

LAS POLÍTICAS DE EMPLEO PÚBLICO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD: ANÁLISIS DEL III PLAN DE ACCIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID COMO INSTRUMENTO IMPERFECTO

**IX Coloquio Ibérico Internacional de
Cooperativismo y Economía Social**

Economía Social y globalización: nuevos desafíos, nuevas oportunidades

María Burzaco Samper

Universidad Pontificia Comillas-ICADE



RESUMEN¹

El examen de los principios, procedimientos y técnicas de favorecimiento del acceso al empleo público de personas con discapacidad demuestra que los instrumentos jurídicos se cumplen formalmente pero no encuentran traslación a la realidad material. Las escasas previsiones normativas plantean dificultades en su aplicación práctica y son incompletas, sin que se aborden cambios que alteren dicha situación. Buen ejemplo de ello es el III Plan de Acción de la Comunidad de Madrid para personas con discapacidad (2012-2015), instrumento que, aunque positivo en determinados aspectos, muestra una serie de debilidades que ponen en entredicho su eficacia para implementar políticas públicas efectivas.

PALABRAS CLAVE

Discapacidad, empleo público, políticas públicas, sector público, planificación, evaluación.

1. INTRODUCCIÓN

Dentro de las innumerables y heterogéneas dificultades que sufren las personas con discapacidad, el acceso al empleo ocupa una posición central por las consecuencias encadenadas que comporta. En este punto está fuera de cuestión que el empleo es la vía por la que se consiguen no sólo la inclusión social y la autonomía vital, sino también un cúmulo de “intangibles” que se ensamblan con la autoestima y seguridad que siente la persona discapacitada.

La débil posición de partida de este colectivo fundamenta las políticas públicas de protección y fomento del empleo para personas con discapacidad. Los estudios sobre las tasas de actividad, empleo y desempleo son incontestables y demuestran no sólo un nivel de ocupación significativamente más bajo, sino también la peor calidad del empleo (OBSERVATORIO DE DISCAPACIDAD, 2015: 249 y ss.; 2016: 195 y ss.; de manera más pormenorizada, por sectores, zonas geográficas, calidad del trabajo, etc., ODISMET, 2016 y 2017). En ese sentido no es casual que la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020 [COM (2010) 636 final] sitúe el empleo como uno de los ocho ámbitos de actuación.

Sin embargo, un estudio riguroso del tema obliga a separar el empleo en el sector público y en el sector privado por cuanto sus mecanismos son diversos. La propia Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad aprobada por Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006 obliga a los Estados partes a “Emplear a personas con discapacidad en el sector público” [art. 27.1 g)], deslindándolo de otros apartados que versan sobre el trabajo y empleo en el sector privado.

No obstante el juego de la protección a un colectivo con claras dificultades de acceso al empleo con los principios constitucionales que rigen la función pública plantea una serie de dificultades que este trabajo pretende abordar utilizando como referencia el

¹ Esta comunicación se enmarca en el Proyecto de Investigación “Madrid sin barreras: discapacidad e inclusión social” financiado por la Comunidad de Madrid (H2015/HUM3330).

III Plan de Acción de la Comunidad de Madrid para personas con discapacidad (2012-2015)².

2. EMPLEO PÚBLICO Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ASPECTOS NORMATIVOS RELEVANTES EN EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El sistema de empleo público en España ha vivido una evolución que ha teñido el tradicional modelo cerrado con rasgos del modelo abierto³, circunstancia que se refleja en diversos aspectos de su régimen jurídico. Es buen ejemplo de ello la misma terminología utilizada, que ha pasado de la locución “función pública” a la más amplia de “empleo público”, integrando así la variada tipología diseñada por la ley⁴. Ello no relega a un segundo plano los principios de mérito y capacidad característicos de nuestro sistema de empleo público y que, de acuerdo con el art. 103.3 de la Constitución Española (CE), preside el acceso a la función pública.

Un examen riguroso de la discapacidad en el empleo público requiere sentar, con carácter previo, dos aspectos esenciales de los que nos ocuparemos en los siguientes epígrafes.

2.1. La distribución competencial en materia de empleo público

El intrincado modelo de distribución constitucional de competencias característico de nuestro Estado compuesto obliga inevitablemente a determinar las fronteras entre las facultades que corresponden a los distintos niveles territoriales.

Desde la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE, compete al Estado dictar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos; legislación básica hoy concretada en el citado EBEP que, por lo demás, enlaza esta norma con otros títulos competenciales⁵.

El modo en que opera la dinámica legislación básica estatal-desarrollo normativo autonómico en lo que a nuestro tema interesa, puede sintetizarse del siguiente modo:

- a) La normativa básica estatal actúa como mínimo denominador común en todo el territorio nacional, de modo que cualquier medida de apoyo legalmente prevista

² COMUNIDAD DE MADRID. III Plan de Acción para personas con discapacidad 2012-2015. Disponible en: <http://www.madrid.org/bvirtual/BVCM007242.pdf>

³ El modelo cerrado, de inspiración francesa, está basado en tres elementos: a) un estatuto de carácter general (con deberes y responsabilidades superiores que el personal del sector privado) y de carácter particular (con una serie de derechos y deberes propios de su cometido y funciones); b) El cuerpo de la función pública, entendido como colectivo profesional jerarquizado al servicio de la Administración, dentro de la cual se hace carrera o promoción profesional; y c) La carrera, entendida como horizonte profesional donde un funcionario puede promocionarse y potenciar los conocimientos especializados que haya adquirido

Por el contrario, el sistema abierto, característico de los países del entorno anglosajón, se basa en un esquema empresarial, de suerte que la contratación se realiza según las necesidades existentes en cada momento y para puestos de trabajo concretos. No hay estructuras de Cuerpos, ni carrera administrativa propiamente dicha, basándose en buena medida en criterios de rentabilidad económica. Sobre los sistemas existentes y su evolución, SÁNCHEZ MORÓN, 2008: 25 y ss.

