

# Oportunidades de acceso al empleo público de las personas con discapacidad intelectual

**Susana Rodríguez Escanciano**

*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.*

*Universidad de León (España)*

*Subdirectora de la [Revista de Trabajo y Seguridad Social](#). CEF*

*[srode@unileon.es](mailto:srode@unileon.es) | <https://orcid.org/0000-0001-5910-2982>*

1. Cierto es que uno de los colectivos que mayores dificultades presenta en el acceso al mercado laboral es el de las personas con discapacidad. Basta aportar un significativo [dato estadístico](#): su índice de afiliación alcanza solamente el 1,50 % o, dicho en otros términos, su tasa de inactividad duplica a la de las personas no discapacitadas. En concreto, haciendo una foto fija, se puede mostrar que en febrero de 2022 las personas con discapacidad integran el 6,3 % de la población total en edad laboral, llegando únicamente a 516.300 las personas con discapacidad ocupadas –1,6 %– ([Observatorio de las ocupaciones 2022. Informe del mercado de trabajo de las personas con discapacidad estatal. Datos 2021](#)).

No menos verdad resulta que las personas con discapacidad no constituyen un grupo homogéneo, pues las afectaciones pueden ser manifiestas u ocultas, graves o leves, singulares o múltiples, crónicas o intermitentes, cognitivas o físicas. Constituyen un sector de población muy heterogéneo, incluyendo diversos subgrupos con notables diferencias no solo relativas a, entre otras circunstancias, sus propias características personales, sino a la concurrencia de otros factores (edad, sexo, género, orientación e identidad sexual, expresión de género, características sexuales, violencia sexual y violencia machista, tipo y grado de discapacidad, nivel de cualificación, lugar de residencia, soledad o situación de pobreza), que, al sumarse con la discapacidad provocan en numerosas ocasiones discriminaciones múltiples (por la manifestación de manera simultánea o consecutiva de dos o más causas) o interseccionales (por la interacción de diversas causas, generando de forma específica discriminación).

Ahora bien, pese a esta variada panoplia de circunstancias no cabe soslayar un imprescindible elemento de acción común: dada su postergación laboral, es necesario que desde el ordenamiento jurídico se diseñen una serie de medidas de acción positiva capaces de corregir este abrupto devenir.

Reconociendo la realidad de esta afirmación, tampoco cabe soslayar que quienes presentan mayores trabas en el acceso al mercado de trabajo y en la permanencia en el mismo son las personas con parálisis cerebral, con trastorno de la salud mental, con discapacidad intelectual o con trastorno del espectro del autismo, circunstancias que, como se puede fácilmente intuir, todavía se vuelven más negativas si estas personas se ven afectadas por algún otro extremo estigmatizante mencionado anteriormente.

Según los datos más recientes proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), [correspondientes al año 2022](#), la tasa de actividad fue solo del 36,4 % entre las personas con discapacidad intelectual. Un estudio presentado por Down España, titulado «[Nuevas políticas de empleo para las personas con discapacidad](#)», pone de manifiesto que solo el 21 % de las 190.000 personas con discapacidad intelectual que residen en España y que están en edad de trabajar tienen un empleo, de las cuales poco más del 1 % están ocupadas en empresas ordinarias (unas 2.000), mientras 38.000 están activas en empleos protegidos, quedando 120.000 al margen del mercado de trabajo. Según la [Encuesta de discapacidad, autonomía personal y situaciones de dependencia \(EDAD\) del año 2020](#), del INE solo el 2,56 % de las personas con dificultades de aprendizaje, aplicación del conocimiento y desarrollo de tareas se encontraba laboralmente activas en el año 2020, frente al 1,5 % que demandaba empleo y el 95,92 % que ni tenía una ocupación ni la buscaba. El simple recurso a la estadística demuestra que se trata del colectivo de personas con discapacidad con menor nivel de inclusión laboral.

Además, si el índice de pobreza es elevado para las personas con discapacidad (según las tablas elaboradas por la [Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social](#) alcanza el 33 %, esto es, 1 de cada 3), todavía lo es más para las personas con discapacidad intelectual, pues, según el [Informe «Plena Inclusión»](#), su tasa de desempleo entre 16 y 24 años alcanza la cifra del 74 %. Este mayor riesgo de pobreza es consecuencia de la multidimensionalidad del fenómeno, lo que se refleja una vez más, entre otras cuestiones, en el sobrecoste agregado que supone tener una discapacidad para afrontar la vida cotidiana y, cómo no, de nuevo, por la mayor dificultad en el acceso al mercado laboral.

