



Escollos en la implementación de la reserva en el acceso a PDI de las personas con discapacidad en las universidades públicas españolas

por José Antonio Rueda Monroy

El empleo es un bien preciado y escaso. Su cuantía y distribución varía en función del territorio y de incontables factores difícilmente predecibles y controlables. Existen grupos de individuos que encuentran aún más dificultades en el acceso a este bien, entre ellos, las personas con discapacidad. En España, en 2019, la población con discapacidad entre los 16 y 64 años representaba un 6,2% de la población total en dicha franja de edad, siendo la tasa de desempleo en esa fecha, según el SEPE, un 23,9%, 10 puntos superior a la general. A este respecto, merece ser señalada la meta 8.5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, que, señalando directamente al colectivo, aspira a “lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente”. Ciertamente, de los índices anteriormente señalados se comprueba que la tarea no es sencilla. En estas líneas nos centraremos en un ámbito muy concreto, en el Universitario, y en el acceso a las funciones de Personal Docente e Investigador (PDI) de las personas con discapacidad, cuestiones que se investigan dentro del proyecto “Estrategias y acciones de las universidades en favor del PDI con discapacidad”, que se desarrolla de manera conjunta entre la Universidad Autónoma de Madrid, la Fundación ONCE y la Fundación Derecho y Discapacidad.

Según el IV Estudio de Discapacidad y Universidad de la Fundación Universia del 2018 el personal docente e investigador con discapacidad en las universidades públicas representaba el 0,9 % del total, cifra que se eleva a un escaso 1% en las universidades privadas. Es fácilmente apreciable como, ateniendo a estos índices, la representación de personas con discapacidad en estas instituciones no es para nada proporcional con la diversidad humana existente en lo que respecta a la discapacidad. Los motivos, que sin duda vienen arrastrados desde una situación histórica de discriminación sobre el colectivo, pueden ser de muy diversa índole, aunque se escapan de una nota informativa como la presente. Únicamente señalaremos que entendemos que muchas de estas prácticas discriminatorias se han estructurado en la sociedad y se materializan en barreras que impiden o dificultan a las personas con discapacidad el ejercicio de una vida plena en igualdad de condiciones que las demás. Para la supresión de las mismas es necesaria la intervención estatal, concretándose, en el ámbito que nos ocupa, en una serie de medidas habilitadas en nuestro ordenamiento jurídico para la consecución de la igualdad material.

El Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP, en adelante) recoge en su artículo 59.1 la medida más directa en el acceso a la carrera docente e investigadora de las personas con discapacidad en las universidades públicas, el cupo de reserva. En dicho precepto, se garantiza que de las plazas ofertadas se reserven un cupo no inferior al siete por ciento de las vacantes al colectivo, dentro del cual, dos de los siete puntos han de ser cubiertos por personas con

discapacidad intelectual. Un análisis normativo de la precitada medida nos lleva a localizar grandes escollos en su puesta en práctica. Señalaremos, sin ánimo de exhaustividad, los que consideramos más importantes: la omisión en cuanto al redondeo y la falta de concreción del instrumento de reparto y distribución de las plazas ofertadas. No obstante, dadas las competencias sobre la materia que ostentan las distintas Comunidades Autónomas en algunas de ellas –las menos– se ha puesto remedio a alguno de estos problemas mediante la provisión de una regulación más protectora del colectivo (ejemplo de ello es el aumento del porcentaje legal de reserva en Andalucía previsto en el artículo 28 de la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía).

Respecto a la primera deficiencia señalada, hemos de ser conscientes que de las operaciones que se efectúen para realizar el cálculo del porcentaje lo habitual será que aparezcan decimales. Pues bien, ni la norma legal ni su desarrollo reglamentario (Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad), establecen reglas al respecto. Dada la omisión legislativa, la tónica suele ser el redondeo al número entero, sin embargo, además de ser esta una interpretación que perjudica al colectivo protegido, esta práctica se traduce en un incumplimiento del tenor literal de la norma, ya que, si se redondea a la baja, se estaría incumpliendo con el tenor literal de la norma (“se reservará un cupo no inferior al siete por ciento”) al quedarse el porcentaje de plazas efectiva reservadas por debajo del umbral legal. En este sentido se dará estricto cumplimiento únicamente cuando el redondeo se produzca al alza (esta ha sido la opción que han regulado las comunidades gallega y riojana, véase, respectivamente, el artículo 48.2 de la Ley 2/2015, del 29 de abril, del empleo público de Galicia y el artículo 3.2 del Decreto 51/2008, de 5 de septiembre, para el acceso al empleo público de las personas con discapacidad «de La Rioja»). No obstante, lo cierto es que, en el ámbito de la reserva en las empresas, donde se reproduce la misma problemática, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se pronunció a favor del redondeo al número entero en el “Criterio Técnico 98/2016 sobre actuaciones en materia de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad” lo que se podría trasladar, *mutatis mutandi*, a lo que nos ocupa. Sin embargo, con base en los argumentos reseñados con anterioridad, estimamos esta interpretación *contra legem*.

