, pudiendo mantener a este junto al aspirante durante todo el proceso selectivo.

Por último, procede indicar que, actualmente, la Secretaría de Estado de Función Pública está elaborando un plan ejecutivo que tiene como uno de sus pilares promover la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo público, para garantizar la accesibilidad en los procesos de selección de todas las personas con discapacidad. Ello permitirá revisar y actualizar aquellos aspectos de la regulación actual de las adaptaciones de tiempos y medios que hayan podido quedar desfasados (Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, 2024, p. 24).

3. ESPECIAL REFERENCIA AL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO Y CARRERA PROFESIONAL

3.1. Antecedentes

España ha sido y es un país concienciado en materia de inclusión de las personas con discapacidad (Casado, 2023, p. 201). Lejos quedan los postulados del inicio de la democracia, donde la discapacidad era una cuestión personal, de salud, como así se recogía en la redacción original del art. 49 CE, para entender este fenómeno como algo social, relacionado con el entorno (Victoria, 2013, p. 820). Aquí radica la importancia de implementar políticas que favorezcan la inclusión real de las personas con discapacidad.

Para plasmar con precisión el origen de esta política pública, es preciso hacer referencia a la exposición de motivos de la Ley 53/2003, de 10 de diciembre, sobre empleo público de discapacitados (sic), por cuanto es muy elocuente para describir el punto de partida:

El acceso de las personas con discapacidad al empleo público en las distintas Administraciones públicas sigue ofreciendo un panorama desalentador.

Aunque existe un mandato legal explícito y muy claro en la Ley de la Función Pública, la realidad es el lamentable incumplimiento del mismo.

Según datos facilitados por el Gobierno, como respuesta a una pregunta realizada por el Grupo Parlamentario Socialista, en los años 2000 y 2001 se estima que el número de personas con discapacidad que llegaron a aprobar en las distintas convocatorias para funcionarios de la Administración General del Estado oscilaba en torno al 0,2 por 100. El Estado convocó un total de 94 plazas para personas con discapacidad en esos ejercicios, pero únicamente se cubrieron 10 plazas por personas con un 33 por ciento o más de minusvalía. Desde el Ejecutivo se indica que el número de aspirantes discapacitados es muy reducido, a pesar de que en el año 2000 se presentaron 129 personas con un 33 por ciento o más de minusvalía para 44 plazas ofertadas.

En suma, las personas con discapacidad se ven sometidas a importantes barreras para acceder al empleo público, obstáculos que no son justificables, pues la actividad de los servicios públicos es perfectamente compatible con la capacidad y formación de las personas con discapacidad.

3.2. Evolución

Según el Instituto Nacional de Estadística (2009, p. 6), en el año 1999 accedieron al empleo público por el cupo de reserva de discapacidad 3 900 personas, mientras que en 2008 lo hicieron 14 200. Por lo

tanto, en solo nueve años, el incremento fue notable, pues, aunque en términos nominales las cifras no parezcan muy reveladoras, lo cierto es que, en términos relativos, el incremento en el ámbito público fue del 364 %.

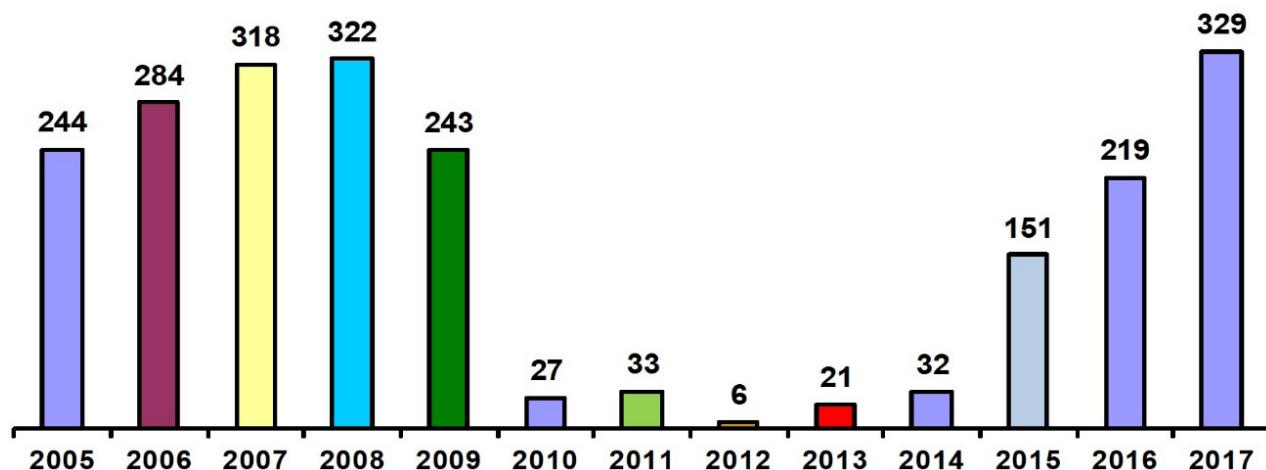
Poniendo el foco en la Administración General del Estado, tomando como referencia los datos relativos al turno libre, en la década de los 2000 se produce un incremento progresivo en cada uno de los años, hasta 2009⁹ inclusive, tanto en lo que se refiere a personas con discapacidad que han aprobado los procesos selectivos como al número de solicitudes para participar en los mismos y las que se han presentado a las pruebas selectivas.