Así pues, adquiere un gran protagonismo la necesidad de adoptar acciones específicas en el marco del empleo de las personas con discapacidad intelectual en la línea marcada por la [Estrategia Española sobre Discapacidad para el periodo 2022-2030](#), donde la discapacidad intelectual recibe un trato especial en áreas como la lucha contra la discriminación múltiple que sufren niñas y mujeres con esta diversidad funcional o la atención a las necesidades emergentes del envejecimiento y del deterioro prematuro que experimentan estas personas, para lo que la estrategia considera preciso fomentar y visibilizar prácticas e iniciativas tanto en la atención diurna, residencial, apoyos en el domicilio, apoyos para la participación en la comunidad y, cómo no, en el ámbito sociolaboral. Otra cosa es lo que sucede en la práctica en materia de empleo, pues pese a algunos avances, se siguen observando importantes lagunas y carencias que si son manifiestas en general para el colectivo de las personas con discapacidad, todavía son más profundas para las personas con discapacidad intelectual.

**2.** Como resulta fácil de adivinar, el ingreso al trabajo es el primer y más difícil estadio que la persona con discapacidad ha de superar para optar a un desarrollo profesional digno. No cabe soslayar que las diferencias injustificadas de trato en el momento de la contratación no solo constituyen el germen y la matriz de las demás desigualdades laborales que padecen las personas con discapacidad, sino el origen de las pretericiones más difíciles de erradicar y de combatir, en la medida en que el acto de reclutamiento viene presidido por el conocido parámetro de libertad de empresa ([art. 38 Constitución española](#)), al amparo del cual el empleador puede elegir a quien desea incorporar entre varios posibles, abriéndose un amplio margen para actuar en perjuicio de las personas con discapacidad.

Aunque el paso dado por la [Ley 15/2022, de 12 de julio](#), integral para la igualdad de trato y la no discriminación, ha sido importante, pues reconoce que la vulneración de los principios de igualdad y no discriminación provocará no solo la eliminación de la conducta discriminatoria y la restitución a la situación anterior, sino una reparación indemnizatoria de los daños y perjuicios causados, acompañada de una presunción de existencia del daño moral ([art. 27](#)), lo cierto es que la triste realidad demuestra que a día de hoy es imprescindible recurrir a medidas de acción positiva, cuya constitucionalidad ha sido avalada de forma expresa para las personas con discapacidad por la [Sentencia del máximo intérprete de la norma fundamental de 3 de octubre de 1994](#).

La [Ley 3/2023, de 28 de febrero](#), de empleo (LE), se encarga de desgranar los estímulos a la contratación de personas con discapacidad con menor o mayor intensidad a partir de un doble grupo: por un lado, «personas con discapacidad», esto es, las definidas como tales en 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 (LGDPCD); por otro, «personas con discapacidad que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo», en referencia a

[...] las personas con parálisis cerebral, con trastorno de la salud mental, con discapacidad intelectual o con trastorno del espectro del autismo, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 %; así como las personas con discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 %<sup>1</sup> ([art. 50.1 in fine LE](#)).

<sup>1</sup> El Real Decreto-Ley ([RDL](#)) [2/2023, de 16 de marzo](#), de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, establece una presunción de discapacidad del 65 % para señalar (nueva redacción de [disp. adic. vigésima quinta de la Ley general de la Seguridad Social](#)) que:

[...] sin perjuicio de poder acreditarse el grado de discapacidad, en grado igual o superior al 65 %, mediante el certificado emitido por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales o por el órgano competente de la comunidad autónoma, se entenderá que están afectadas por una discapacidad, en un grado igual o superior al 65 %, aquellas personas para las que, como medida de apoyo a su capacidad jurídica y mediante resolución judicial, se haya nombrado un curador con facultades de representación plenas para todos los actos jurídicos.

Además, el [artículo 30 de la LE](#) prevé una formación específica en accesibilidad cognitiva por parte de las plantillas de los servicios públicos de empleo para atender las especiales necesidades de las personas con discapacidad intelectual o con trastorno del espectro del autismo.

Al tiempo, de conformidad con el Real Decreto [\(RD\) 368/2021, de 25 de mayo](#), sobre medidas de acción positiva para promover el acceso al empleo de personas con capacidad intelectual límite, los empresarios que contraten a trabajadores con capacidad intelectual límite (entre el 20 y el 33 %) podrán recibir una bonificación mensual de la cuota empresarial a la Seguridad Social o, en su caso, por su equivalente diario, por trabajador contratado de 125 euros al mes (1.500 euros/año) durante 4 años.

Ahora bien, el resto de las ayudas están concebidas de forma genérica para personas con discapacidad con un grado igual o superior al 33 %, lo cual beneficia sin duda a las personas con discapacidad física menos severas, tal y como sucede con la cuota del 2 % que las empresas privadas y también las públicas que cuenten en su plantilla con un número de trabajadores igual o superior a 50 «vendrán obligadas» a reservar a «trabajadores con discapacidad» ([art. 42 LGDPCD](#)), pues no se establecen reglas particulares para las personas con discapacidad intelectual.

