



Recomendación General del Ararteko 4/2013, de 4 de marzo.

Establecimiento en las normas reguladoras de las bolsas de contratación temporal, de medidas de discriminación positiva que faciliten el acceso de las personas con discapacidad a aquellos puestos de trabajo que sean adecuados a sus características.

I. Introducción

1. En esta institución ha tenido entrada una queja relacionada con el tratamiento que la mayor parte de las administraciones públicas vascas vienen dispensando a las personas con discapacidad que conforman sus bolsas de contratación temporal.

Tras aludir a la reserva que para estas personas se efectúa por imperativo legal en las ofertas de empleo público; esto es, para el acceso al mismo con carácter definitivo, su promotor se lamenta de que no se arbitren medidas de similares características para ellas en los llamamientos para el empleo temporal.

En definitiva, se queja de que una vez concluidos los procesos selectivos que se convocan en el marco de tales ofertas y se constituyen las bolsas de contratación temporal vinculadas a sus resultados, las personas con discapacidad se integran en las mismas y son llamadas a trabajar en función del lugar que les corresponde según la puntuación total obtenida en el proceso, sin que les sean aplicadas acciones positivas orientadas a procurar su plena integración laboral.

El Estatuto Básico del Empleado Público y la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, normas en las que se regula la obligada reserva a la que nos hemos referido, se refieren en exclusiva al acceso a la condición de funcionario de carrera o personal laboral fijo y no han previsto ninguna particularidad para el acceso a las fórmulas de empleo temporal o interino en cuanto a las personas con discapacidad se refiere, pero, a juicio de esta institución, ello no impide que se articulen formulas para que la Administración se obligue a que un determinado número de personas contratadas o nombradas interinas lo sean entre personas pertenecientes a este colectivo.

Como hemos manifestado en numerosas ocasiones, es competencia de la Administración la promoción de acciones positivas que favorezcan la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo público de las personas con discapacidad. Es decir, todas sus actuaciones y su aparato normativo relacionado con este colectivo han de pivotar sobre el principio de no discriminación e igualdad de oportunidades en su vertiente positiva.





En otras palabras, corresponde a la Administración la adopción de medidas específicas destinadas a prevenir o compensar las desventajas o especiales dificultades que tienen las personas con discapacidad en la incorporación y participación plena en el mercado de trabajo, dentro del cual, como es sabido, el trabajo temporal representa un alto porcentaje.

Por todo lo anterior, acordamos iniciar un expediente de oficio con el fin de analizar y valorar adecuadamente la cuestión que en la queja se planteaba, y en el caso de que así lo consideráramos conveniente, llevar a cabo las recomendaciones o sugerencias que al respecto nos parecieran oportunas.

Teniendo en cuenta que para tal fin debíamos partir de la situación en la que en relación con el asunto se encuentran las diferentes administraciones públicas de nuestra comunidad autónoma, solicitamos la colaboración de algunas de ellas para que nos hicieran llegar un informe en el que nos facilitaran al menos los siguientes datos: (1) el número total de personas con discapacidad que de forma temporal se encuentran prestando sus servicios en su organización y el porcentaje que supone tal número en relación con el del total de empleados temporales y (2) el detalle de los cupos de reserva o medidas de similares características contempladas en la normativa reguladora de la gestión de las bolsas de contratación temporal en su organización para las personas con discapacidad.

Las administraciones a las que nos dirigimos son las siguientes:

- Ayuntamiento de Bilbao.
 - Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
 - Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián.
 - Diputación foral de Bizkaia.
 - Diputación foral de Gipuzkoa.
 - Diputación foral de Álava.
 - Departamento de Justicia y Administración Pública del Gobierno Vasco.
 - Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco.
 - Ente público Osakidetza-Servicio vasco de salud.
2. En respuesta a nuestra solicitud de colaboración, el **Ayuntamiento de Bilbao** nos ha informado de que el número de personas con discapacidad que, en la actualidad, se encuentran prestando servicios temporales en la corporación, según los datos obrantes en la subárea de Selección del mismo, asciende a 8, lo que representa un 2,12% del total del personal temporal. Además, nos ha remitido una copia del vigente Acuerdo sobre selección del personal para la prestación de servicios de carácter temporal en el Ayuntamiento de Bilbao, que en su artículo 10- "*Integración de discapacitados*"- dispone lo siguiente:



“A efectos de favorecer la integración social de las personas con discapacidad, se tratará de que el 10% de los contratos (1 de cada 10) sea ofertado a los integrantes del turno de discapacitados de cada Bolsa de Trabajo, siempre que tal discapacidad no le impida el desempeño del mismo. De no resultar posible se realizará el trámite en el siguiente contrato y así sucesivamente.”