⁴ El art. 8 del 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 (EBEP), señala que son empleados públicos “*quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales*”, clasificándose en cuatro categorías, a saber: a) funcionarios de carrera (art. 9 EBEP); b) funcionarios interinos (art. 10 EBEP); c) personal laboral, que puede ser fijo, por tiempo indefinido o temporal (art. 11 EBEP); y d) personal eventual (art. 12 EBEP)

⁵ La propia Disposición Final 1ª EBEP recuerda que la habilitación competencial se vincula a tres títulos competenciales del art. 149.1 CE, a saber: 18ª (bases del régimen estatutario de los funcionarios), 7ª (legislación laboral) y 13ª (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica)

para personas con discapacidad contenida en aquella, debe respetarse por la Comunidad Autónoma.

- b) Ese carácter básico debe cohererse con el desarrollo normativo autonómico, de suerte que la Comunidad Autónoma puede mejorar las condiciones de la legislación estatal, pero nunca empeorarlas.

Un recorrido por el EBEP permite advertir que hay una sola referencia a las personas con discapacidad a lo largo de la ley, concretamente el art. 59 EBEP⁶, que, bajo el rótulo "Personas con discapacidad", establece:

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

La reserva del mínimo del siete por ciento se realizará de manera que, al menos, el dos por ciento de las plazas ofertadas lo sea para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual y el resto de las plazas ofertadas lo sea para personas que acrediten cualquier otro tipo de discapacidad.

2. Cada Administración Pública adoptará 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.

El tenor transcrito permite ver que la normativa estatal es buen reflejo de la limitación con la que se conciben las políticas de empleo público relativas a personas con discapacidad. Se antoja poco ambicioso que las mismas vayan únicamente referidas al acceso al empleo y al cupo de reserva, con olvido de otros aspectos tales como la carrera administrativa (tanto horizontal como vertical), el tratamiento de la discapacidad sobrevenida, las obligaciones de adaptación de los puestos de trabajo, etc. (MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, A.J. 2009: 422 y ss). Situación que, posiblemente, se explique por la inercia de los antecedentes normativos (para el recorrido histórico, CORDERO GORDILLO, 2012: 145-149; MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, 2009: 34-39)

Por lo demás, hemos de llamar la atención sobre una serie de puntos:

- a) La cifra del cupo de reserva se amplió de un 5% a un 7% por mor de la reforma operada por la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad⁷, si bien con retraso respecto de algunas normas autonómicas que ya recogían tal porcentaje (TORRES LÓPEZ, 2011: 173-174; nota al pie núm. 149)
- b) De ese cupo, al menos el 2% debe dirigirse a su cobertura por parte de discapacitados intelectuales, siendo el resto para discapacitados al margen de su adjetivación. Esta previsión viene a acoger una demanda persistente de las asociaciones que reclaman esta reserva en el cupo por las singulares dificultades y necesidades de adaptación que presentan los discapacitados intelectuales (CERMI, 2011: 2)

⁶ Obviamente no incluimos otros preceptos en los que se menciona la discapacidad, pero enmarcada en los principios y derechos relacionados con la no discriminación de personas con discapacidad (vgr. arts. 14. i); 53.4 EBEP), o en las situaciones de los funcionarios públicos (excedencias, permisos, etc; arts. 48 h); 49 a) y b); 89.4 EBEP)

⁷ BOE núm. 184, de 2 de agosto de 2011.

- c) Se establece una suerte de objetivo último consistente en conseguir, al menos, un 2% de los efectivos totales de cada Administración. Esta última expresión — “efectivos totales”— puede plantear un interrogante sobre su contenido dada la diversa tipología de empleados públicos, aunque parece claro que de las cuatro categorías que distingue el EBEP, el personal eventual no quedaría concernido atendiendo a sus singulares características: dado que estamos ante personas de designación discrecional que desempeñan funciones de asesoramiento y confianza, el cupo puede resultar forzado y carente de sentido en la medida en que no se da un proceso selectivo propiamente dicho.
- d) Cuestión distinta es la extensión con la que se concibe la noción de Administraciones Públicas. No plantean dificultades las conocidas como Administraciones territoriales o Entes políticos primarios (empleamos la terminología de SANTAMARÍA PASTOR, 2002: 371 y ss) —Administración General del Estado, Administraciones autonómicas y Municipios y Provincias—, pero las incógnitas surgen cuando manejamos un concepto amplio de sector público.

En efecto, no puede desconocerse que, junto con los anteriores, tenemos un conjunto de entes instrumentales, de notable dimensión, que acoge entidades de dispar naturaleza y régimen jurídico. Por citar únicamente los contemplados en el Título II de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público⁸ (LRJSP), contamos con organismos públicos (que, a su vez, pueden ser organismos autónomos y entidades públicas empresariales), sociedades mercantiles estatales y fundaciones públicas, a los que se añaden las agencias estatales que puedan quedar subsistentes, además de las entidades de régimen singular. Este esquema, con las lógicas variaciones establecidas por cada normativa de aplicación, se reproduce en el nivel autonómico y, en menor medida, en el local.

Un abanico de entes institucionales éste que se completa con las entidades de base asociativa (esto es, entes creados *ex novo*, por la voluntad concurrente de varias Administraciones públicas) y que se concretan en Consorcios y Mancomunidades de Municipios.

2.2. Los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público de personas con discapacidad

Como cualquier medida de discriminación positiva, el cupo de discapacidad ha sido fuente de conflictos judiciales. El propio Tribunal Constitucional ha tenido que pronunciarse sobre su ajuste a la CE cuando se ha puesto en entredicho su compatibilidad tanto con el principio de igualdad como con los principios de mérito y capacidad que actúan como guía conocida del acceso al empleo público.