La posibilidad de acudir a medidas alternativas<sup>2</sup> ha motivado que desafortunadamente todavía en 2022 solo el 26,3 % de las empresas cumplen con el porcentaje del 2 % de personas con discapacidad en sus plantillas, lo que si se une a que el tejido empresarial español está formado casi en su mayoría por empresas de reducidas dimensiones, lleva a que en menos de un 1 % de las empresas va a ser objeto de aplicación la reserva, parámetro que se reduce estrepitosamente si se trata de personas con discapacidad intelectual.

**3.** Como pauta general, el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, tanto personal funcionario como laboral, se inspirará en los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal ([art. 113.1 RDL 6/2023, de 19 de diciembre](#)), por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación,

---

<sup>2</sup> 1) Constitución de un enclave laboral, lo cual resulta paradójico teniendo en cuenta que este instrumento implica la prestación de servicios en empresas, en el mercado de trabajo ordinario, que emplean a personas con discapacidad provenientes de centros especiales de empleo (CEE). 2) Realización de un contrato mercantil o civil con un CEE o un autónomo/a con discapacidad para el suministro de bienes necesarios o para la prestación de servicios ajenos y accesorios a la actividad normal de la empresa en el normal desarrollo de la misma, por un determinado importe anual de al menos tres veces el indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) por cada trabajador con discapacidad dejado de contratar por debajo de la cuota del 2 %. 3) Realización de donaciones y acciones de patrocinio de carácter monetario, para el desarrollo de actividades de inserción laboral y creación de empleo de las personas con discapacidad, en favor de fundaciones o asociaciones de utilidad pública que tengan aquellas actividades como objeto social, y por un determinado importe anual (al menos, una vez y media el IPREM por cada trabajador con discapacidad dejado de contratar por debajo de la cuota del 2 %) ([art. 2 RD 364/2005](#)).

Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo). Además, en este ámbito del empleo público existe, al igual que en el sector privado, una cuota de reserva a favor de las personas con discapacidad, con una doble manifestación: de un lado, si se trata de empresas públicas, la reserva es del 2 % de la plantilla, tal y como ha recordado la [Sentencia de la Audiencia Nacional 87/2023, de 4 de julio](#), en relación con la Corporación RTVE. De otro, si se trata del sector público de base territorial, el cupo de reserva dentro de las convocatorias de plazas alcanza el 10 % a la luz del [artículo 108.4 del RDL 6/2023](#). En todo caso, la reserva se hará sobre el número total de las plazas incluidas en la respectiva oferta de empleo público, afectando, por tanto, también a la promoción interna.

Aun cuando hay muy pocos datos agregados sobre el número de personas con discapacidad al servicio de las Administraciones públicas, pues no es fácil el acceso al desglose de tal extremo, cabe percibir que la realidad muestra la existencia de una brecha importante, sobre todo en lo que se refiere a personas con grandes discapacidades o discapacidades intelectuales. Y ello pese a que se incluye un factor expreso de desagregación, pues dicha reserva se realizará de manera que, al menos el 2 % de las plazas ofertadas lo sea para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual y el resto de las plazas ofertadas lo será para personas que acrediten cualquier otro tipo de discapacidad.

Tal y como señala el [artículo 108.4 del RDL 6/2023](#), pueden concentrarse las plazas reservadas para personas con discapacidad en aquellas convocatorias que se refieran a cuerpos, escalas o categorías que se adapten mejor a sus capacidades y competencias. Así pues, aun cuando deben aparecer las plazas reservadas perfectamente especificadas en la correspondiente oferta pública de empleo y en cada una de las convocatorias, no existe imposición legal ni a favor de distribuir equitativamente la cuota entre los diversos cuerpos, escalas y categorías, ni respecto de cada concreta ocupación, siendo suficiente con formular el cupo en general. Tal razón ayuda a entender por qué en los cuerpos superiores de la Administración el porcentaje de empleados con discapacidad intelectual es prácticamente inexistente y que la real cobertura del cupo de reserva no alcance ni siquiera el 50 %.

La participación de las personas con discapacidad en la convocatoria podrá ser en un turno independiente o incorporarse en la ordinaria, si bien el acceso a plazas reservadas a personas con discapacidad intelectual, siempre que estas tengan reconocido un grado igual o superior al 33 %, se llevará a cabo mediante la convocatoria de pruebas selectivas específicas e independientes ([art. 113.3 RDL 6/2023](#)).

Con todo, la reserva no implica tampoco una garantía de ingreso efectivo, pues siempre se han de superar los procesos selectivos, acreditar el grado de discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las funciones y tareas genéricas consustanciales a las mismas ([art. 113 RDL 6/2023](#)).

