



## **ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA EL 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, CON EL OBJETO DE EXTENDER LA CONDICIÓN LEGAL DE PERSONA CON DISCAPACIDAD A DETERMINADOS PENSIONISTAS.**

La disposición final segunda de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, contenía una autorización al Gobierno para elaborar y aprobar un Texto Refundido en el que se regularizasen, aclarasen y armonizasen la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, y la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. De este modo, por medio del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

La Sala Cuarta de lo Social del Tribunal Supremo en sentencias dictadas por el Pleno el 29 de noviembre de 2018 (recursos 239/2018, 3382/16 y 1826/2017), concluyó que el texto refundido incurrió en "ultra vires" por exceder la delegación normativa que le habilitaba para la refundición de los textos legales precedentes, en tanto que en su artículo 4.2 modificó el contenido de la regulación legal a refundir y sobrepasó de esta forma el mandato del legislador, al introducir que el grado del 33% de discapacidad lo era a todos los efectos. Es decir, se declaró la ineficacia jurídica del citado artículo por equiparar a los pensionistas de incapacidad permanente con el grado de discapacidad del 33% a todos los efectos.

Como consecuencia de lo anterior, estos pensionistas han dejado de disfrutar de unos derechos reconocidos hasta entonces. Por una parte, ya no se les aplican las medidas de acción positiva y las medidas contra la discriminación para garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, que venían disfrutando desde que la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, reconoció su equiparación a los efectos de dicha ley. Por otra parte, a lo largo del tiempo se ha venido consolidando una equiparación a los efectos laborales como consecuencia de que determinadas normas hayan optado por hacer una remisión expresa al artículo 1.2 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, o al artículo 4.2 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social para definir quién tiene la consideración de persona con discapacidad. No obstante, cabe decir que otras normas no se han visto afectadas por la declaración de ineficacia jurídica de las sentencias, ya que a la hora de definir quién tiene la consideración de persona con discapacidad, incluían expresamente a los pensionistas, sin hacer ese reenvío normativo a la legislación sobre discapacidad.

Urge la necesidad de resolver esta situación ya que está provocando mayores dificultades, añadidas a las ya existentes, en el acceso al empleo para las personas en situación de incapacidad laboral de la Seguridad Social y de inutilidad para el servicio de clases pasivas. La pérdida de la asimilación entre las personas con grado de discapacidad reconocido y los pensionistas de incapacidad permanente hizo que en el año 2019 estos pensionistas quedaran excluidos de la aplicación de las medidas de



fomento del empleo de personas con discapacidad del artículo 39 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, con gran impacto en las mismas. Por parte de los Servicios Públicos de Empleo se puso de manifiesto que estos pensionistas suponían un porcentaje importante de los beneficiarios de las medidas de fomento de empleo, tanto en el empleo ordinario como en el protegido, que ya no podían acceder a las nuevas medidas que se ponían en marcha. La imposibilidad de equiparar a estos pensionistas con las personas con grado de discapacidad reconocido afectó no solo a los trabajadores a los que individualmente se aplicaban las medidas, sino también a las empresas que se beneficiaban de medidas aplicadas al conjunto de sus trabajadores por las contrataciones celebradas con pensionistas equiparados a personas con discapacidad.

La pérdida de la asimilación legal ha tenido un efecto negativo directo en la tasa de empleo de los citados pensionistas que no tengan a su vez reconocido un grado de discapacidad. Además, a las dificultades para la contratación de este segmento de población como consecuencia de la pérdida de la asimilación se unen los efectos devastadores para el empleo que ha tenido la situación de crisis económica y social provocada por la pandemia de la COVID-19.

La necesaria rectificación de esta situación proporciona la oportunidad de introducir una serie de mejoras en el texto con el fin de incrementar su eficacia y actualizar sus disposiciones. Entre las modificaciones que se plantean se encuentran la eliminación del texto de las referencias normativas derogadas, sustituyéndolas por las hoy vigentes, la actualización en la denominación de los órganos superiores y directivos responsables de la aplicación de la norma, la determinación de un plazo específico para la resolución y notificación de los procedimientos sancionadores en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, que hasta ahora se venían rigiendo por los plazos genéricos establecidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la llamada a los poderes públicos para que promuevan la prohibición de las actuaciones que denigren a las personas con discapacidad y el destino de los importes ingresados en aplicación del régimen de infracciones y sanciones previsto en la ley a actuaciones de mejora de la accesibilidad.