Así, la STC 269/1994⁹ rechazó la tacha sobre la supuesta vulneración del principio de igualdad entendiendo que “*la minusvalía física puede constituir una causa real de discriminación*”, y factor “*con sensibles repercusiones para el empleo de los colectivos afectados*”. Para el TC es claro que esta reserva porcentual no sólo no vulnera el art. 14 CE, sino que constituye una medida activa que, conectada con el art. 9.2 CE, tiende a la remoción de obstáculos que impiden la igualdad real y efectiva de las personas con discapacidad. Por tanto, se trata de una medida en consonancia con el carácter social y democrático del Estado (art. 1.1 CE)

Cuestión distinta es si este cupo atenta contra los principios de mérito y capacidad que presiden la selección de los empleados públicos (arts. 103.3 CE y 1.3 b) EBEP).

⁸ BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2016.

⁹ STC (Sala 1ª) de 3 de octubre de 1994; recurso 3170/1993. BOE núm. 267, de 8 de noviembre de 1994. Ponente: Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel.

En este sentido, y partiendo de que la reserva se lleva a cabo reduciendo las plazas correspondientes al turno libre, el punto principal pasa por no confundir como mérito lo que es una condición del sujeto (discapacidad). Conviene no olvidar que *“los sujetos favorecidos con la reserva, (...) quedan obligados a poner de manifiesto su aptitud para el desempeño de las plazas y a acreditar su idoneidad para el desarrollo de las funciones que les son inherentes, asegurándose así la tutela de la eficacia administrativa en la gestión de los intereses generales (art. 103,1 CE)”* y el respeto a los principios de los arts. 23.2 y 103.3 CE que han de presidir el proceso de selección de los aspirantes (FJ 5º).

Por otro lado, los conflictos sobre el cupo de reserva ponen en entredicho recurrentemente el modo en que opera el turno de reserva y, más en concreto, su autonomía respecto del turno libre. Así, frente a las pretensiones de que los candidatos de turno libre y los del cupo de reserva forman una única lista compitiendo todos ellos entre sí, los tribunales subrayan con insistencia que son modalidades distintas. De este modo, los competidores lo hacen con respecto a los integrantes de su modalidad, de suerte que sólo al final se conforma la lista única de candidatos seleccionados. Otra interpretación vaciaría de contenido la reserva, de suerte que si lo discapacitados compitieran por orden de puntuación con todos los aspirantes, aquella carecería de sentido¹⁰. En suma, las personas con discapacidad *“tienen que someterse al proceso selectivo y han de superarlo con el mínimo establecido en la convocatoria (...)”*. Sin embargo, *para ser definitivamente nombrados, el resultado de sus calificaciones únicamente tiene que ser contrastado con el que hayan obtenido los aspirantes que hayan acudido al proceso selectivo a través del mismo cupo de plazas reservadas”* [STS de 18 de octubre de 2007, FJ 5º (EDJ 2007/195056)]¹¹.

3. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO PÚBLICO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD, CON PARTICULAR REFERENCIA AL III PLAN DE ACCIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID

3.1. Breve apunte sobre las políticas de empleo público para discapacitados

Los elementos jurídicos tratados en el epígrafe precedente constituyen el marco ineludible de las políticas públicas en la materia, pero no pueden convertirse en los únicos ingredientes de las mismas. Se ha evidenciado que precisamente nuestra tradición administrativa, deudora de la francesa, explica que el control se quede, prácticamente, en el componente jurídico (RUANO, 2003: 33). En materia de empleo público de personas con discapacidad cabe decir que no sólo el control, sino el propio diseño de las políticas públicas se queda en el mero cumplimiento de la legalidad. Legalidad que, según hemos anotado, es parcial e incompleta.

Por lo demás, recordemos que la discapacidad remite al concepto legal establecido en el art. 4.2 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 (LGDIS)¹², según el cual tienen la consideración

¹⁰ Resalta esta conclusión la STS de 20 de abril de 1993, FJ 3º (EDJ 1993/3689).

¹¹ Esta Sentencia casa y revoca la STSJ Madrid de 7 de mayo de 2002 (recurso núm. 1510/1998) que había dado una interpretación errónea al modo en que opera la reserva. La jurisprudencia entiende con acierto que sólo de este modo puede tener efecto la medida de discriminación positiva: STS de 30 de septiembre de 2008 (EDJ 2008/190182); también sobre esta cuestión, SSTSJ Madrid núm. 1431/2010, de 9 de septiembre de 2010, FJ 3º (EDJ 2010/354421); y núm. 1441/2012, de 28 de diciembre de 2012 (2012/326245), FJ 3º.

¹² BOE núm. 289, de 3 de diciembre de 2013.

de personas con discapacidad aquellas a las que se haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33%¹³.