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, por su parte, nos ha expresado que su vigente Reglamento regulador de la gestión de listas de contratación temporal, en su artículo 7, relativo a las personas con discapacidad, establece que *“En los casos de sustitución de un trabajador /a afectado con una discapacidad se seleccionará de la lista de contratación al primer candidato/a, por orden de la misma, que tenga reconocida una minusvalía igual o superior al 33 % y excluyendo las minusvalías incompatibles con el desempeño del puesto.”* También nos comunica que en el año 2011 se realizó una campaña de promoción y difusión entre los empleados del ayuntamiento, dirigida especialmente a las personas con discapacidad reconocida y que tenía como objeto promover que informasen de tal circunstancia al servicio de Selección y, por extensión, a los servicios donde pudiesen estar trabajando, a los efectos de su sustitución. Finalmente, en relación con la segunda de nuestras preguntas, nos informa de que son 7 las personas con discapacidad, 1,2% del total de trabajadores temporales, las que prestan sus servicios en el consistorio.

La Diputación Foral de Bizkaia expone en su contestación que el número total de personas con discapacidad que de forma temporal se encuentran prestando sus servicios, a fecha 10 de julio del ejercicio 2012, es de 24 personas, lo que supone un porcentaje del 6,04 % del total de contrataciones temporales existentes en la fecha anteriormente citada y, en relación con los cupos de reserva, señala que si bien la bolsa de trabajo conforma una relación de personas única, tiene su reflejo en: a) personas provenientes del turno de promoción interna, b) personas provenientes del turno de personas con discapacidad, y c) personas de turno libre, ordenándose finalmente la lista en la forma prevista en los puntos a) b) y c).

Al hilo de lo anterior, continua la exposición señalando que el artículo 10 de la Orden Foral reguladora de la materia determina que el diez por ciento (10%) de las contrataciones temporales (1 de cada 10) *“será ofrecida alternativamente a las y los integrantes de estos colectivos de discapacitados/as y /o mayores de 45 años de cada Bolsa de Trabajo; siempre que la minusvalía, en el primer caso, no le impida el desempeño del mismo. De no resultar posible, se realizaría el trámite en el siguiente contrato y así sucesivamente”*, fijándose finalmente el criterio de que por cada 27 contrataciones de la lista general, 2 se reservarán para personas mayores de 45 años y 1 para personas con discapacidad.

Respecto al número total de personas con discapacidad que de forma temporal están prestando sus servicios en la **Diputación Foral de Gipuzkoa** y el porcentaje que tal número supone en relación con el total de empleados temporales, ésta



nos comunica que, actualmente, tal número supone un 0,79 % del total de empleados y empleadas temporales. Por otra parte, en cuanto a las medidas contempladas en su vigente normativa reguladora de la gestión de las bolsas de contratación temporal para las personas con discapacidad, se indica que la misma contiene la siguiente previsión:

“En caso de figurar en las listas a utilizar personal con discapacidad, se procurará que 1 de cada 10 contratos o nombramientos se efectúe a favor de este personal que deberá tener reconocida la condición de tal, con discapacidad de grado igual o superior al 33% por el órgano competente de la Administración. A tal efecto, los integrantes de las listas podrán actualizar sus datos relativos a grado de discapacidad reconocida con la presentación de los documentos pertinentes.”

La Diputación Foral de Álava, y el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, por su parte, nos informan de que las normativas reguladoras de sus bolsas de trabajo no contemplan cupos de reserva ni medidas de similares características para las personas con discapacidad, pero no nos informan sobre el número de empleados temporales de estas características que conforman sus plantillas de trabajo temporal.