Esta ley se ajusta a los principios de buena regulación contenidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En concreto, cumple el principio de necesidad ya que se justifica en una razón de interés general como es el restablecimiento de derechos consolidados y la necesaria activación para el empleo de un sector de la población con especiales dificultades de inserción en el mercado de trabajo. Además, cumple el principio de eficacia ya esta ley es el mejor instrumento posible para lograr estos objetivos, pues se dota de eficacia jurídica de nuevo al artículo 4.2 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, y se incluye expresamente la equiparación a los efectos laborales en el capítulo dedicado al derecho al trabajo, de modo que se determina y aclara la extensión y efectos de la asimilación legal en la misma norma. La eficacia alcanza, asimismo, a la ampliación del plazo de resolución del procedimiento sancionador, ya que evita situaciones indeseadas de caducidad derivada de la imposibilidad de resolver y notificar en el plazo establecido para el procedimiento administrativo común.



Esta norma responde al principio de proporcionalidad ya que contiene la regulación necesaria para atender los fines perseguidos, reduciendo su contenido al mínimo imprescindible. También se adecúa al principio de seguridad jurídica, al ser coherente con el resto del ordenamiento jurídico y generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Además, la ley se ajusta al principio de transparencia, al abordarse de manera clara los problemas que se pretenden solucionar y los objetivos perseguidos, y al haberse facilitado la participación de los ciudadanos durante el procedimiento de elaboración de la norma. Y de acuerdo con el principio de eficiencia, no impone cargas administrativas innecesarias o accesorias a los ciudadanos y gestiona adecuadamente los recursos públicos necesarios para la aplicación de las medidas.

Esta norma ha sido informada favorablemente por el Consejo Nacional de la Discapacidad, en el que participan las organizaciones representativas de las personas con discapacidad y de sus familias.

**Artículo único.** *Modificación 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.*

El 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, queda modificado en los siguientes términos:

Uno. El apartado 2 del artículo 4 queda redactado en los siguientes términos:

«2. Además de lo establecido en el apartado anterior, a los efectos de esta ley, tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento.

Sin perjuicio de lo anterior, a los efectos de las medidas para garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, 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 los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad».

Dos. El apartado 6 del artículo 17 queda redactado del siguiente modo:

«6. Las actividades formativas podrán impartirse, además de en los centros de formación dedicados a ello, en las empresas, siendo necesario en este último supuesto, la formalización de un contrato de formación en alternancia, cuyo contenido básico se ajustará a lo dispuesto en el artículo 11 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, y sus normas de desarrollo».



Tres. El apartado 1 del artículo 35 queda redactado del siguiente modo:

«1. Las personas con discapacidad tienen derecho al trabajo, en condiciones que garanticen la aplicación de los principios de igualdad de trato y no discriminación.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4, a los efectos del presente capítulo VI y del ejercicio del derecho al trabajo de las personas con discapacidad, tendrán la consideración de personas con discapacidad los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad».

Cuatro. El párrafo segundo del artículo 42.1 queda redactado del siguiente modo:

«De manera excepcional, las empresas públicas y privadas podrán quedar exentas de esta obligación, de forma parcial o total, bien a través de acuerdos recogidos en la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal y, en su defecto, de ámbito inferior, a tenor de lo dispuesto en el artículo 83. 2 y 3, del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, bien por opción voluntaria del empresario, debidamente comunicada a la autoridad laboral, y siempre que en ambos supuestos se apliquen las medidas alternativas que se determinen reglamentariamente».

Cinco. El apartado 3 del artículo 43 queda redactado del siguiente modo:

«3. La relación laboral de los trabajadores con discapacidad que presten sus servicios en los centros especiales de empleo es de carácter especial, conforme al artículo 2.1.g) de texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, y se rige por su normativa específica».