Si antes denunciábamos que la normativa básica estatal prácticamente zanja la discapacidad en el empleo público con previsiones sobre el acceso al mismo, hemos de reconocer que este modelo es el que encontramos también en otros países (en relación con Latinoamérica, OISS, 2014: 28)

III Plan de Acción de la Comunidad de Madrid: contenido y análisis

A) Los Planes precedentes

El III Plan de Acción de la Comunidad de Madrid para personas con discapacidad 2012-2015 avanza en un recorrido que comenzó con dos Planes precedentes:

a) El primero, de 1999-2002, trató de establecer objetivos a medio plazo con especial atención al área de salud, algunos de los cuales se concretaron en la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid¹⁴.

b) El segundo Plan, de 2005-2008¹⁵, más elaborado, recogía diferentes áreas de acción (atención social; educación; sanidad; empleo; cultura, ocio y deportes; y accesibilidad). En relación con el empleo público, hallamos una sola referencia: de los cuatro programas que conforman el área de empleo, el programa primero ("Mejora de acceso al empleo de personas con discapacidad"), uno de los dos objetivos es "Mejorar el acceso de las personas con discapacidad a la Función Pública", siendo este su desarrollo:

MEDIDAS	OBJETIVOS OPERATIVOS
Impulso a la ocupación de la cuota de reserva de plazas para personas con discapacidad en la Administración Pública de la Comunidad de Madrid.	a) Proponer una normativa de acceso de las personas con discapacidad a la función pública de la Comunidad de Madrid
	b) Proponer desarrollo de acciones positivas para mejorar el acceso de las personas con discapacidad a la Administración Regional y Local.
	c) Realizar acciones formativas en materias relacionadas con la oferta de empleo público

De los objetivos propuestos, el normativo fue el más fácil de cumplir, concretándose en el Decreto 54/2006, de 22 de junio, que regula el acceso de las personas con discapacidad a la Administración de la Comunidad de Madrid¹⁶ que, en el momento de su aprobación, era más avanzado que la propia normativa estatal: vgr. situaba la reserva en un 6% (frente al 5% que establecía en aquel momento la normativa básica estatal), reservaba un 25% de las plazas del cupo de discapacidad a la discapacidad

¹³ Dicho precepto determina, seguidamente, que "se considerará que presentan una discapacidad en grado igual o superior al 33 por ciento los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad"

¹⁴ BOCM núm. 88, de 14 de abril de 2003.

¹⁵ Disponible en: <http://www.madrid.org/bvirtual/BVCM007014.pdf>

¹⁶ BOCM núm. 150, de 26 de junio de 2006.

psíquica, y, en general, facilitaba una regulación del procedimiento que aportaba mayor seguridad jurídica.

B) El III Plan de Acción: estructura y contenido. Las previsiones acerca del empleo público

Este Plan se compone de ocho áreas de actuación con sus objetivos específicos y medidas correspondientes: 1) Atención social, dependencia, y promoción de la autonomía personal; 2) atención temprana; 3) salud; 4) educación; 5) empleo; 6) participación social; 7) trastornos del espectro autista; y 8) programas horizontales (en los que se incluyen temas como igualdad de oportunidades e inclusión social, mujer, calidad, innovación y excelencia, y accesibilidad universal)

Por lo que afecta al capítulo de empleo, de los siete objetivos específicos, tres se relacionan con el empleo público. Son los que siguen, con sus respectivas actuaciones:

OBJETIVOS ESPECÍFICOS		ACTUACIONES
4. Adoptar medidas que faciliten y hagan realmente efectiva la incorporación de las personas con discapacidad al empleo público y en la contratación temporal en la Administración Pública	4.1.	Adaptar las pruebas de acceso al empleo público de las personas con discapacidad
	4.2.	Garantizar que en las convocatorias de empleo público se establezcan cuotas de reserva para personas con discapacidad, en los términos que indica la normativa en vigor.
5. Difundir e informar sobre las medidas que se contemplan en la normativa actual para la integración de personas con discapacidad en el empleo público	5.1.	En el empleo público establecer criterios generales y orientativos sobre el concepto de ajustes razonables a la hora de adaptar una plaza.
	5.2.	Impulsar las actuaciones que promuevan una mayor difusión de las medidas existentes con objeto de garantizar el conocimiento, no sólo por las personas con discapacidad, sino también por su entorno más inmediato (familiares, asociaciones, etc.)
6. Incrementar la presencia de las personas con discapacidad intelectual en la Administración Pública	6.1.	Convocar plazas específicas para personas con discapacidad intelectual en las Administraciones Públicas, siempre que la normativa específica sobre empleo público lo permita.

Lo primero que sorprende del contenido del Plan en este punto es que no parece ambicionarse nada más allá del propio cumplimiento de la normativa a lo que se adicionan una lista (escasa) de buenas intenciones. Muy similar, por cierto, al contenido del Plan anterior. Y, si se nos permite la expresión, para este viaje no hacen falta alforjas:

a) La aplicación de lo previsto en las normas sobre empleo no es una opción discrecional para las Administraciones públicas destinatarias de las mismas: las obligaciones de adaptación de las pruebas a las necesidades de las personas con discapacidad o garantizar las cuotas de reserva se imponen so pena de incurrir en vicios de legalidad. De hecho, el anteriormente mencionado 6% del Decreto madrileño (que nos e ha reformado) ha quedado ya obsoleto, imponiéndose el cumplimiento del 7% actualmente recogido en el art. 59 EBEP.

b) Es aún más sorprendente la inclusión de expresiones que vienen a matizar el acatamiento de lo contemplado actualmente en la normativa básica: nos referimos concretamente a la medida señalada en el punto 6.1 —“Convocar plazas específicas para personas con discapacidad intelectual en las Administraciones Públicas, siempre que la normativa específica sobre empleo público lo permita”—. El art. 59 EBEP no contempla eventuales salvedades a ese 2% destinado a personas con discapacidad intelectual, de modo que la críptica alusión a “siempre que la normativa específica sobre el empleo público lo permita” solo parece desprender oscuras intenciones o, cuando menos, dejar una puerta abierta al eventual incumplimiento de ese porcentaje.

c) Por lo que concierne al resto de las actuaciones, realmente su carácter vinculante es más que dudoso, limitándose a generalidades que a poco o nada comprometen: véase, por ejemplo, el impulso de acciones que promuevan una mayor difusión de las medidas tanto a los discapacitados como a su entorno.

En todo caso, esa falta de concreción dificulta sobremanera cualquier verificación de la consecución de objetivos, como después se evidenciará en la propia evaluación final.