Tomando como referencia las últimas dos décadas, el número de plazas reservadas a personas con discapacidad aumentaba anualmente, especialmente entre 2003 y 2007, pasando de 113 a 318, respectivamente. No obstante, esta tendencia positiva se vio interrumpida por la incidencia de la crisis económica mundial de 2008 y, como reflejo de ello, de las 243 plazas del cupo de reserva que se convocaron en 2009 se pasó a solo 27 en 2010, lo que implicó una disminución de casi el 90 % de un año a otro en términos relativos, en paralelo, todo sea dicho, a la reducción de la oferta de empleo público general.

Esta situación se mantuvo en los años siguientes, con 33 plazas del cupo en 2011, 6 en 2012 y 21 en 2013. En ese periodo, el número de personas con discapacidad que accedió al empleo público pasó de 46 en 2003 a 200 en 2008. En los años de la crisis, las cifras fueron testimoniales, con 9 personas en 2010, otras 9 en 2011, 1 en 2012 y 4 en 2013 (INAP *et al.*, 2015, pp. 56 y 58).

En el gráfico 1 se puede observar la evolución del número de plazas del cupo para personas con discapacidad entre 2005 y 2017, referidas al turno libre. Se verá el impacto de la crisis y su efecto en la reducción de las plazas ofertadas a partir de 2011, como la recuperación en los años posteriores, sobre todo a partir de 2015.

GRÁFICO 1. RESERVA DE PLAZAS OEP 2005-2017. TURNO LIBRE



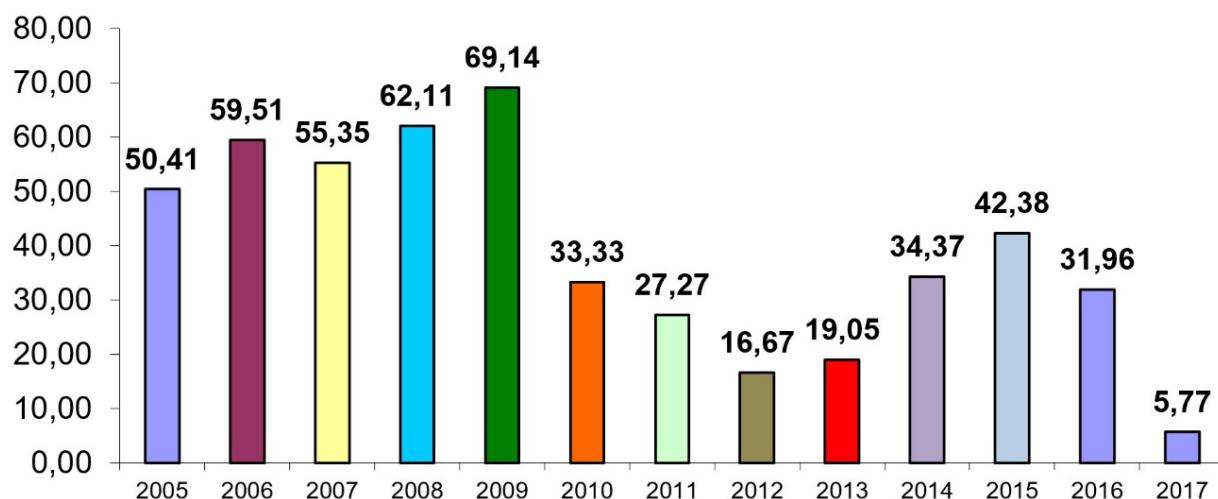
Fuente: Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

En efecto, a partir de 2015 y hasta 2017, posibilitado por la mejora de la coyuntura económica general, se inicia un periodo de recuperación de la oferta de empleo público general y, en consecuencia, de las plazas reservadas a personas con discapacidad. En este periodo, las plazas de convocatoria del turno libre pasan de 6 a 329 (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022, p. 11).

Poniendo en relación las plazas reservadas con las que finalmente se ocupan, con el fin de observar los resultados concretos de esta política de discriminación positiva, se concluye que el impacto es menor del deseado (véase el gráfico 2).

⁹ Después de 2009, y como reflejo de la crisis económica internacional que dio lugar a un fuerte recorte de las ofertas de empleo público, las cifras decrecen claramente hasta 2012 en que se produce la mínima convocatoria de plazas (6).