Seis. El apartado 1 del artículo 73 queda redactado del siguiente modo:

«1. Se considera al Observatorio Estatal de la Discapacidad como un instrumento técnico de la Administración General del Estado que, a través de la Dirección General de Derechos de las Personas con Discapacidad del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, se encarga de la recopilación, sistematización, actualización, generación de información y difusión relacionada con el ámbito de la discapacidad».

Siete. El apartado 1 del artículo 89 queda redactado del siguiente modo:

«1. Las personas con discapacidad, sus familias y las organizaciones representativas y asociaciones en las que se integran, tendrán la consideración de interesados en estos procedimientos en los términos previstos en el artículo 4 de la



Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».

Ocho. El artículo 92 queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 92. Publicidad de las resoluciones sancionadoras.

La resolución firme en vía administrativa de los expedientes sancionadores por faltas graves y muy graves será hecha pública, cuando así lo acuerde la autoridad administrativa que la haya adoptado, una vez notificada a los interesados, tras resolver en su caso sobre los aspectos confidenciales de su contenido y previa disociación de los datos personales a los que sea de aplicación la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, salvo en lo que se refiere al nombre de los infractores, así como el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos). Con este fin, se recabará con carácter previo el oportuno informe de la Agencia Española de Protección de Datos o la autoridad autonómica que corresponda».

Nueve. El artículo 99 queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 99. Normativa de aplicación.

Las infracciones y sanciones en el ámbito de las competencias de la Administración General del Estado, se regirán por lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para los procedimientos de naturaleza sancionadora, y en su normativa de desarrollo».

Diez. El artículo 101 queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 101. Iniciación y plazo de resolución.

1. El procedimiento se iniciará siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia.

2. La resolución del procedimiento sancionador y su notificación deberán realizarse en el plazo máximo de seis meses desde su iniciación, produciéndose la caducidad del mismo en la forma y modo previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

No obstante lo anterior, el titular del órgano instructor del expediente podrá acordar la suspensión del plazo máximo para resolver cuando concurra alguna de las circunstancias previstas y exigidas para ello en la citada ley».

Once. El artículo 104 queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 104. Información a otros órganos.



La resolución definitiva, en unión de todo el expediente, se remitirá a efectos informativos a los siguientes órganos:

- a) A los órganos competentes de las comunidades autónomas en cuyo territorio se cometieron las conductas u omisiones susceptibles de constituir infracción administrativa.
- b) A la Oficina de Atención a la Discapacidad.

Estas actuaciones se realizarán en todo caso de conformidad con lo establecido en la legislación de protección de datos personales, para lo cual los citados órganos únicamente podrán tratar los datos en los términos previstos en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, así como en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 (Reglamento general de protección de datos)».

Doce. El apartado 1 del artículo 105 queda redactado del siguiente modo:

«1. El órgano competente para iniciar el procedimiento será el órgano directivo del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, con rango de Dirección General, que tenga atribuidas las competencias en materia de discapacidad».

Trece. El apartado 3 del artículo 105 queda redactado del siguiente modo:

«3. Será órgano competente para imponer las sanciones previstas en el artículo 96:

- a) El órgano con rango de Dirección General a que se hace referencia en el apartado 1, cuando se trate de sanciones por la comisión de infracciones leves.
- b) La Secretaría de Estado de Derechos Sociales cuando se trate de sanciones por la comisión de infracciones graves.
- c) La persona titular del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 cuando se trate de sanciones por la comisión de infracciones muy graves, si bien se requerirá el acuerdo previo del Consejo de Ministros cuando las sanciones sean de cuantía superior a 300.000 euros».

Catorce. La disposición adicional segunda queda redactada del siguiente modo:

«Disposición adicional segunda. Tratamiento de la información.

En las actuaciones previstas en esta ley que tengan relación con la recogida y tratamiento de datos de carácter personal se estará a lo previsto en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, y su normativa de desarrollo, así como en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 (Reglamento general de protección de datos)».

Quince. Se añade una nueva disposición adicional decimotercera con la siguiente redacción.



«Disposición adicional decimotercera. Prohibición de trato denigrante y respeto a la integridad de las personas con discapacidad.