C) El diseño y la evaluación del Plan

MONDRAGÓN, siguiendo a ANDER-EGG, subraya que, si planificar es introducir organización y racionalidad en la acción para lograr determinadas metas y objetivos, la evaluación, en cuanto mide el cumplimiento de los objetivos prefijados y los recursos empleados para ello, se erige en un “*instrumento para la decisión y para la gestión*” (MONDRAGÓN, 2003: 3)

Parece claro que cuando se está ante un proceso de planificación sucesivo en el que planes plurianuales se suceden en el tiempo, una evaluación idónea permite no sólo verificar lo alcanzado, sino perfeccionar el sistema: por un lado, porque permite determinar los puntos débiles del plan anterior, evitando errores que dificultan el cumplimiento mismo del plan; por otro, es un punto de partida que ayuda a diseñar los nuevos objetivos en un proceso de mejora continua tendente a retos de superior alcance.

Desde esta premisa, hay aspectos del III Plan de Acción que, con seguridad, habrían sido distintos de conocerse ese punto de partida al que nos referimos: un Plan de acción no puede concebirse ni como un conjunto de ocurrencias, ni limitarse al mero cumplimiento de una norma desde un vacío de datos. Más directamente: ¿cómo podemos siquiera verificar cómo cumple la Comunidad de Madrid el porcentaje de empleados públicos con discapacidad si no hay una cifra que nos permita conocer la posición de origen y de llegada? Resulta sorprendente que cualquier intento de obtener dicha cifra es infructuoso. Es necesaria una estadística previa que aporte ese y otros muchos datos: qué plazas ocupan los discapacitados, tipos de discapacidad, puestos de trabajo que desempeñan, ... Solo así, puede evitarse la generalidad en la

definición de objetivos, posibilitando, además, que las medidas a emprender vayan bien dirigidas y sean más efectivas.

Y todo ello en un entorno cambiante en la regulación: es paradójico que la normativa madrileña, otrora avanzada, haya quedado atrasada en el actual escenario.

Culminado el periodo de ejecución, el Plan ha estado sometido a procesos de evaluación cuyos resultados están disponibles en la Web institucional de la Comunidad de Madrid¹⁷. Pues bien, tanto la evaluación intermedia como la final del plan en los objetivos relativos al empleo público resultan desalentadoras dejando la impresión de que, consignado el presupuesto previsto y gastado y convocadas las plazas, la obtención de buenos resultados queda en manos ajenas, sin que la Administración sea capaz de nada más que de "dar fe" del pobre resultado final.

Si atendemos a las tablas que el informe de evaluación final incorpora, tenemos¹⁸:

- De los 14 objetivos marcados en el apartado Empleo, 13 se han cumplido o iniciado y 1 no se ha iniciado (51), desarrollándose el mayor esfuerzo de ejecución en la primera mitad del periodo del plan (53)
- No obstante, entrando en más detalle sobre el grado de cumplimiento de los objetivos, es el área de Empleo la que presenta un menor porcentaje de actuaciones en desarrollo o finalizadas (77%) (56). Concretamente de las actuaciones, el 23% no están iniciadas; el 10%, iniciada; el 33%, avanzada; el 31%, cumplida; y 3%, cumplida + (57). Téngase en cuenta que dichas actuaciones y porcentajes lo son por referencia al área en su totalidad, abarcando, en suma, tanto las dirigidas al empleo en el sector privado como público.
- Tales cifras contrastan con el presupuesto ejecutado, que en esta área de empleo es del 166% sobre el previsto (64). En este punto, destaca la partida relativa a subvenciones para el fomento del empleo de personas con discapacidad en los centros especiales de empleo, cuya dotación ha ascendido a 130,6 millones de euros, representando el 5,6% del gasto total ejecutado en el Plan (73)
- En cuanto a la valoración, algunas de las actuaciones evaluadas con mayor impacto se centran en el área de empleo, aunque sin distinguir el que se produce en el sector público. De hecho en las actuaciones consideradas de mayor impacto, la mayor parte de ellas (si no, todas) están orientadas al empleo fuera del entorno público¹⁹.
- Hemos de apuntar que la preocupación de los agentes consultados, al menos en apariencia, tampoco se centra en el empleo público. De hecho, en el apartado en

¹⁷ Informe de evaluación intermedia:

<http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3DInforme+Evaluaci%C3%B3n+Intermedia+Plan+BVC013926.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1352901958671&ssbinary=true>

Informe de evaluación final (2016):

<http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3DEvaluaci%C3%B3n+Final+del+Tercer+Plan+de+Acci%C3%B3n.+Publicamadrid.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1352919371379&ssbinary=true>

¹⁸ Entre paréntesis señalamos la página del informe en que se indica el dato citado.

¹⁹ Las subvenciones para el fomento del empleo ordinario y protegido. o La implantación de nuevas herramientas que han mejorado las actuaciones de Valoración, Orientación e Inserción Laboral (VOIL) entre las Consejerías de Políticas Sociales y Familia y Economía, Empleo y Hacienda. o La mejora de la percepción que el empresariado tiene de las personas con discapacidad, gracias a una labor de sensibilización y difusión de una imagen positiva de la discapacidad que se ha hecho en el marco de este Plan. o Las acciones de formación para el empleo orientadas a estas personas teniendo en cuenta las necesidades específicas del mercado laboral (80)

que se reseñan áreas u objetivos que se han echado de menos no hay referencia alguna al mismo (87)

En esta misma línea, de las trece páginas que el informe final dedica al Empleo (pp. 166-178), las menciones a los objetivos sobre empleo público apenas ocupan media página y ninguna de las conclusiones. Así, se señala:

En las pruebas de acceso al empleo público se han seguido impulsando medidas de adaptación para las personas con discapacidad (como incorporación de intérprete de signos, tiempo adicional para realizar las pruebas, asistente personal, aumento de la letra del texto o ubicación específica del aula), así como mediante la incorporación de avances tecnológicos que se ponen a disposición de los aspirantes con discapacidad que así lo requieran (a título de ejemplo, software JAWS, ordenadores portátiles, etc.). (175)

Y en los aspectos a mejorar (177), se perfilan los dos siguientes:

- ❖ *Sería deseable incrementar la presencia de las personas con discapacidad intelectual en la Administración Pública. (...)*
- ❖ *Algunas actuaciones de esta Área no incorporan objetivos cuantificables o medidas concretas de ejecución, sino más bien una declaración de acciones genéricas.*

Esta evaluación parece corroborar la idea de que el Plan no se ha tomado en serio la implementación de políticas dirigidas a integrar en el empleo público a personas con discapacidad. La sensación que se transmite es, en suma, que en un Plan de estas características el apartado relativo al "Empleo" tenía que incluir necesariamente referencias al empleo público, pero sin pretender compromisos reales más allá de lo que se prevé normativamente (y se incumple). Como apuntábamos en líneas precedentes, este informe de evaluación final pone de relieve lo certero de nuestra crítica: objetivos genéricos acompañados de actuaciones inconcretas no permiten su medición posterior, quedando como meras declaraciones de intenciones, buenas palabras sin contenido.

D) Los resultados de nuestra investigación

Dada la ausencia de datos concretos en el Plan que aporten un asidero para conclusiones significativas sobre las convocatorias, número de personas con discapacidad que se han presentado a los procesos selectivos, etc. en el marco del proyecto de investigación en el que se integra esta comunicación realizamos un análisis de las cifras generales con las que contábamos (BENGOECHEA, M.A., BURZACO, M., CARRILLO, D., COLINO, A., RAMOS, J. y REY, J.L., 2016: 46-47). Téngase en cuenta que los mismos se refieren al periodo comprendido entre el 1 de enero de 2009 y el 31 de marzo de 2016 y no hay una delimitación temporal más precisa (por años de las convocatorias, por ejemplo), lo que hubiera sido útil para comprobar cómo se ajustaban las convocatorias al periodo de ejecución del Plan. Hemos de tener presente que éste ha coincidido con años en los que la crisis económica ha derivado en un recorte importante de la oferta de empleo público²⁰.

Pues bien, de los datos tratados en dicho estudio obteníamos datos preocupantes: por un lado, el cumplimiento del cupo de reserva apenas superaba el 5%, lo que no

²⁰ Véanse las estadísticas que la Comunidad de Madrid aporta en su propia Web de Transparencia: <http://www.madrid.org/es/transparencia/informacion-institucional/empleo-publico>. Para datos generales de la incidencia de la crisis en las convocatorias públicas en relación con personas con discapacidad para la Administración General del Estado: AAVV, 2015: 56-60.

respetaba porcentaje legal. Con todo, el mayor problema no es ése, sino el que se desprende de los datos sobre participación. De manera sintética:

— Un elevado número de personas que se presentan al cupo de discapacidad son excluidos (aproximadamente un 26%). Puede aventurarse que tal exclusión se produce bien porque los solicitantes no cumplían con la condición de discapacitado, bien porque no pudieron acreditarla oportunamente. En todo caso la ausencia de información no permite determinar con precisión tales causas, lo que podría ser relevante para diseñar medidas que eviten que se produzca esta circunstancia.

— Las cifras se tornan alarmantes cuando llegamos a los procesos finalizados: de los 974 aspirantes aprobados, sólo 10 lo fueron en el cupo de discapacidad, lo que viene a ser un 1,02%.

— La ausencia de información es prácticamente total cuando se investiga sobre las solicitudes de ajustes en las pruebas, de manera que se desconoce el número total de peticiones, los ajustes en su caso estimados y desestimados, la motivación del eventual rechazo a una petición de ajuste... Todo ello hace inviable evaluar las posibles actuaciones administrativas en uno de los objetivos del Plan.

La falta de información no permite saber si en el monto global hay discapacitados que se presentaron por turno libre (recordemos que una persona con discapacidad puede optar por presentarse en éste o a través del cupo de discapacidad). En cifras globales, tampoco se conoce a qué tipo de plazas aspiran o si hay cuerpos funcionariales en los que el cupo es inexistente dado que la discapacidad es prácticamente incompatible con las funciones que dichos cuerpos están llamados a desempeñar... y a salvo, claro está, que se haga la interminable pesquisa de ir contabilizando los aspirantes, convocatoria por convocatoria.

A nuestro juicio, este escenario demuestra dos cosas:

- a) La Administración Pública tiende a entender cumplida su misión respetando en las convocatorias el cupo de discapacidad (PÉREZ PÉREZ, 2015: 500), de modo que el hecho de presentarse a las mismas constituye un acto individual que escapa de su área de influencia. Ciertamente la concurrencia a un proceso selectivo constituye un acto voluntario, pero no es menos cierto que es trascendental que haya una adecuada difusión más allá de la que propicie el diario oficial. La publicidad a través de Webs institucionales, asociaciones, agentes implicados en el sector, etc. son esenciales para lograr un conocimiento de las convocatorias y requisitos necesarios para solicitar la presencia en las mismas.
- b) Debe tenerse en cuenta que los problemas ligados a la discapacidad requieren de actuaciones transversales. En este sentido, posiblemente el origen de los problemas de acceso al empleo público esté situado en factores previos, señaladamente en la educación/formación. Los datos demuestran que el nivel educativo de las personas con discapacidad activas es significativamente inferior al de las personas sin discapacidad (ODISMET, 2017: 69), sin perjuicio de que, en la comparativa entre Comunidades Autónomas, la Comunidad de Madrid es la que presenta tasas más altas de educación superior (ODISMET, 2017: 70)

De este modo, si quieren obtenerse resultados en el cumplimiento del cupo de discapacidad, seguramente habrá que diseñar un plan formativo específico que permita que los interesados puedan cubrir los requerimientos de mérito y capacidad que exige el empleo público. O, incluso, pruebas que, sirvan para cumplir los principios constitucionales, aunque con un diseño mejor adaptado a la realidad de las personas con discapacidad (MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, 2009: 424; CORDERO GORDILLO, 2012: 157 y 159). Esto es aún más necesario en el caso de la discapacidad psíquica, como demuestra el hecho de que el art. 12 del Decreto

54/2006 contemple procesos selectivos específicos para las personas con discapacidad psíquica con origen en retraso mental.