Si bien al momento de redactar esta recomendación aún no hemos recibido la información solicitada a **Osakidetza- Servicio vasco de Salud**, hemos tenido ocasión de comprobar que tampoco el Acuerdo de 9 de mayo de 2011, del Consejo de Administración del ente público Osakidetza-Servicio vasco de salud, de elaboración y gestión de las listas de contratación temporal, contiene previsiones sobre la materia.

Por último, los responsables de los **Departamentos de Justicia y Administración Pública y de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco** (actuales Departamentos de Administración Pública y Justicia y de Educación, Política Lingüística y Cultura, respectivamente), también nos informan únicamente de que sus normas no contemplan criterios especiales de selección para el empleo público temporal de las personas con discapacidad.

II. Consideraciones

Partimos de que la Constitución Española, en su artículo 9.2., impone a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones adecuadas para que la igualdad de los ciudadanos sea real y efectiva. A su vez, su artículo 14 consagra la igualdad de los ciudadanos ante la ley sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.





Por otra parte, dentro de los principios rectores de la política social y económica, el artículo 49 prevé que los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestará la atención especializada.

Para abordar la cuestión que nos ocupa, es necesario relacionar los principios señalados con el derecho al trabajo, consagrado en el artículo 35 de la Constitución, y con el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas, recogido en el artículo 23.2 . Asimismo, hemos de partir de la premisa de que el empleo, tanto indefinido como de carácter temporal, constituye uno de los factores de mayor importancia en la consecución del objetivo de la plena integración en la vida social de las personas con discapacidad. Para éstas, el trabajo es a la vez una garantía de subsistencia y de su correspondiente desarrollo personal, pero lo más importante es el reconocimiento social que les aporta, con lo que ello significa para que su integración social sea factible.

Por ello, las administraciones deben tener presente el mandato del referido artículo 9.2 de la Constitución, tratando de favorecer, en lo posible, que los colectivos más desfavorecidos de la ciudadanía no queden relegados y adoptando medidas de discriminación positiva.

El propio Tribunal Constitucional se refiere a ellas en su Sentencia 269/1994, de 3 de octubre. En esta sentencia, el tribunal se pronunció acerca del establecimiento de medidas de discriminación positiva para facilitar el acceso a la función pública de personas con discapacidad, indicando en referencia a las minusválidas físicas, lo siguiente:

“...al tratarse de un factor de discriminación con sensibles repercusiones para el empleo de los colectivos afectados, tanto el legislador como la normativa comunitaria internacional han legitimado la adopción de medidas promocionales de la igualdad de oportunidades de las personas afectadas por diversas formas de incapacidad que, en sí, tienden a procurar la igualdad sustancial de sujetos que se encuentran en condiciones desfavorables de partida para muchas facetas de la vida social en las que está comprometido su propio desarrollo como personas.”

En este marco, la aprobación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, supuso un nuevo avance en la senda ya iniciada por la aprobación de otras normas cuya finalidad era la de incorporar medidas favorables para el acceso de ciudadanos con discapacidad al empleo público.

Así, tras señalarse en su artículo 61 que los procesos selectivos tendrán carácter abierto y de libre concurrencia, sin perjuicio de las *“medidas de discriminación positiva previstas en este Estatuto”*, su artículo 59, precepto que tiene el carácter de norma básica, indica que en las ofertas de empleo público *“se reservará “un cupo no inferior al cinco por ciento de las vacantes (cupo*





elevado con posterioridad, por la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad) para ser cubiertas entre personas con discapacidad que acrediten la posibilidad de desempeñar las tareas del puesto de trabajo. También considera que estas personas son las que aparecen definidas en el artículo 1.2 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, sobre igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, y establece que progresivamente en “cada” Administración Pública debe alcanzarse un dos por ciento de efectivos totales que reúnan tal condición.

Ahora bien, debemos señalar que como la oferta de empleo público es un instrumento para incorporar trabajadores fijos o funcionarios de carrera, pero no personal temporal, el Estatuto Básico no instituye una regla que obligue a la reserva cuando la selección es para incorporar personal temporal o interino, que es una de las modalidades más usuales de acceso por primera vez a la Administración. Además, no podemos olvidar que, en el momento actual, estas fórmulas contractuales son más abundantes y flexibles que las definitivas, constituyéndose, en muchos casos, como uno de los pocos reductos de acceso al trabajo de gran parte de la población.