De conformidad con el respeto de la dignidad inherente de las personas con discapacidad y al derecho a que se respete su integridad física y mental en igualdad de condiciones con las demás, como mandata el artículo 8 apartado 1 y el artículo 16, respectivamente, de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, los poderes públicos promoverán la prohibición de toda actuación orientada a la mofa o irrisión o que resulte denigrante para las personas con discapacidad, con arreglo al ordenamiento penal».

Dieciséis. Se añade una nueva disposición adicional decimocuarta con la siguiente redacción:

«Disposición adicional decimocuarta. Destino a programas de promoción de la accesibilidad universal de las cantidades ingresadas por la Administración General del Estado en concepto de multas impuestas como consecuencia de una sanción establecida en esta ley.

Las cantidades dinerarias ingresadas por la Administración General del Estado en concepto de multas impuestas como consecuencia de una sanción establecida en el Capítulo II del Título III de esta ley, se destinarán específicamente a dotar programas de promoción y extensión de la accesibilidad universal en cooperación con las entidades del Tercer Sector de Acción Social de la discapacidad en el seno del Organismo Autónomo Real Patronato sobre Discapacidad, cuyo estatuto fue aprobado por el Real Decreto 946/2001, de 3 de agosto».

**Disposición final única.** *Entrada en vigor.*

Esta ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».



## **MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO**

**Anteproyecto de Ley por el que se modifica el 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, con el objeto de extender la condición legal de persona con discapacidad a determinados pensionistas.**





## ÍNDICE

I.	RESUMEN EJECUTIVO .....	4
II.	OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA .....	10
1.	Motivación .....	10
a)	Causas de la propuesta .....	10
b)	Interés público y colectivos afectados .....	15
2.	Objetivos .....	16
3.	Adecuación a los principios de buena regulación .....	17
4.	Alternativas .....	18
5.	Plan Anual Normativo .....	20
III.	CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN .....	20
1.	Contenido .....	20
a)	Estructura .....	20
b)	Contenido .....	20
2.	Análisis jurídico.....	23
a)	Fundamento jurídico y rango normativo .....	23
b)	Congruencia con el ordenamiento jurídico español .....	23
c)	Entrada en vigor y vigencia. ....	24
d)	Derogación normativa.....	24
3.	Descripción de la tramitación .....	24
a)	Consulta pública previa .....	25
b)	Trámites de audiencia e información pública .....	28
c)	Consultas a las comunidades autónomas .....	28
d)	Informes preceptivos y facultativos en el ámbito de la Administración General del Estado.....	29
IV.	ANÁLISIS DE IMPACTOS.....	31
1.	Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias.....	31
2.	Impacto económico.....	31
3.	Impacto presupuestario .....	34
4.	Cargas administrativas .....	35



5. Impacto de género .....	36
6. Impacto en la infancia, en la adolescencia y en la familia .....	39
7. Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.....	39
8. Otros impactos: social y medioambiental.....	41
V. EVALUACIÓN EX POST .....	41

## I. RESUMEN EJECUTIVO

<b>Ministerio/Órgano proponente</b>	Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030	<b>Fecha</b>	2/2/2022
<b>Título de la norma</b>	<b>ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA EL 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, CON EL OBJETO DE EXTENDER LA CONDICIÓN LEGAL DE PERSONA CON DISCAPACIDAD A DETERMINADOS PENSIONISTAS</b>		
<b>Tipo de Memoria</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Normal <input type="checkbox"/> Abreviada		
<b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>			
<b>Situación que se regula</b>	<p>Modificación 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, al sentenciar el Tribunal Supremo que el Gobierno incurrió en "ultra vires" por exceder la delegación normativa que le habilitaba para refundir los textos legales precedentes, en tanto que el artículo 4.2 modificó el contenido de la regulación legal a refundir y sobrepasó de esta forma el mandato del legislador, al introducir que el grado del 33% de discapacidad lo era a todos los efectos.</p> <p>Asimismo, con objeto de adaptar el texto al actual ordenamiento jurídico, se sustituyen las referencias a normas derogadas por los textos normativos actualmente vigentes. Por el mismo motivo, se actualizan las denominaciones de órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado a los reglamentos de estructura vigentes en el momento de aprobación de esta reforma.</p> <p>Se establece, del mismo modo, un plazo específico para la resolución y notificación de los procedimientos sancionadores en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, que hasta ahora se venían rigiendo por los plazos genéricos establecidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Este plazo se considera más adecuado</p>		