4. El artículo 4.3 de la LGDPCD señala que «el reconocimiento del grado de discapacidad deberá ser efectuado por el órgano competente en los términos desarrollados reglamentariamente». El procedimiento para el reconocimiento, la declaración y la calificación del grado de discapacidad se encuentra regulado en el [RD 888/2022, de 18 de octubre](#), siendo competentes para ello los equipos de valoración y orientación de las comunidades autónomas. En realidad, es una norma de baremos que sigue ahora un modelo biopsicosocial, «que trasciende el enfoque tradicional meramente biológico, incorporando un enfoque holístico en el que se consideran de manera integrada tanto los factores biológicos como los psicológicos y sociales». De hecho, contiene hasta cuatro escalas de evaluación (en las que se pueden valorar no solo cualidades físicas sino mentales): de las funciones y estructuras corporales/deficiencia global de la persona (BFGP); de las capacidades/limitaciones de la actividad (BLA); de evaluación del desempeño/restricciones en la participación (BRP) y de factores contextuales/barreras ambientales (BFC). Más allá del modelo médico de discapacidad, solo atento a la presencia de deficiencias, físicas, psíquicas o sensoriales, se tienen también en cuenta factores sociales, ambientales o psicológicos complementarios relativos al entorno familiar y situación laboral, educativa y cultural, que dificultan su integración social, atendiendo a las barreras que tales circunstancias pueden generar y la intensidad con que se presenta la necesidad de actuar para paliar las dificultades que tales brechas representan para estas personas. Para la determinación del grado concreto, el porcentaje obtenido en la evaluación de las deficiencias, las limitaciones en la actividad y las restricciones en la participación presentadas, se modificará, en su caso, con la adición de la puntuación obtenida en el baremo de factores contextuales/barreras ambientales, siendo el máximo de puntos posibles para este último extremo de 24. Dicha puntuación se novará, a su vez, por adición del «grado de discapacidad ajustado» (GDA) –[art. 4](#)–.

El proceso de evaluación se realizará garantizando las condiciones de accesibilidad universal, siendo posible su tramitación por medios no presenciales o telemáticos cuando las circunstancias especiales de las personas interesadas así lo requieran ([art. 8.2 y 3](#)).

Una vez efectuada la correspondiente evaluación, el equipo multidisciplinar de calificación y reconocimiento, del que formarán parte al menos un médico/a, un psicólogo/a y un trabajador/a social, emitirá un dictamen-propuesta (técnico-facultativo) para el reconocimiento del grado de discapacidad o si fuera el caso, para la revisión de este. En dicho informe se hará constar, además del grado de discapacidad, las puntuaciones obtenidas con la aplicación de los distintos baremos, los códigos de diagnóstico, deficiencia, limitaciones en la actividad, restricciones en la participación o barreras ambientales, las puntuaciones de los baremos para determinar la necesidad del concurso de otra persona y/o la existencia de dificultades de movilidad para utilizar transportes públicos colectivos, en su caso ([art. 8.6](#)).

Una vez realizado el correspondiente informe, el órgano competente dictará resolución expresa en el plazo de 6 meses desde la solicitud, que se notificará con el dictamen propuesta ([art. 9](#)). Se podrá acordar la tramitación urgente de oficio o a instancia de la persona interesada cuando concurren razones de interés público que así lo aconsejen, entre otras

las relacionadas con la salud, la violencia de género, la esperanza de vida u otras de índole humanitaria, quedando reducidos los plazos a la mitad ([art. 10](#)).

Con este nuevo sistema se debe potenciar que con la información obtenida no solo se valoren las situaciones de discapacidad que puedan dar lugar al reconocimiento de un grado concreto, sino que también se evalúen las capacidades o aptitudes que tenga la persona a efectos de su inclusión social y laboral. Otra cosa es que este procedimiento todavía siga en cierta medida apegado a las dificultades físicas.

**5. El artículo 59.2 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, exige a cada Administración pública la adopción de las medidas precisas para establecer las adaptaciones y ajustes razonables de tiempos y medios a las necesidades de las personas con discapacidad en dos momentos: en primer lugar, «en el proceso selectivo», permitiéndose el uso de prótesis, incluidas las auditivas, durante la realización de los procesos selectivos por quienes las precisen y lo acrediten ([art. 113.4 RDL 6/2023](#)); y, en segundo término, «una vez superado dicho proceso [...] en el puesto de trabajo», implementando las adaptaciones oportunas, incluidas medidas de accesibilidad, ajustes razonables y otros apoyos, en los puestos de trabajo para que las personas con discapacidad puedan desempeñar adecuadamente sus tareas profesionales ([art. 113.4 RDL 6/2023](#)). Ahora bien, de gran importancia es garantizar la accesibilidad de la información y la comunicación en todas las fases del proceso cuando de personas con discapacidad intelectual se trata, aspecto no siempre bien garantizado.