Desde la doctrina se ha puesto de relieve, con acierto, que el sistema de acceso al empleo público plantea dificultades adicionales para las personas con determinadas discapacidades por el tipo de pruebas que suelen conformarlas (singularmente memorísticas), aunque probablemente el mayor hándicap se sitúe en el cumplimiento de los requisitos ligados a los títulos habilitantes que acreditan niveles de estudio y/o competencias profesionales (PÉREZ PÉREZ, 2015: 501).

4. CONCLUSIONES

El acceso al empleo público de las personas con discapacidad presenta una serie de dificultades que, con seguridad, no son exclusivamente achacables a la actuación u omisión de las Administraciones Públicas. De igual modo, y pese a las críticas vertidas, debemos reconocer que nos movemos en la pertinaz escala de grises característica de la existencia de aspectos positivos y negativos en la actuación administrativa.

La elaboración de un Plan de acción que aborde la multiplicidad de facetas que atañen a este colectivo es, en sí misma, positiva por lo que hay detrás de proceso de reflexión y sistematización, el consiguiente esfuerzo de definir objetivos y medidas de actuación y propiciar la evaluación posterior. Muestra elocuente de ello es la valoración que hacen los agentes interesados sobre la propia existencia del Plan, en que un 98% de ellos considera que es un instrumento idóneo para ordenar las políticas públicas sectoriales, bajando algo ese porcentaje (aunque también en índices apreciablemente positivos) cuando se valora la eficacia y utilidad del plan (Informe evaluación final, 2016: 80-81). Por lo demás, se advierte que los Planes de la Comunidad de Madrid han ido ganando en contenido y sistematización, de modo que el diseño del III Plan ha mejorado respecto de versiones anteriores.

Sin embargo, hay circunstancias que empañan esta valoración positiva. Limitándonos al objeto de este estudio, pondremos de relieve las tachas, a nuestro juicio, más relevantes:

- a) El diseño del Plan resulta, como hemos señalado, poco ambicioso. A diferencia de otros apartados del mismo, el relativo al empleo público apenas pretende algo más que el mero cumplimiento de la normativa, lo que, sin duda, es superfluo.

Por lo demás, antes de fijar objetivos, debe tenerse clara la situación de partida y un estudio serio de las cifras obrantes: número de empleados públicos con discapacidad, tipo de discapacidad, puestos de trabajo que desempeñan, formación previa,... Contar con un conocimiento del escenario se revela esencial para identificar los puntos mejorables, qué aspectos presentan debilidad, cuáles son las medidas idóneas para paliar dichas debilidades o resolver los problemas existentes, a qué objetivos (en todo caso realistas) cabe aspirar, qué instrumentos son necesarios para alcanzar tales objetivos,...En suma, para adoptar decisiones políticas, toda vez que los mecanismos exigirán en buena parte de las ocasiones el ejercicio de la discrecionalidad característica de la toma de decisiones públicas.

- b) La situación del acceso al empleo público de personas con discapacidad no es nueva ni diferente en la Comunidad de Madrid respecto de la existente en otras Comunidades Autónomas o en la Administración General del Estado. Desde tiempo atrás se mantiene una política con pocas variaciones más allá de los llamativos (y vacuos) incrementos del porcentaje del cupo de reserva.

Debe subrayarse que el problema no es que el cupo sea más o menos alto. Podríamos situarlo en un 10% y la realidad apenas se alteraría: ese tipo de medidas son más efectistas que efectivas. La dificultad estriba en que el cupo de reserva no se cumple en la práctica y no hay un análisis riguroso de las causas que provocan este hecho, lo que hace infructuosa cualquier acción que trate de paliar el problema.

Seguramente los obstáculos más que en las convocatorias públicas (que tienden a cumplir el cupo, al menos formalmente), se halle en otros ingredientes que pueden sintetizarse en falta de información y de formación, siendo ésta última la más trascendente y primera en el tiempo.

Si el acceso al empleo público pasa indefectiblemente por los principios de mérito y capacidad, las actuaciones deben situarse en el origen: dotar de capacidad, formación y mérito a las personas del colectivo.

- c) Decimos “colectivo” probablemente con incorrección, porque otro de los puntos negativos del plan en la ausencia de matices. Sin perjuicio de que nos encontramos ante uno de los elementos más complejos de este tema, el Plan debería haber hecho un esfuerzo por adaptarse a las singularidades de la discapacidad, con especial atención a la discapacidad intelectual.

Somos conscientes de que esta faceta tiene un calado que estas breves líneas no pueden afrontar con el necesario rigor, entre otras cosas porque también dentro de esta discapacidad habría que establecer diferenciaciones. Sin embargo, parece claro que se requieren medidas específicas que trasciendan la reserva de un cupo concreto del 2% dentro del general del 7%. Ello nos sitúa finalmente en el mismo punto ya puesto de manifiesto en la letra anterior.