	<p>para el eficaz ejercicio de la potestad sancionadora recogida en la norma objeto de reforma.</p> <p>Por último, se incluyen dos disposiciones dirigidas, por una parte, a promover, por parte de los poderes públicos y con arreglo a la legislación penal, la prohibición de toda actuación que resulte denigrante para las personas con discapacidad, con arreglo al ordenamiento penal; y por otra, a destinar el importe de las sanciones interpuestas por el procedimiento previsto en la Ley a dotar programas de promoción y extensión de la accesibilidad universal en cooperación con las entidades del Tercer Sector de Acción Social de la discapacidad.</p>
<p><b>Objetivos que se persiguen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dotar nuevamente de eficacia jurídica al artículo 4.2 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, recuperando la asimilación legal a los efectos de las medidas para garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad que estableció la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, para los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y de los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad, con las personas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33%.</li> <li>- Establecer expresamente la asimilación legal a los efectos laborales, aclarándose de esta forma su extensión, y corrigiendo las situaciones originadas tras las sentencias del Tribunal Supremo de 2018, de modo que tanto los citados pensionistas como las empresas que los contraten vuelvan a poder ser beneficiarios de las medidas de fomento del empleo, tanto en el empleo ordinario como en el protegido.</li> <li>- Adaptar la norma a la legislación vigente.</li> <li>- Adaptar la norma a la denominación actual de los órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado.</li> <li>- Establecer un plazo adecuado para la resolución y notificación de los procedimientos sancionadores regulados en el Título III 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.</li> <li>- Promover la prohibición por parte de los poderes públicos de toda actuación que resulte denigrante para las personas con discapacidad, con arreglo al ordenamiento penal.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Destinar las cantidades dinerarias ingresadas por la Administración General del Estado en concepto de multas impuestas como consecuencia de una sanción establecida en el Capítulo II del Título III de la ley a dotar programas de promoción y extensión de la accesibilidad universal.</li> </ul>
<b>Principales alternativas consideradas</b>	<p>La reforma de la ley para adecuarla a los objetivos planteados no tiene otra alternativa más que la modificación de dicho precepto por lo que no cabe otra alternativa que la aprobación de una norma con rango de ley.</p> <p>Sí se plantearon dos alternativas para la regulación de la asimilación legal, a los efectos laborales, de los pensionistas con las personas con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33%:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Trasladar dicha equiparación fuera del ámbito subjetivo de aplicación de la ley (artículo 4, titulares de derechos) al capítulo VI que regula el derecho al trabajo, y en concreto al artículo 35, relativo a las garantías del derecho al trabajo.</li> <li>- Incluir expresamente la equiparación a los efectos laborales en la legislación sectorial de empleo.</li> </ul>
<b>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</b>	
<b>Tipo de norma</b>	Ley ordinaria.
<b>Estructura de la norma</b>	El Anteproyecto de Ley se estructura en una exposición de motivos, un artículo único dividido en dieciséis apartados y una disposición final.
<b>Consulta pública (artículo 26.2 Ley 50/1997)</b>	<p>De conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se convocó, con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley de referencia, la preceptiva consulta pública al objeto de recabar la opinión de los sujetos y las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma.</p> <p>La consulta pública previa estuvo abierta desde el 10 hasta el 28 de septiembre de 2021 ambas fechas inclusive, recibándose al respecto, un total de veintidós aportaciones.</p>