**GRÁFICO 2. PORCENTAJE DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD APROBADAS EN RELACIÓN A PLAZAS RESERVADAS.
TURNO LIBRE**



Fuente: Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

No obstante, se observa que, si bien se produce un incremento en las plazas, el índice de cobertura de estas es sostenido, rondando porcentajes de entre el 20 y el 40, por lo que es notablemente bajo.

Continuando con los datos anteriores, se muestra la evolución en los años siguientes, periodo 2018-2022, que son los últimos de los que se dispone de información oficial.

TABLA 2. EVOLUCIÓN PLAZAS DEL CRD 2018-2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Plazas convocadas CRD	258	563	278	96	1.255
Instancias presentadas	1.878	7.567	4.964	767	7.470
Personas con discapacidad presentadas al examen	693	2.960	1.992	236	203
Personas con discapacidad aprobadas	56	326	156	18	11

Fuente: Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública (2024, p. 10).

En términos relativos, y para poder comparar con los años anteriores, la situación se refleja en la tabla 3.

TABLA 3. RELACIÓN ENTRE LAS PLAZAS CONVOCADAS DEL CRD Y SU COBERTURA, ASÍ COMO ENTRE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD PRESENTADAS Y LAS QUE APRUEBAN

	2018	2019	2020	2021	2022
% plazas convocadas y aprobadas	21,70	57,90	56,11	18,75	0,87
% personas con discapacidad presentadas/aprobadas	8,08	11,01	7,83	7,62	0,14

Fuente: elaboración propia a partir del Informe sobre acceso de personas con discapacidad al empleo público en la Administración General del Estado (Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, 2024).

A la vista de esta tabla, especialmente de la información relativa al año 2021, procede indicar que esos datos, sensiblemente bajos, se explican con motivo de la pandemia del COVID-19 que impactó fuertemente tanto en el desarrollo de los procesos selectivos como en la aprobación tardía de la oferta de

empleo público. En este sentido, existe la obligación de aprobar la oferta en el primer trimestre de cada año, sin embargo, en 2020 se aprobó el 27 de octubre¹⁰, por lo que su ejecución se demoró en el tiempo más de lo debido.

En cualquier caso, lo relevante aquí es que, de 258 plazas convocadas del cupo de reserva de discapacidad en 2018 se ha pasado a 1.255 en el año 2022, lo que implica un incremento neto de casi 1000 plazas en cuatro años, que en términos relativos es un 486 % más de plazas.

Como resumen general de lo expuesto, podría afirmarse que este escenario de incremento sostenido del número de plazas reservadas a personas con discapacidad, que comienza a partir de 2015, se ha consolidado como tendencia en todas las ofertas de empleo público desde entonces.

4. ANÁLISIS COMPARATIVO DE DISTINTOS PROCESOS SELECTIVOS

Como ya se ha indicado, para elaborar el presente artículo se ha realizado un estudio de campo que ha consistido en el análisis pormenorizado de 51 procesos selectivos, correspondientes a 13 cuerpos de personal funcionario, todos pertenecientes a la Administración General del Estado, desde el subgrupo A1 al C2, adscritos, a su vez, a varios departamentos ministeriales, e incluyendo también uno de personal laboral.

En cuanto al desglose de los datos empíricos analizados, por cada cuerpo, la realidad de la muestra se recoge en la tabla 4.

TABLA 4. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

CUERPO/ ESCALA	CUMPLIMIENTO CRD	COMENTARIOS
Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado	En las cuatro convocatorias estudiadas, salvo en una, la de 2022, en el resto no se respeta el cupo mínimo del 7 % de las plazas para personas con discapacidad y, lo que es más llamativo, del total de 5 plazas convocadas, todas han quedado sin cubrir, habiendo un total de 17 candidatos.	Por el cupo general, la relación entre personas que presentan válidamente la instancia y los que aprueban es del 19,2 % por el turno libre y del 16,02 % por promoción interna.
Cuerpo Superior de Inspectores de Seguros del Estado	No se respeta el CRD, habiéndose convocado 4 plazas en el total de los procesos analizados, quedando todas sin cubrir, habiéndose presentado a las mismas 13 candidaturas.	Por el turno general, acceso libre, el porcentaje entre las personas aspirantes y el número de aprobados es del 12,39 %. Por promoción interna, igualmente, no hay aspirantes aprobados.
Cuerpo Superior de Estadísticos del Estado	No se respeta el CRD, y de las 3 plazas convocadas para personas con discapacidad solo se ha cubierto 1, habiendo 8 candidatos, lo que implica que el 12,5 % de los aspirantes con discapacidad tiene éxito.	Por su parte, el porcentaje de éxito es del 21,28 % y del 34,52 % en el caso de los aspirantes por el turno general, libre y de promoción interna, respectivamente.
Cuerpo de Diplomados Comerciales del Estado	Tampoco se ha cumplido la reserva del CRD, se ha cubierto 1 plaza en cuatro convocatorias y ha habido 26 candidaturas, lo que supone un índice de probabilidades de éxito del 3,84 %.	En el caso del cupo general, el porcentaje de éxito es del 11,61 % (solo ingreso libre, no hay promoción interna).
Cuerpo de Diplomados en Estadística del Estado	Sí se respeta el CRD y se han cubierto 7 de las 33 plazas convocadas en las tres convocatorias analizadas. Respecto del porcentaje de éxito, ha habido 47 candidaturas, por lo que la media es del 14,89 %.	En el caso del cupo general, este índice es del 5,55 % para promoción interna y del 22,32 % para ingreso por libre.