Otra dificultad que a nuestro juicio resta efectividad a la medida de reserva es la insuficiente falta de previsión tanto en la norma legal como en el reglamento de desarrollo del instrumento jurídico en el que se ha de fijar las plazas reservadas. En este sentido, el artículo 59.1 EBEP y el artículo 2.1 RD 2271/2004 establecen que en las Ofertas de Empleo Público (en adelante, OEP) “se reservarán”, y el artículo 3 de la precitada norma reglamentaria fija que el Ministerio de Administraciones Públicas realizará la distribución “dando preferencia y mayor cupo de reserva a las vacantes en cuerpos, escalas o categorías cuyos integrantes normalmente desempeñen actividades compatibles en mayor medida con la posible existencia de una minusvalía” y, una vez se determinen, “quedará recogido en la correspondiente convocatoria”. De esta conjunción de preceptos se infiere que no ha de quedar prefijada en la OEP los concretos puestos o categorías reservados, debiendo quedar concretados, eso sí, en las distintas convocatorias. Dada esta ambigüedad, en la práctica las universidades que den cumplimiento a la medida pueden seguir un criterio dispar. Por un lado, identificar las plazas específicas reservadas en las OEP, por otro, que esta operación se realice en las distintas convocatorias. Las repercusiones que puede tener este distinto tratamiento son importantes. Sí las plazas se concretan en la OEP las personas con discapacidad podrán tener conocimiento de las mismas con una antelación prudente que les permita con más garantías optar a las plazas reservadas, periodo que es menor en el supuesto que se formalicen en la convocatoria. Pero los efectos van más allá del mero conocimiento anticipado, ya que afecta a las posibilidades de impugnación de las convocatorias por incumplimiento. En efecto, si se desconocen los puestos que serán reservados, la falta de inclusión de plazas reservadas en las distintas convocatorias que se vayan publicando no tendrá por que alertar a los aspirantes interesados con discapacidad, que

podrán considerar, dado el desconocimiento sobre la reserva, que se habrán reservado en otras convocatorias referidas a otras categorías o que lo serán en futuras convocatorias. Esta cuestión, sin duda, resta oportunidades a las personas con discapacidad a la hora de efectuar su derecho a la impugnación y, consecuentemente, aminora la eficacia a la medida debido a las mayores trabas para fiscalizar la actuación de las distintas universidades en atención al cumplimiento de la medida de reserva. Otra cuestión de interés con relación a este particular son los criterios de reparto y distribución, no solo entre las distintas categorías de PDI, sino también entre los distintos departamentos o áreas que componen la universidad. A falta de previsión legal, parece oportuno que las Universidades –como ya lo han hecho algunas– aprueben distintos reglamentos o protocolos que fijen unos estándares apropiados y equitativos.

Por último, allende las dificultades normativas reseñadas, resulta interesante descender sobre el cumplimiento de reserva de empleo por parte de las entidades obligadas, no sin antes señalar que la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas en el año 2017 elaboró una serie de recomendaciones a las universidades para la implementación de la reserva dado el manifiesto incumplimiento legal de la medida. Pues bien, de un análisis de las OEP publicadas por las distintas Universidades públicas entre los años 2017 y 2019 se comprueba que aún se está lejos de alcanzar el cumplimiento de la medida. Si nos centramos en el 2019, el porcentaje total de plazas reservadas para personas con discapacidad fue del 0,64% (se puede profundizar sobre estos datos en el informe elaborado por la profesora Márquez C., “Inclusión del personal docente e investigador con discapacidad en el sistema universitario en España. I Informe de resultados y recomendaciones”, Cermi, 2021, accesible en el siguiente enlace: <https://www.cermi.es/sites/default/files/docs/novedades/INCLUSION.pdf>).

Resulta primordial que instituciones que “ocupan un papel central en el desarrollo cultural, económico y social de un país” (EM Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades) den estricto cumplimiento a una medida legal que procura la igualdad sustancial de un colectivo discriminado históricamente. La representación y visibilizarían del colectivo en el mundo académico coadyuvaría a derribar numerosas barreras culturales que aún se hayan presentes en la sociedad.

José Antonio Rueda Monroy

Investigador pre doctoral contratado por la Universidad de Málaga
Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Investigador en el proyecto “Estrategias y acciones de las universidades en favor del PDI con discapacidad”
ruedamonroy@uma.es

* Se señala que las consideraciones contenidas en la presente intervención son fruto exclusivo del pensamiento del autor y no tienen en ningún modo carácter vinculante para la administración de pertenencia.