<p><b>Informes a recabar (artículo 26.5 Ley 50/1997)</b></p>	<p>Pendientes:</p> <p>Informe del Consejo Nacional de la Discapacidad.</p> <p>Informe del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.</p> <p>Informe de la Comisión Estatal de Coordinación y Seguimiento de la Valoración del Grado de Discapacidad.</p> <p>Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.</p> <p>Informe del artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Ministerio de Política Territorial.</p> <p>Informes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Ministerio de Trabajo y Economía Social y del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.</p> <p>Asimismo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, los informes del Ministerio de Hacienda y Función Pública, del Ministerio de Defensa, del Ministerio de Justicia, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Educación y Formación Profesional, del Ministerio de Universidades, del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, del Ministerio de Cultura y Deporte, del Ministerio de Sanidad, del Ministerio de Consumo y del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.</p> <p>Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.</p> <p>Informe de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).</p> <p>Informe de la Agencia Española de Protección de Datos.</p> <p>Dictamen del Consejo de Estado, según lo previsto en el artículo 21.10 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.</p> <p>Dictamen del Consejo Económico y Social, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social.</p>
<p><b>Trámites de información y de audiencia pública sobre el texto articulado (artículo 26.6 Ley 50/1997)</b></p>	<p>Se publicará el anteproyecto en el portal web del Ministerio con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades, en el trámite de información pública.</p>

## ANÁLISIS DE IMPACTOS

<b>Adecuación al orden de competencias</b>	<p>El título competencial prevalente a cuyo amparo se dicta esta norma es el artículo 149.1.1ª de la Constitución Española, que, respectivamente, atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas.</p>	
<b>Impacto económico y presupuestario</b>	<p>Efectos sobre la economía en general.</p>	<p>Desde el punto de vista del impacto económico, cabe destacar que esta norma tendrá efectos positivos para las personas con discapacidad y también para las empresas, en cuanto que aporta seguridad jurídica a las relaciones laborales. Además, va a posibilitar volver a contratar a los pensionistas de incapacidad permanente como personas con discapacidad, aplicándoseles las ayudas a la generación del empleo del artículo 39 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.</p> <p>Desde una perspectiva estrictamente presupuestaria, el anteproyecto de ley no implica incremento de gastos, ni disminución de ingresos alguno para la Hacienda Pública estatal.</p>
	<p>En relación con la competencia</p>	<p><input type="checkbox"/> La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la competencia.</p> <p><input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.</p>

	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas. <input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. <input checked="" type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma	<input type="checkbox"/> Implica un gasto. <input type="checkbox"/> Implica un ingreso.
	<input type="checkbox"/> No afecta a los presupuestos <input checked="" type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	
<b>Impacto de género</b>	La norma tiene un impacto de género	Negativo Nulo Positivo <input checked="" type="checkbox"/>
<b>Otros impactos considerados</b>	Impacto positivo en la infancia, en la adolescencia y en la familia. Impacto positivo y relevante en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Impacto social positivo. Impacto medioambiental nulo.	
<b>Otras consideraciones</b>		





## II. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

### 1. Motivación

#### a) Causas de la propuesta

El Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social se aprobó por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, en cumplimiento de la autorización concedida al Gobierno<sup>1</sup> para elaborar y aprobar un texto refundido en el que se regularizasen, aclarasen y armonizasen la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, y la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Antes de abordar la definición del problema que motiva la propuesta, cabe aquí recordar lo señalado en la memoria abreviada de análisis de impacto normativo del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, en el sentido de que la delegación legislativa contenida en la autorización al ejecutivo para refundir los textos legales no permite introducir innovaciones en el ordenamiento jurídico pero sí llevar a cabo una aclaración suficiente del sentido, a veces poco claro, de las normas refundidas, que facilite el mejor encaje de las mismas con otras que les afectan, también objeto de la delegación legislativa. En este sentido, si bien la Convención Internacional de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad no era una de las tres normas objeto de la refundición, ésta se llevó a cabo teniendo en cuenta sus directrices.

En línea con lo anterior, el Consejo de Estado, en su dictamen de 14 de noviembre de 2013, señaló que el proyecto se atenía a los límites de la delegación legislativa:

*“Así las cosas, el Proyecto pretende ser un texto completo en el que se incluyen las principales disposiciones de rango legal ordinario que constituyen el régimen de las personas con discapacidad. No introduce innovación legislativa alguna, sino que se circunscribe a una tarea de unificación,*

<sup>1</sup> Autorización al Gobierno para la refundición de textos legales, contenida en la disposición final segunda de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad.