¹⁰ Real Decreto 936/2020, de 27 de octubre, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2020, https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-13116

CUERPO/ ESCALA	CUMPLIMIENTO CRD	COMENTARIOS
Cuerpo General Administrativo de la Administración del Estado, especialidad estadística	Se cumple el CRD solo en la última convocatoria de las tres analizadas, la de 2024. Por otra parte, se han cubierto 9 de las 30 plazas convocadas, habiendo concurrido un total de 301 personas con discapacidad, lo que implica que, de media, han aprobado el 2,99 % de los aspirantes.	El porcentaje anterior es notablemente inferior al del turno general, siendo del 52,65 % en el caso de los aspirantes por promoción interna y del 21,32 % en el caso del acceso libre.
Cuerpo de Auxilio Judicial	Se cumple el CRD y se han cubierto todas las plazas convocadas, tanto por el cupo general (solo ingreso libre) como en el de reserva para personas con discapacidad, que han sido 41.	Incluso, en términos relativos, consiguen plaza más personas por el CRD, un 3,04 %, que por el cupo general, solo el 1,44 %.
Cuerpo Superior de Inspectores de Hacienda del Estado	De las tres convocatorias analizadas, solo en la de 2023 se cumple el porcentaje de plazas reservadas para personas con discapacidad. El total de plazas convocadas por el CRD ha sido de 34 y solo se han cubierto 3, lo que implica un porcentaje medio de cobertura del 4,13 %.	El porcentaje de cobertura es del 13,51 % en el caso de la promoción interna y del 11,32 % por el turno libre.
Cuerpo Superior de Vigilancia Aduanera	En las cuatro convocatorias analizadas, no se ha convocado ninguna plaza para personas con discapacidad.	Sin embargo, se han convocado un total de 158 plazas del turno libre y 147 de promoción interna.
Cuerpo Técnico de Hacienda	Se respeta el porcentaje de plazas reservadas para personas con discapacidad, si bien de las 91 plazas convocadas por este turno se han cubierto 11. Esta cifra supone que un 7,43 % de los aspirantes por el CRD consigue plaza.	En el caso del cupo general, el porcentaje de éxito en el turno libre es del 9,84 % y para promoción interna del 20,21 %.
Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado	Se cumple la reserva legal de plazas para personas con discapacidad. Se han analizado cuatro convocatorias en las cuales se han convocado un total de 20 plazas y se han cubierto 8, lo que supone una media relativa de consecución de la plaza, respecto de los 117 aspirantes presentados por el CRD, del 6,34 %.	La cifra anterior es similar a la del ingreso por el cupo general, tanto por el turno libre (7,05 %) como por promoción interna (4,66 %).
Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado	No cumplen con el CRD, pues se reservan el 5,68 % de las plazas totales convocadas (68 de 1197). En cuanto a su cobertura, han terminado con éxito 8 aspirantes, lo que supone una media en las cuatro convocatorias del 4,46 %.	En el caso del turno libre, la media de consecución de plaza en relación con el número total de aspirantes es del 8,92 % y en promoción interna del 16,31 %.
Escala Técnica de Gestión de Organismos Autónomos del Estado	El panorama aquí no es muy halagüeño, pues, aunque en las cuatro convocatorias analizadas se ha respetado el CRD, de las 20 plazas convocadas solo se han cubierto 2. Esto implica un porcentaje medio de éxito, al haberse presentado 101 solicitudes de personas con discapacidad, del 1,98 %.	En el caso de ingreso por el cupo general, la tasa de éxito es de casi el 7 %.
Personal laboral fijo, Tareas Complementarias de Apoyo (plazas reservadas para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual)	Se trata de un proceso destinado exclusivamente a personas con discapacidad intelectual.	Es de destacar el esfuerzo de la Administración por convocar plazas exclusivas para este colectivo de personas con discapacidad especialmente vulnerable en cuanto a su empleabilidad y el fomento de la cobertura de todas las plazas, pues en 2024 se han convocado 256 y el número de aprobados en el examen único ha sido de 2609 candidatos, lo que asegura, baremación de la fase de concurso mediante, un índice de cobertura del 100 % de las plazas convocadas.