De igual forma, en el ámbito de nuestra comunidad autónoma, tampoco en la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca encontramos previsiones referidas a medidas eficaces para fomentar el empleo público temporal de las personas con discapacidad, por lo que en las normas reguladoras de las bolsas de empleo temporal de las administraciones públicas vascas, con carácter general, se refiere el orden de sus integrantes únicamente conforme a dos criterios: calificaciones de los procesos selectivos derivados de las ofertas públicas de empleo y servicios prestados a la Administración.

No obstante, del análisis de de la información suministrada por las diferentes administraciones vascas consultadas, inferimos que la ausencia de un mandato legal que obligue a determinadas reservas no ha constituido un obstáculo para que algunas de ellas hayan establecido ya algunas medidas positivas de acceso a este empleo público temporal y nos llama poderosamente la atención el hecho de que otras administraciones, en concreto, aquellas en las que se concentra el mayor número de empleados públicos temporales, no hayan avanzado en tal sentido.

A modo de ejemplo, ni en el Acuerdo de 9 de mayo de 2011, del Consejo de Administración del ente público Osakidetza-Servicio vasco de salud, de elaboración y gestión de las listas de contratación temporal, ni en el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 30 de mayo de 2006, sobre selección del personal para la prestación de servicios de carácter temporal en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus Organismos Autónomos, se contemplan medidas positivas que faciliten el acceso al empleo público temporal de las personas que constituyen el objeto de esta recomendación.





Sin olvidar que el Proyecto de Ley de Empleo Público de Euskadi (que pretende, entre otras cuestiones, la adecuación de la normativa de función pública vigente a los contenidos básicos del reiterado Estatuto Básico) es un documento sujeto a modificaciones, vamos a referirnos a él, en concreto, a su artículo 75.3, por la gran repercusión que su futura aprobación llevará aparejada en las materias relacionadas con el empleo público de esta Comunidad Autónoma Vasca, al pretenderse, con su aprobación, el asentamiento de las bases efectivas para la construcción de un modelo vasco de empleo público más avanzado que el actual:

“Reglamentariamente el Gobierno Vasco regulará el tipo de empleos y condiciones para que se lleve a cabo la cobertura de puestos de trabajo por personas discapacitadas. Asimismo, procederá a regular medidas de fomento que persigan la incorporación de forma progresiva de personas con discapacidad en el conjunto de las administraciones públicas vascas.”

A nuestro juicio, esta norma, una vez aprobada, y su posterior desarrollo reglamentario, se erigen como el cauce a través del cual ha de abordarse en nuestra comunidad autónoma, entre otras cuestiones, la que constituye el objeto de esta recomendación.

En todo caso, mientras llegue ese momento, consideramos que, tal y como ya ha quedado patente, la ausencia de regulación específica no constituye un obstáculo para que, garantizándose siempre la capacidad de los aspirantes para el desarrollo de los puestos de trabajo, las administraciones públicas vascas articulen otras fórmulas que garanticen de manera efectiva el empleo temporal al colectivo de personas con discapacidad, bien estableciendo cuotas de reserva especiales, bien reservando determinados puestos de trabajo a las mismas, bien arbitrando cualquier otra medida que facilite la consecución del fin que con su adopción se pretende conseguir.

Es decir, han de adelantarse a las futuras previsiones normativas e incorporar en sus normas reguladoras de las bolsas de empleo temporal medidas que supongan un apoyo de carácter específico destinado a prevenir o compensar las desventajas o especiales dificultades que tienen las personas con discapacidad en la incorporación y participación plena en la vida laboral.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, **se eleva a todas las administraciones públicas vascas**, especialmente a las que actualmente no contienen previsiones al respecto, la siguiente:





RECOMENDACIÓN GENERAL

Garantizando los principios que deben regir el acceso al empleo público, establezcan en las normas reguladoras de sus bolsas de contratación temporal, medidas de discriminación positiva que faciliten el acceso de las personas con discapacidad a aquellos puestos de trabajo que sean adecuados a sus características.