- d) Si este tipo de planes nacen con vocación de ser sucedidos en el tiempo por otros que los sustituyan proyectando políticas públicas más avanzadas, debería exigirse una definición más precisa y comprometedora de los objetivos y sus correspondientes medidas. En primer lugar, porque es aconsejable una posición realista que impida ver en los planes instrumentos políticos de pura imagen, pero carentes de contenido. Y, en segundo término, porque sólo desde esa concreción es posible la medición y evaluación del propio plan y sus efectos.
- e) En cualquier caso, un Plan que integre el empleo público de personas con discapacidad debe ir extramuros del sistema de acceso. Parece incuestionable que ciertos olvidos no son permisibles (incapacidad sobrevenida, carrera administrativa, empleados públicos de la Administración instrumental, etc.) y el plan debe integrar las distintas facetas de la realidad del empleado público con discapacidad.
- f) Le eficacia en el logro de los objetivos sobre empleo requiere incorporar de manera imbricada la educación/formación y el empleo, buscando los cauces más idóneos según el tipo de discapacidad y valorando la posible conexión entre instrumentos formativos y acceso al empleo público (periodos de empleo temporal, pruebas específicas distintas a las del turno libre,...)

BIBLIOGRAFÍA

- AAVV (2015). *Libro blanco sobre acceso e inclusión en el empleo público de las personas con discapacidad*, Madrid: INAP et al. Ejemplar disponible en: <http://www.todostenemostalento.es/documents/333392/486410/LibroBlancoPcD.pdf>
- BENGOECHEA, M.A., BURZACO, M., CARRILLO, D., COLINO, A., RAMOS, J. y REY, J.L. (2016). *El empleo de las personas con discapacidad en la Comunidad de Madrid. Análisis del impacto del III Plan de Acción de las personas con discapacidad de la Comunidad de Madrid (2012-2015)*. Disponible en <http://www.madridsinbarreras.org/wp-content/uploads/2017/01/INFORME-empleo-III-Plan.pdf> (último acceso 14/07/17).
- CERMI (2011), *Propuestas de modificación del Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, a fin de mejorar la normativa sobre acceso al empleo público de las personas con discapacidad*, abril 2011. Ejemplar consultado en: <http://www.cermi.es/es-ES/Novidades/Lists/Novidades/Attachments/1189/Propuestas%20reforma%20normas%20acceso%20empleo%20publico.doc>
- COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020: un compromiso renovado para una Europa sin barreras* {SEC(2010) 1323} {SEC(2010) 1324}. COM (2010) 636 final. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0636&from=ES> (último acceso: 18 de julio de 2017)
- COMUNIDAD DE MADRID. III Plan de Acción para personas con discapacidad 2012-2015. Disponible en: <http://www.madrid.org/bvirtual/BVCM007242.pdf>
- CORDERO GORDILLO, V. (2012) *Régimen jurídico del empleo de las personas con discapacidad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, A.J. (coord.) (2009). *El empleo público y las personas con discapacidad*, CERMI, Madrid.
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD. *Plan de acción de la Estrategia Española sobre discapacidad 2014-2020 (aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de septiembre de 2014)*. Disponible en: https://www.msssi.gob.es/ssi/discapacidad/docs/plan_accion_EED.pdf (última consulta 15 de julio de 2017)
- MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO. *Estrategia Global de acción para el empleo de personas con discapacidad 2008-2012 (aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de septiembre de 2008)*. Disponible en: http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/Estrategia_global_personas_discapacidad_2008_2012.pdf (última consulta: 19 de julio de 2017)
- MONDRAGÓN, J. (2003). "La evaluación de los programas públicos: objeto, contenido y aplicación de diferentes instrumentos para la evaluación". AAVV (Comp. BAÑÓN I MARTÍNEZ, R.). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, 3-12.
- OBSERVATORIO DE LA DISCAPACIDAD. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (2015). *Informe Olivenza 2015*. Disponible en: <http://observatoriodeladiscapacidad.info/documentos/informe-olivenza/71-informe-olivenza-2015.html> (último acceso 15 julio de 2017)
- OBSERVATORIO DE LA DISCAPACIDAD. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (2016) *Informe Olivenza 2016*. Disponible en: <http://observatoriodeladiscapacidad.info/attachments/article/90/Informe%20Olivenza%202016.pdf>

- ODISMET (Observatorio sobre Discapacidad y Mercado de Trabajo en España). (2016). *Informe General 1. La situación de las personas con discapacidad en el mercado laboral*. Madrid: Fundación ONCE. Disponible en: <http://odismet.es/es/informes/>
- ODISMET (2017). *Informe General 2. La situación de las personas con discapacidad en el mercado laboral*. Madrid: Fundación ONCE. Disponible en: <http://odismet.es/es/informes/>
- ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL (OISS) (2014). *Medidas para la promoción del empleo de personas con discapacidad en Iberoamérica*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación/OISS. Disponible en: http://www.oiss.org/IMG/pdf/Oiss_Estudio_sobre_medidas_promocion_de_empleo-2.pdf (último acceso: 18 de julio de 2017)
- PÉREZ PÉREZ, J. (2015). *Contratación laboral de personas con discapacidad. Incentivos y cuotas de reserva*. Madrid: Lex Nova/Thomson Reuters.
- RUANO, J.M. (2003) "La doble naturaleza técnica y política de la evaluación de rendimiento". AAVV (Comp. BAÑÓN I MARTÍNEZ, R.). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, 33-46.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2008). *Derecho de la función pública*. 5ª edición. Madrid: Tecnos.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (2002). *Principios de Derecho Administrativo*, Vol. 1, 4ª ed. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.
- TORRES LÓPEZ, M.A. (2011). *La discapacidad en el Derecho Administrativo*, Civitas, Cizur Menor (Navarra).