Fuente: elaboración propia.

A la vista de lo anterior, se pueden extraer las siguientes conclusiones de carácter general:

- a) A pesar del reconocimiento legal de implementar medidas positivas para el colectivo con discapacidad, la realidad es que, tanto en el acceso como en la carrera profesional, siguen existiendo barreras que impiden que las personas con discapacidad tengan en el empleo público el reflejo y la influencia que les corresponde en la sociedad.
- b) Es curioso que solo en el caso del personal laboral fijo, grupo profesional E0, haya un proceso destinado en exclusiva al colectivo de personas con discapacidad, en este caso con discapacidad intelectual. A pesar de ser un nivel profesional escasamente cualificado, el porcentaje de aprobados es del 100 %. Por tanto, se demuestra que cuando compiten en igualdad real de condiciones, el número de personas que acuden a la convocatoria y que obtienen éxito es muy alto.
- c) En los cuerpos que ocupan lugares más altos del escalafón administrativo, la presencia de personas con discapacidad es residual. No solo no se respeta el porcentaje mínimo de reserva de plazas, sino que, en algunos casos, ni siquiera convocan vacantes por este turno y, en otros, a pesar de convocar, no cubren ninguna.
- d) Además, de las plazas convocadas por el CRD, el índice de aprobados es muy bajo, suponiendo un porcentaje de éxito de las personas candidatas por el turno de discapacidad de solo un 5,05 %. Cifra que es notablemente inferior a la de ingreso general por acceso libre, que es del 12,09 %, y a la relativa a la promoción interna, que es del 13,53 %.
- e) Hay un dato muy llamativo en comparación con las plazas de turno libre, pues, como se pone de relieve en el estudio de campo realizado, la media de cobertura en el acceso general es del 80 %, el de promoción interna es del 39 % y, sin embargo, por el CRD es de solo el 23,65 %. Por lo tanto, de cada 10 plazas convocadas, por el turno libre se cubren 8, por el de interna 4 y por el cupo de reserva algo más de 2 (un 400 % menos que por libre).

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE *LEGE FERENDA*

5.1. Conclusiones

Con todo lo indicado, y a modo de síntesis, procede efectuar las siguientes conclusiones:

- a) La Administración pública, en su misión constitucional de servir al interés general (art. 103.1 CE), debe ser un modelo a la hora de implementar políticas de inclusión del colectivo de personas con discapacidad que, a su vez, sirva de referencia al sector privado. Además, la Administración del Estado debe ir a la vanguardia para marcar el camino al resto de Administraciones territoriales en lo que a la función pública se refiere. Por esto, es muy importante que desde la Administración central se afronten con determinación los desafíos que implican un sistema totalmente inclusivo de acceso al empleo público y la carrera profesional de las personas con discapacidad.
- b) En los tiempos actuales, sería deseable que la Administración del Estado pusiera a disposición de la ciudadanía información desglosada y fácilmente accesible sobre el número de personas con discapacidad admitida a los procesos selectivos, cuántos se han presentado a los ejercicios y cuántos aprueban finalmente.
- c) Podría afirmarse que «probablemente no existe un indicador más significativo del grado de desarrollo de un país que la atención que presta a las personas con discapacidad» (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2018, p. 81).

Además, no se trata de una cuestión caprichosa, pues, como se ha expuesto a lo largo del presente estudio, existe un amplio compendio normativo que nos vincula a cumplir este objetivo. En este marco, y como una obligación internacional que trasciende a las políticas públicas internas, hay que tener presente que debemos cumplir con la Agenda 2030, cuyo Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 trata del «trabajo decente». Y, más en concreto, la meta 8.5 tiene como finalidad «lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor».

- d) Desde la perspectiva de la responsabilidad social corporativa, la Administración pública no solo está obligada a garantizar y proteger los derechos de las personas con discapacidad, sino que debe hacerlo desde una perspectiva amplia, adaptando el ordenamiento jurídico a sus necesidades y a

interpretarlo de la forma más favorable a este colectivo. Debe tomar acciones de discriminación positiva de forma decidida, más allá del mero cumplimiento de las disposiciones normativas, evitando el *social washing*, solo así se conseguirá que el acceso al empleo público y la carrera profesional de las personas con discapacidad se efectúen en igualdad de condiciones con el resto de las personas.