Particular atención merecen las adaptaciones a incorporar una vez que se ha conseguido acceder a un puesto en el sector público, pues las referencias a «medidas de accesibilidad, ajustes razonables y otros apoyos» presentan amplios contornos que incluyen aspectos muy variados que resultan interesantes para las personas con discapacidad intelectual. Así, bajo un punto de vista objetivo, se extiende desde la accesibilidad en general en los entornos laborales hasta la realización de ajustes concretos en el puesto de trabajo, abarcando a todo el espacio físico de trabajo, las dependencias, las herramientas, los equipos, los materiales, los programas informáticos, las materias primas, los *inputs*, las puertas, las vías de circulación, las escaleras, los servicios higiénicos, las aplicaciones, etc. Y desde una perspectiva subjetiva, se activa frente a cualquier persona con discapacidad que preste o vaya a prestar servicios para la organización, así como frente a cualquier persona trabajadora que adquiera dicha condición a lo largo de la relación de servicio. Esta generosa delimitación puede considerarse sumamente positiva porque permite una aplicación homogénea y no excluyente atendiendo a las circunstancias particulares de cada persona con discapacidad y de su entorno laboral.

Ahora bien, los principales problemas derivan de la falta de concreción y difusos límites que modulan esta obligación según el [artículo 40 de la LGDPCD](#): que «el ajuste sea razonable» y que no suponga «una carga excesiva». Ambos se encuentran impregnados

de altas dosis de penumbra, que deben ser despejadas, a riesgo de un ingente casuismo, acudiendo, de un lado, al principio general de adaptación del trabajo a la persona que trata de humanizar la actividad productiva, evitando la instrumentalización de la persona trabajadora y, de otro, a la pauta proporcionada por el [artículo 15.1 d\) de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre](#), de prevención de riesgos laborales, que incorpora este mismo principio a la acción preventiva. Bajo tal premisa, dentro del término razonabilidad, se incluyen tanto las adaptaciones materiales (servicios higiénicos, maquinaria de asistencia, eliminación de barreras físicas o psicológicas, medios técnicos para paliar deficiencias visuales o auditivas, vías de circulación, escaleras...), como las organizativas (adaptación de horario o jornada, suspensión del contrato con reserva de puesto para atender recidivas o brotes temporales, cambio de centro o tareas, incorporación gradual tras un proceso de incapacidad temporal, permisos para asistir a terapias rehabilitadoras, cursos formativos *ad hoc* o posibilidad de trabajar a distancia...). Por su parte, la carga excesiva implica analizar el caso particular teniendo en cuenta no solo los costes de la medida, sino los efectos de la no adopción, las características de la Administración y el presupuesto disponible a tal fin.

Aunque la naturaleza jurídica de esta materia no se compeadece bien con una regulación rígida y taxativa, *de lege ferenda* debería de establecerse un contenido mínimo garantizador del cumplimiento de la obligación que evite fugas y subterfugios perjudiciales para las personas con discapacidad intelectual, obligadas a recurrir a los órganos judiciales para la satisfacción de un derecho indiscutible. Sería de gran interés, también, que el legislador estableciera la posibilidad de contar con un asesoramiento brindado por los equipos multidisciplinarios que deberían existir en el Servicio Público de Empleo sobre las adaptaciones del entorno laboral y de los puestos de trabajo cuando de personas con discapacidad intelectual se trate. Igualmente, deviene oportuno diseñar *ad futurum* un procedimiento *ad hoc*, en el cual la persona trabajadora pueda solicitar la medida de ajuste que estime más conveniente, estando la Administración obligada a aceptar la propuesta o a motivar el rechazo, siendo tal decisión recurrible en vía judicial, que adoptará la resolución que proceda recabando informe de la Inspección de Trabajo.

Fundamental resulta además otorgar prioridades a la hora de escoger destino, así como la introducción de la figura del empleo con apoyo en el sector público hasta ahora excluida.

**6.** El programa de empleo con apoyo, como medida específica (instaurada y regulada por el [RD 870/2007, de 2 de julio](#)), integra el conjunto de acciones de orientación y acompañamiento dispensadas por personal cualificado (preparadores laborales) a las personas con discapacidad que desarrollan un puesto de trabajo en el mercado ordinario. Dichas acciones de apoyo se llevan a cabo en el seno de un proyecto previo promovido por asociaciones, fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro o por centros especiales de empleo (CEE), pero también por empresas privadas o autónomos.