*sistematización y armonización de normas preexistentes, sin alterar la regulación material que de esas normas resulta. Se atiende, pues, a los límites que impone el artículo 82.5 de la Constitución, en el ejercicio de la delegación legislativa, que en este caso se extiende a "regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos".*

A pesar de lo anterior, la interpretación del artículo 4.2 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, comenzó a ser pronto muy controvertida, dando lugar a diferentes sentencias en los Tribunales Superiores de Justicia, que requerían que el Tribunal Supremo (en adelante, TS) se pronunciase al respecto en recurso para la unificación de doctrina. Finalmente, la Sala Cuarta de lo Social del TS en sentencias dictadas por el Pleno el 29 de noviembre de 2018 (recursos 239/2018, 3382/16 y 1826/2017)<sup>2</sup>, concluyó que el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, incurrió en "ultra vires" por exceder la delegación normativa que le habilitaba para la refundición de los textos legales precedentes, en tanto que en su artículo 4.2 modificó el contenido de la regulación legal a refundir y sobrepasó de esta forma el mandato del legislador, al introducir que el grado del 33% de discapacidad lo era "a todos los efectos". Es decir, se declaró la ineficacia jurídica del citado artículo por equiparar a los pensionistas de incapacidad permanente con el grado de discapacidad del 33% a todos los efectos. Estas sentencias han dado lugar a una situación no deseada de privación de derechos reconocidos y consolidados hasta entonces.

Por una parte, al no tener eficacia jurídica el artículo 4.2 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, ya no se les aplican las medidas de acción positiva y las medidas contra la discriminación para garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, que venían disfrutando desde que la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, reconoció su equiparación a los efectos de dicha ley. Recordemos que esta ley tenía por objeto (artículo 1) establecer medidas (artículo 5) para garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad,

<sup>2</sup> <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/59a76ee7633591db/20190201>  
<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/3761ddb4f900992a/20190118>  
<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/2124a6a019c39952/20190125>



que podían consistir en medidas contra la discriminación (artículos 6 y 7) y en medidas de acción positiva (artículos 8 y 9). En el vigente Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, estos artículos de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, están principalmente recogidos en el título II (igualdad de oportunidades y no discriminación), pero también en los capítulos V y VIII del título I.

Por otra parte, a lo largo del tiempo se ha venido consolidando una equiparación a los efectos laborales como consecuencia de que determinadas normas optaron por hacer una remisión expresa al artículo 1.2 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, o al artículo 4.2 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, en función de la fecha de su aprobación o modificación, para definir quién tiene la consideración de persona con discapacidad<sup>3</sup>.

A partir de la aprobación del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, se estableció una equiparación “a todos los efectos” pero matizada por el segundo párrafo del artículo 4.2, de modo que fueran las normas que regulan beneficios o medidas de acción positiva las que determinen ulteriormente los requisitos específicos para el acceso a los mismos. Es decir, si la norma específica circunscribe el ámbito subjetivo a las personas con un grado de discapacidad reconocido del 33%, las personas con una pensión de incapacidad no serían beneficiarias de las mismas. Con esta redacción se pretende dar cobertura a aquellos casos en que la norma puede regular un incentivo distinto

<sup>3</sup> 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.

Artículo 59. Personas con discapacidad.

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.**

Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo.

Disposición adicional decimoctava. Personas con discapacidad.

A los efectos de esta ley, **tendrán la consideración de personas con discapacidad las comprendidas en los apartados 1 y 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.**

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Artículo 482 [...]

5. 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, **consideradas como tales las definidas en el apartado 2 del artículo 4 del 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, siempre que superen las pruebas selectivas y que acrediten el grado de discapacidad y la compatibilidad para el desempeño de las funciones y tareas correspondientes en la forma que se determine reglamentariamente.**



según grado y tipo de discapacidad, e incluso no incluir expresamente la “equiparación” de los pensionistas de incapacidad permanente: tal es el caso del Real Decreto 870/2007, de 2 de julio, por el que se regula el programa de empleo con apoyo como medida de fomento de empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo, que establece como destinatarios finales de este programa a las siguientes personas:

- Personas con parálisis cerebral, personas con enfermedad mental o personas con discapacidad intelectual con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33%.
- Personas con discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65%.
- Personas sordas y con discapacidad auditiva con grado igual o superior al 33%.