- e) En 2013 se iniciaron los trabajos para actualizar el Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad. Sin embargo, todavía este proceso sigue inconcluso, por lo que, valorando el avance producido con la aprobación de la citada Orden PJC/804/2025, de 23 de julio, es urgente que se apruebe un nuevo real decreto que contemple las necesidades reales de este colectivo, para hacer efectivo su derecho de acceder al empleo público en condiciones de igualdad y no discriminación.
- f) El trabajo de campo realizado muestra, claramente, que las medidas actuales, aunque necesarias, resultan del todo insuficientes para conseguir los objetivos deseados. El nivel de cobertura de plazas del CRD en las convocatorias analizadas es casi un 400 % inferior a las del turno libre, por lo que el dato es muy revelador y sirve para poner de relieve que las soluciones vigentes son más cosméticas que efectivas para conseguir que el empleo público sea verdaderamente inclusivo.
- g) Hay que resaltar que la regulación del Proyecto de Ley de la Función Pública de la Administración del Estado, que, una vez se apruebe, constituirá el régimen jurídico fundamental en la materia, considera expresamente la discapacidad como una cuestión transversal a todo el sistema de función pública, que debe inspirar, por tanto, todas las medidas en la materia. Asimismo, atribuye un papel activo a los propios servidores públicos, concibiendo la discapacidad como un asunto de todos y no solo del nivel decisor o de gobierno.

Aunque sean cuestiones intangibles, suponen claramente un cambio de paradigma en la comprensión y enfoque de este asunto, por lo que a buen seguro implicarán mejoras en aspectos como el acceso al empleo, el desempeño, la formación y la progresión profesional de las personas con discapacidad en el ámbito de la Administración General del Estado.

5.2. Propuestas de *lege ferenda*

Teniendo en cuenta los antecedentes y la situación actual, a continuación, se efectuarán una serie de propuestas que, partiendo de un enfoque realista y práctico, coadyuvarán a mejorar tanto el acceso al empleo público como la carrera profesional de las personas con discapacidad en el ámbito de la AGE.

De conformidad con todo lo expuesto, se puede afirmar que el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, así como para el desarrollo de su carrera profesional, adolece de varios problemas que suponen claramente un obstáculo, tanto para la eficacia de las políticas inclusivas como para las expectativas laborales de las personas candidatas. En paralelo, afrontar estas barreras implica para los poderes públicos un gran desafío, pues la discapacidad está en la esencia de los derechos humanos y es una política transversal que debe inspirar todas las demás.

En lo que aquí nos ocupa, apenas hay datos en relación con las personas con discapacidad que trabajan en la Administración del Estado. No es un asunto que haya despertado el interés de la doctrina ni del Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Tampoco el Real Patronato sobre Discapacidad, organismo autónomo adscrito al Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, dispone de datos en una cuestión que forma parte de su propia esencia¹¹.

Partiendo de este contexto, y sin ánimo de efectuar una relación tasada de medidas, a continuación, se enumerarán una serie de propuestas que podrían incidir en una mayor igualdad e inclusión de las personas con discapacidad en el sector público:

- a) La primera, en línea con lo que acaba de mencionarse, es que sería necesario disponer de información oficial para conocer con precisión la realidad del asunto que nos ocupa. El objetivo de que exista información oficial de fácil acceso es que contribuiría no solo a conocer mejor esta realidad, sino a que los futuros aspirantes a las plazas reservadas por el cupo de discapacidad conozcan mejor sus

¹¹ De conformidad con el art. 2 del Real Decreto 946/2001, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto del Real Patronato sobre Discapacidad, este «constituye, en el ámbito de la Administración General del Estado y del sector público institucional estatal, la instancia referencial para que las políticas, estrategias, programas, acciones y decisiones públicas se desplieguen conforme a un enfoque exigente de derechos, inclusión en la comunidad y bienestar social para este grupo humano».

opciones de empleabilidad y se encuentren motivados para considerar la Administración como una opción viable de desarrollo profesional. En este sentido, esta falta de información provoca una especie de discriminación tácita con este colectivo, pues se encuentra invisibilizado a efectos oficiales.