Los destinatarios de tales iniciativas son personas con discapacidad severa, desempleadas e inscritas como demandantes de empleo o contratadas por un CEE, que presentan por tanto una mayor dificultad para acceder al mercado laboral al encontrarse en una de estas dos situaciones: a) personas con parálisis cerebral, personas con trastorno de salud mental, trastorno del espectro del autismo o personas con discapacidad intelectual con un grado reconocido igual o superior al 33 %; b) personas con discapacidad física o sensorial con un grado reconocido igual o superior al 65 % ([art. 3](#)).

Con la finalidad de facilitar a estos colectivos la adaptación social y laboral en condiciones similares al resto de trabajadores que desempeñan puestos equivalentes, el programa de empleo con apoyo debe contemplar, como mínimo, las tareas siguientes ([art. 2.2 RD 870/2007](#)): a) orientación, asesoramiento y acompañamiento a la persona con discapacidad, elaborando un programa individualizado de adaptación al puesto de trabajo; b) acercamiento y mutua ayuda entre el trabajador beneficiario del programa de empleo con apoyo, el empleador y el personal de la empresa que comparta tareas con la persona trabajadora con discapacidad; c) auxilio en el desarrollo de habilidades sociales y comunitarias, de modo que pueda relacionarse con el entorno laboral en las mejores condiciones; d) adiestramiento específico de la persona trabajadora con discapacidad en las tareas inherentes al puesto de trabajo; e) seguimiento y evaluación del proceso de inserción en el puesto de trabajo, detectando necesidades y eliminando posibles obstáculos, tanto para la persona trabajadora como para la empresa que le contrata, que pongan en peligro el objetivo de inserción y permanencia en el empleo, y f) asesoramiento e información sobre las necesidades y procesos de adaptación del puesto de trabajo.

La duración del programa discurre entre 6 meses y 1 año, prorrogable hasta otro año más, e incluso 6 meses adicionales, siempre y cuando existan necesidades específicas de apoyo ([art. 5.2 RD 870/2007](#)).

Los preparadores han de poseer una titulación mínima de formación profesional de grado medio o equivalente y acreditar una experiencia previa de al menos 1 año en actividades de integración laboral de personas con discapacidad, debiendo dispensar una atención personalizada a cada persona trabajadora con discapacidad, que no podrá ser inferior al siguiente porcentaje de la jornada: a) un tercio en el caso de parálisis cerebral, enfermedad mental o discapacidad intelectual con un grado reconocido igual o superior al 65 %; b) un quinto en el caso de parálisis cerebral, enfermedad mental o discapacidad intelectual con un grado reconocido igual o superior al 33 % e inferior al 65 %, y c) un octavo en el caso de discapacidad física o sensorial con un grado reconocido igual o superior al 65 % ([art. 7](#)).

**7.** La [Ley 9/2017, de 8 de noviembre](#), de contratos del sector público (LCSP), no pretende buscar únicamente la selección de los mejores adjudicatarios con el fin último de garantizar la eficacia en la prestación de los servicios públicos a favor de los usuarios al menor coste posible. Antes al contrario, sin abandonar esta pauta, pretende ayudar a conseguir objetivos en beneficio de la colectividad, exigiendo a los contratistas y concesionarios no

solo requisitos económicos, sino también de calidad social en relación con sus empleados, así como la implementación de medidas de fomento del empleo en favor de aquellos colectivos con mayores dificultades de ocupación, tal y como sucede con las personas con discapacidad y, en especial, con discapacidad intelectual.

En concreto, esta ley establece previsiones tendentes a mejorar las tasas de ocupación de las personas con discapacidad en varios de sus pasajes:

1.º En el [artículo 71](#), entre las prohibiciones para contratar se hace referencia a: en primer lugar, aquellas entidades que «han sido sancionadas con carácter firme por infracción grave en materia [...] de integración laboral y de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad» (apdo. b); en segundo término, aquellas que no cumplan «el requisito de que al menos el 2 % de sus empleados sean trabajadores con discapacidad», en el bien entendido sentido de que «la acreditación del cumplimiento de la cuota de reserva de puestos de trabajo del 2 % para personas con discapacidad se hará mediante la presentación de la declaración responsable» (apdo. d).

Se trata, pues, de favorecer en la contratación pública a las empresas que superen la cuota legal en su plantilla o de penalizar a las que no son sensibles con la ocupación de las personas con discapacidad.

2.º En el [artículo 93](#), relativo a la acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de calidad técnica, se establece que:

En los contratos sujetos a una regulación armonizada, cuando los órganos de contratación exijan la presentación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el empresario cumple determinadas normas de garantías de calidad, en particular en materia de accesibilidad para personas con discapacidad, deberán hacer referencia a los sistemas de aseguramiento de la calidad basados en la serie de normas en la materia, certificados por organismos conforme a las normas europeas relativas a la certificación.

3.º El [artículo 126](#), referido a las prescripciones técnicas, determina que:

Para toda contratación que esté destinada a ser utilizada por personas físicas, ya sea el público en general o el personal de la Administración pública contratante, las prescripciones técnicas se redactarán, salvo en casos debidamente justificados, de manera que se tengan en cuenta la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, así como los criterios de accesibilidad universal y de diseño universal o diseño para todas las personas [...] [de manera que] de no ser posible definir las prescripciones técnicas teniendo en cuenta criterios de accesibilidad universal y de diseño universal o diseño para todas las personas, deberá motivarse suficientemente esta circunstancia [...].

[En cualquier caso,] siempre que existan requisitos de accesibilidad obligatorios adoptados por un acto jurídico de la Unión Europea, las especificaciones técnicas deberán ser definidas por referencia a esas normas en lo que respecta a los criterios de accesibilidad para las personas con discapacidad o el diseño para todos los usuarios.

4.º El [artículo 129](#), referido a la información a incluir en el pliego de condiciones, prevé la posible inclusión del

[...] organismo u organismos de los que los candidatos o licitadores puedan obtener la información pertinente sobre las obligaciones relativas a [...] inserción sociolaboral de las personas con discapacidad, y a la obligación de contratar a un número o porcentaje específico de personas con discapacidad que serán aplicables a los trabajos efectuados en la obra o a los servicios prestados durante la ejecución del contrato. [Cuando se facilite esta información,] el órgano de contratación solicitará a los licitadores o a los candidatos en un procedimiento de adjudicación de contratos que manifiesten haber tenido en cuenta en la elaboración de sus ofertas las obligaciones derivadas de las disposiciones vigentes en materia de [...] inserción sociolaboral de las personas con discapacidad, y [...] la obligación de contratar a un número o porcentaje específico de personas con discapacidad.

5.º En el [artículo 145](#), entre los criterios de valoración para la adjudicación del contrato en virtud del parámetro de la mejor calidad-precio, se recoge «el fomento de la integración social de personas con discapacidad [...] entre las personas asignadas a la ejecución del contrato y, en general, la inserción sociolaboral de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social». Para la inclusión de este parámetro es necesario que se cumplan las exigencias del [artículo 145.5](#): vinculación con el objeto del contrato; formulación objetiva con pleno respeto a los principios de igualdad y no discriminación entre los licitadores, transparencia y proporcionalidad; que no confiera al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada, y garantizar una competencia efectiva entre empresarios concurrentes.

6.º El [artículo 147](#), cuando se establecen los parámetros de desempate entre ofertas equivalentes, menciona las

[...] proposiciones presentadas por aquellas empresas que, al vencimiento del plazo de presentación de ofertas, tengan en su plantilla un porcentaje de trabajadores con discapacidad superior al que les imponga la normativa. En este supuesto, si varias empresas licitadoras de las que hubieren empatado en cuanto a la proposición más ventajosa acreditan tener relación laboral con personas con discapacidad en un porcentaje superior al que les imponga la normativa, tendrá preferencia en la adjudicación del contrato el licitador que disponga del mayor porcentaje de trabajadores fijos con discapacidad en su plantilla (apdo. a).

Es más, si en el pliego de condiciones no se establecieran cláusulas de desempate, residualmente se tendrá en cuenta el «mayor porcentaje de trabajadores con discapacidad en la plantilla de cada una de las empresas, primando en caso de igualdad, el mayor número de trabajadores fijos con discapacidad en plantilla» (apdo. 2).

7.º El [artículo 202](#), dentro del catálogo de posibles condiciones especiales de ejecución, alude a

[...] hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad; contratar un número de personas con discapacidad superior al que exige la legislación nacional; promover el empleo de personas con especiales dificultades de inserción en el mercado laboral, en particular de las personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social a través de empresas de inserción [...].

8.º La [disposición adicional decimoctava](#), como garantía general de accesibilidad, prevé que:

En el ámbito de la contratación pública, la determinación de los medios de comunicación admisibles, el diseño de los elementos instrumentales y la implantación de los trámites procedimentales, deberán realizarse teniendo en cuenta criterios de accesibilidad universal y de diseño universal o diseño para todas las personas [...].

9.º La [disposición adicional cuarta de la LCSP](#) contempla el establecimiento por parte del órgano de contratación competente de la reserva del derecho a participar, sin necesidad de observar el principio de concurrencia competitiva, en los procedimientos de adjudicación de contratos o lotes –siendo en su defecto un 10 % para la Administración estatal– a favor del CEE de iniciativa social y empresas de inserción. Como puede fácilmente apreciarse, esta reserva no se extiende a todas las entidades de economía social ni afecta a las entidades del tercer sector.