- b) Establecer mecanismos facilitadores desde la propia Administración a las personas candidatas para la preparación de los procesos selectivos. Esta medida es fundamental, pues no en todo el territorio se preparan todas las oposiciones y, además, muchas de las academias se encuentran en inmuebles que no son accesibles. Además de un sistema de becas, que ya existe en los cuerpos generales del subgrupo A1, así como en el ámbito de Justicia, que sin duda contribuye a hacer efectivos en términos materiales los principios de igualdad, mérito y capacidad consagrados por los arts. 23.2 y 103.3 de la Constitución, se trata de ir más allá, siendo la propia Administración la que facilite los medios necesarios para la preparación efectiva.
- c) En esta línea, sería muy útil que la Administración elaborase una guía de acceso al empleo público especialmente dedicada a las personas con discapacidad, con información pormenorizada de las convocatorias, requisitos, desarrollo de las pruebas, cursos selectivos, funciones a desempeñar, etc.
- d) Comunicar con antelación suficiente si la adaptación solicitada les será concedida. Sigue en la práctica que, ante la petición de una adaptación en la propia solicitud de participación en un proceso de selección (lo que tiene que acompañarse del dictamen facultativo correspondiente), la Administración no lleva a cabo comunicación alguna, por lo que las personas con discapacidad no saben si les será reconocida o no. En caso afirmativo no hay problema, pero en el segundo caso se generan situaciones de indefensión que impiden al aspirante afrontar la prueba con las debidas garantías.
- e) Otra medida que sin duda contribuiría a motivar a las personas con discapacidad a acceder a la Administración sería la publicación anticipada, en el momento de la convocatoria, de las vacantes territorializadas¹². Cualquier discapacidad supone una limitación en las actividades rutinarias de la persona, por lo que habría que garantizar que estas personas permanezcan en su entorno. Afrontar un duro proceso para, en caso de éxito, obtener destino alejado del lugar de residencia habitual, no es muy alentador para un colectivo vulnerable.
- f) Asegurar que tanto las instalaciones como los medios empleados en el desarrollo de los procesos selectivos sean accesibles desde todas las perspectivas (física, sensorial, cognitiva y tecnológica). Los órganos de selección adolecen de conocimientos sobre este particular, por lo que deberían estar asesorados, desde su constitución, por expertos en la materia para que los procesos sean plenamente accesibles e inclusivos.
- g) Otra propuesta de futuro, que constituye un importante desafío, es cumplir con el mandato legal de implementar las adaptaciones necesarias en el puesto de trabajo¹³. En el caso de España, «se constata la falta de un procedimiento legal previo de detección y seguimiento de los ajustes razonables» (Real Patronato sobre Discapacidad *et al.*, 2023, p. 1007). Esto es especialmente relevante en el caso de las personas con discapacidad intelectual¹⁴, pues el trabajo en la Administración se desarrolla en el marco de una cultura organizativa propia, que suele resultar poco flexible para llevar a cabo las adaptaciones correspondientes. Igualmente, esto es lo que sucede en las situaciones en las que la persona con discapacidad requiere de un asistente personal en el lugar de trabajo, al encontrarse fuera de su hogar. La pregunta que habría que formular es: ¿debe la Administración poner a disposición de las personas que lo necesiten un asistente personal? A la luz de lo previsto en el art. 12 del Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, la respuesta claramente debe ser afirmativa, pues de lo contrario una persona con discapacidad que acceda al empleo público puede verse imposibilitada para desempeñar su función, lo que le impediría formar parte de la organización con plenas facultades para ejercer su trabajo, poder formarse y poder desarrollarse profesionalmente.
- h) La presencia de personas con discapacidad en la estructura administrativa es inversamente proporcional al ascenso jerárquico en los distintos subgrupos de clasificación del personal funcionario.

¹² De todos los procesos analizados, solo se hace en el relativo al ingreso como personal laboral fijo en el grupo profesional E0, especialidad tareas complementarias de apoyo, en plazas reservadas para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual.

¹³ Véase el art. 59.2 TREBEP y el art. 10 Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre.

¹⁴ Podría servir como referencia el documento *Empleo Público y el apoyo en el puesto de trabajo: Una garantía de derechos, para las personas con discapacidad intelectual* (Red de Empleo de Plena Inclusión, 2021).

Como se demuestra en el estudio de campo realizado, el número de personas con discapacidad en cuerpos y escalas del subgrupo A1 es meramente testimonial. Por lo tanto, la Administración debe hacer un esfuerzo tanto por aumentar el número de plazas del cupo de reserva de discapacidad en el nivel profesional superior como por cubrirlas, para que las políticas de inclusión sean reales y efectivas, tal y como manda el art. 9.2 CE.

- i) En línea con la propuesta anterior, y desde el punto de vista de la carrera profesional, tanto en los concursos de provisión de puestos como en los procedimientos de libre designación, deberían reservarse plazas para personas con discapacidad.
- j) A diferencia del ámbito privado, en el ámbito público no existe un órgano que vele por el cumplimiento de las exigencias en materia de empleo público de las personas con discapacidad. Por lo tanto, se debería constituir un órgano con funciones inspectoras al respecto, que tenga capacidad de intervenir coercitivamente, en su caso, mediante la incoación de un procedimiento *ad hoc* en caso de infracción. Lo que se pretende es, básicamente, que haya un órgano independiente, dotado de facultades de actuación, que lidere y coordine la actuación de la Administración General del Estado en esta materia (procesos selectivos, cursos de selección, apoyo y asesoramiento a los órganos de selección, formación, carrera, adaptaciones de puestos de trabajo, etc.), con la única finalidad de garantizar los derechos laborales de las personas con discapacidad en el sector público.