Esta limitación de la reserva contrasta con la consideración como entidades de economía social que el [artículo 5 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo](#), mantiene para todos los CEE y también con la definición del artículo 20 de la [Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública](#), que exige dos únicos condicionantes a observar por los CEE: de un lado, que «al menos el 30 % de sus empleados han de ser personas con discapacidad o desfavorecidas»; y, de otro, que «su objetivo principal ha de consistir en promover la integración social y profesional de estas personas». Ahora bien, pese a la aparente exclusión injustificada dentro del ámbito de aplicación de la reserva de los CEE ordinarios por la que opta la LCSP, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en [Sentencia de 6 de octubre de 2021 \(asunto C-598/19\)](#), ha confirmado la lícita restricción de tal reserva solo para los CEE de «iniciativa social», entendiendo que el tenor del citado artículo 20 de la norma europea

no es taxativo, sino que, al tratarse de una medida de política de empleo, admite modulaciones por los Estados miembros, siempre que se respeten los principios de igualdad y proporcionalidad, cuestión que corresponde abordar a los órganos judiciales nacionales. En concreto, el TJUE, en [Sentencia de 14 de julio de 2022 \(asunto C-436/20\)](#), da el visto bueno a una norma autonómica valenciana que reserva a entidades privadas sin ánimo de lucro la prestación de servicios sociales.

Ahora bien, la [Sentencia 215/2022, de 26 de mayo, del Tribunal de Justicia del País Vasco \(Sala de lo Contencioso-Administrativo\)](#) en recurso presentado por la Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo frente a la reserva de la contratación pública solo en favor de los CEE de iniciativa social entiende que la regulación interna examinada, lejos de garantizar necesaria y proporcionalmente sus objetivos, provoca efectos tan desproporcionados cuanto perjudiciales a los principios de la contratación (igualdad de trato y libre concurrencia), como la exclusión de los CEE de iniciativa empresarial de la contratación pública, no obstante su contribución actual y, por lo tanto, potencial (futura) a la integración laboral de las personas con discapacidad más severa, acorde a su calificación como servicio de interés económico general.

Bajo estas premisas, se puede barajar la posibilidad de modificar la [LCSP](#) para extender la reserva, actualmente concedida a empresas de inserción y al CEE de iniciativa social, a otros CEE, a otras entidades del tercer sector y de la economía social que actúen sin ánimo de lucro e incluso a empresas ordinarias que favorezcan la contratación de personas con discapacidad en un porcentaje superior al exigido por el ordenamiento jurídico o que incluyan políticas de fomento del empleo de personas con discapacidad en convenio colectivo o en sus memorias de responsabilidad social, máxime si dispensan atención a las personas con discapacidad intelectual. Siempre y cuando, lógicamente, si se trata de CEE, sigan cumpliendo la exigencia de tener el personal necesario –en cualificación y número– para conformar las unidades de apoyo y prestar los servicios de ajuste personal y social que el [RD 469/2006, de 21 de abril](#), exige en todo caso para los trabajadores con parálisis cerebral, con trastorno de salud mental, trastorno del espectro del autismo o con discapacidad intelectual en grado superior al 33 % y para los de naturaleza física o sensorial de más del 65 %, siendo opcional para el resto.

\*\*\*\*

Aun cuando los avances normativos a favor de la empleabilidad de las personas con discapacidad intelectual han sido de gigantes, todavía quedan pasos por avanzar, siendo aconsejable la promulgación de una ley integral que aporte una puesta al día de nuestro ordenamiento jurídico para conseguir mejorar su inserción laboral, no en vano, uno de los aspectos nucleares en la existencia vital digna es el acceso al mundo laboral, pues el trabajo presenta un significado muy superior a la mera obtención de ingresos económicos, convirtiéndose en una fuente muy importante de identidad, autoestima y realización inherentes

a cualquier persona ([Libro blanco sobre empleo y discapacidad](#)). Es necesario dar cumplimiento a la [Observación general número 8/2022 sobre el derecho de las personas con discapacidad al trabajo y al empleo](#) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que recoge una serie de obligaciones para los Estados parte entre las que cabe reseñar la de garantizar que las personas con discapacidad tengan la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles, incluyendo el derecho de las personas trabajadoras con discapacidad a recibir la misma remuneración que las personas trabajadoras sin discapacidad por el mismo trabajo o por un trabajo de igual valor, debiendo estar protegidas contra el acoso en el trabajo y el empleo. Dentro de estos amplios *desideratum*, las personas con discapacidad intelectual merecen una atención particular, debiendo superar de forma definitiva el modelo médico-asistencial para apostar por la consolidación del patrón social contenido en la Convención de Naciones Unidas.

**Cómo citar:** Rodríguez Escanciano, S. (2024). Oportunidades de acceso al empleo público de las personas con discapacidad intelectual. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 481, 7-20. <https://doi.org/10.51302/rtss.2024.22387>