Como corolario de todo cuanto acaba de exponerse, es fundamental que las personas con discapacidad puedan acceder a un empleo en auténticas condiciones de igualdad. Que a las dificultades que tienen de por sí, la sociedad no añada más impedimentos que conduzcan a que terminen abandonando la opción de trabajar. En este sentido, la Administración General del Estado debe dar un paso adelante, no ceñirse exclusivamente al estricto cumplimiento de las disposiciones normativas, sino también poner el foco en los resultados y diseñar un sistema de empleo público donde las personas con discapacidad puedan aportar valor añadido.

Por lo tanto, la AGE debe pasar a la acción, como ejercicio claro de la responsabilidad social corporativa que la misma asume con el colectivo de personas con discapacidad, fomentando su inclusión laboral, la igualdad de oportunidades, así como el respeto a los derechos fundamentales, asegurando que se eliminen barreras y se proporcionen los apoyos necesarios para su integración plena en la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ayala del Pino, C. (2021). La responsabilidad social corporativa: concepto, ámbito de aplicación, grupos de interés y objetivos. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, (54), 173-198. <https://doi.org/10.54571/ajee.462>
- Casado Pérez, D. (2023). Perspectiva histórica de la atención a la discapacidad en España. *Mediterráneo económico*, (37) 201-214. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9191476>
- Fundación Adecco (2025). *Jóvenes con discapacidad, motor de futuro* (10.ª ed.) [Informes Fundación Adecco]. Fundación Adecco y Wärtsilä. <https://fundacionadecco.org/wp-content/uploads/2025/08/Informe-Jovenes-con-discapacidad.pdf>
- INAP, CERMI, Inserta y Fundación ONCE (2015). *Libro blanco sobre acceso e inclusión en el empleo público de las personas con discapacidad*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). <https://www.cedid.es/es/documentacion/ver-seleccion-novedad/505323/>
- Instituto Nacional de Estadística (2009). Panorámica de la discapacidad en España. Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia. 2008. *Cifras INE*, (10/2009). <https://www.ine.es/revistas/cifraine/1009.pdf>
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2014). *Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas*. Ministerio de Empleo y Seguridad social. <https://www.mites.gob.es/ficheros/rse/documentos/eerse/EERSE-Castellano-web.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública (2018). *La responsabilidad social en la Administración General del Estado. Memoria-Informe sobre prácticas socialmente responsables 2016*. Secretaría de Estado de Función Pública.
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. <https://digital.gob.es/content/dam/sgad/sefp/es/portalsefp/funcion-publica/relaciones-laborales/responsabilidad-social-corporativa/2016.pdf.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022). *Informe sobre acceso de personas con discapacidad al empleo público en la Administración General del Estado, ejercicios 2019 y 2020*. Dirección General de la Función Pública, Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública (2024). *Informe sobre acceso de personas con discapacidad al empleo público en la Administración General del Estado, OEP ejercicios 2021 y 2022*. Dirección General de la Función Pública, Ministerio de Hacienda y Función Pública.

- Observatorio Estatal de la Discapacidad (2024). *Informe Olivenza: situación de las personas con discapacidad en España*. Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. <https://www.observatoriodeladiscapacidad.info/wp-content/uploads/Informe-Olivenza-Espana-2024.pdf>
- Parada-Zuluaga, L. M. y Sánchez-Vásquez, L. M. (2014). Desarrollo sostenible en Colombia: una utopía, una necesidad del presente y un alivio para el futuro. *Contexto*, 3(1), 183-191. <https://revistas.ugca.edu.co/index.php/contexto/article/view/288>
- Puig Campmany, M. (2009). La responsabilidad social en relación con el empleo público y las personas con discapacidad. En A. J. Martínez Hernández (coord.), *El empleo público y las personas con discapacidad* (pp. 357-388). CERMI. <https://www.cermi.es/colecciones/colección-cermies/181>
- Real Patronato sobre Discapacidad, Ministerio de Trabajo y Economía Social, CERMI y Fundación ONCE (2023). *Libro Blanco sobre Empleo y Discapacidad*. Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. https://www.rpdiscapacidad.gob.es/estudios-publicaciones/libro_blanco_empleo_discapacidad.htm
- Red de Empleo de Plena Inclusión (2021). *Empleo público y el apoyo en el puesto de trabajo: una garantía de derechos, para las personas con discapacidad intelectual*. Plena Inclusión España. <https://www.plenainclusion.org/publicaciones/buscadorm/empleo-publico-y-apoyo-en-el-puesto-de-trabajo/>
- Rodríguez Escanciano, S. (2023). Consideraciones sobre la aplicación del cupo de reserva del dos por cien de plazas para personas con discapacidad en las empresas públicas. *Revista de Jurisprudencia Laboral* (8/2023). https://doi.org/10.55104/RJL_00479
- Victoria Maldonado, J. A. (2013). El modelo social de la discapacidad: una cuestión de derechos humanos. *Revista de Derecho de la UNED (RDUNED)*, (12), 817-833. <https://doi.org/10.5944/rduned.12.2013.11716>