No obstante, cabe decir que otras normas no se han visto afectadas por la declaración de ineficacia jurídica del artículo 4.2 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, por las sentencias, ya que a la hora de definir quién tiene la consideración de persona con discapacidad, incluían expresamente a los pensionistas, sin hacer esa remisión a la legislación sobre discapacidad<sup>4</sup>.

En definitiva, la pérdida de la asimilación entre las personas con grado de discapacidad reconocido y los pensionistas de incapacidad permanente hizo que en el

<sup>4</sup> Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.

*Artículo 60. Mínimo por discapacidad.*

**3. A los efectos de este Impuesto, tendrán la consideración de personas con discapacidad los contribuyentes que acrediten, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan, un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento.**

*En particular, se considerará acreditado un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento en el caso de los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez y en el caso de los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad. Igualmente, se considerará acreditado un grado de discapacidad igual o superior al 65 por ciento, cuando se trate de personas cuya incapacidad sea declarada judicialmente, aunque no alcance dicho grado.*

Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo.

*Artículo 2. Ámbito de aplicación e incentivos a la contratación.*

**2. Los empleadores que contraten a personas con discapacidad tendrán derecho a las siguientes bonificaciones: [...]**

**5) Para tener derecho a los beneficios establecidos en este apartado los trabajadores con discapacidad deberán tener un grado de discapacidad igual o superior al 33 por 100, o la específicamente establecida en cada caso. Se considerarán también incluidos los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, así como los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.**



año 2019 estos pensionistas quedaran excluidos de la aplicación de las medidas de fomento del empleo de las personas con discapacidad del artículo 39 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, con gran impacto en las mismas. Por parte de los Servicios Públicos de Empleo se puso de manifiesto que estos pensionistas suponían un porcentaje importante de los beneficiarios de las medidas de fomento del empleo, tanto en el empleo ordinario como en el protegido, que ya no podían acceder a las nuevas medidas que se ponían en marcha. La imposibilidad de equiparar a estos pensionistas con las personas con un grado de discapacidad reconocido afectó no solo a los trabajadores a los que individualmente se aplicaban las medidas, sino también a las empresas que se beneficiaban de las medidas aplicadas al conjunto de sus trabajadores por las contrataciones celebradas con pensionistas equiparados a las personas con discapacidad.

Más allá de la reforma a la que obligan los citados pronunciamientos del Tribunal Supremo, la reforma introduce una serie de modificaciones que perfeccionan el texto. Así, con objeto de adaptar el texto al actual ordenamiento jurídico, se sustituyen las referencias a normas derogadas por los textos normativos actualmente vigentes. Igualmente, se actualizan las denominaciones de órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado a los reglamentos de estructura vigentes en el momento de aprobación de esta reforma.

La tramitación del procedimiento sancionador previsto en la ley ha puesto de manifiesto lo inadecuado de los plazos de resolución y notificación que hasta ahora se venían rigiendo por los plazos genéricos establecidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. El órgano instructor del citado procedimiento se ha visto obligado en ocasiones a proceder a la caducidad de algún expediente para aprobar, a continuación, un nuevo acuerdo de iniciación. Para evitar la repetición de esta situación se considera adecuado establecer un plazo específico para la resolución y notificación de los procedimientos sancionadores en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, siempre respetando los límites establecidos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Se espera que esta modificación mejore la eficacia del procedimiento y se encamine, incluso, a la reducción de los plazos de resolución.



Finalmente se incluye una disposición dirigida a promover, por parte de los poderes públicos y con arreglo a la legislación penal, la prohibición de toda actuación orientada a la mofa o irrisión o que resulte denigrante para las personas con discapacidad, con arreglo al ordenamiento penal.

La última de las disposiciones prevé destinar el importe de las sanciones interpuestas por el procedimiento previsto en la Ley a dotar programas de promoción y extensión de la accesibilidad universal en cooperación con las entidades del Tercer Sector de Acción Social de la discapacidad. Tal medida se enmarca en la necesidad que dotar la al Administración General del Estado de recursos para sufragar las medidas dirigidas a la mejora de la accesibilidad universal, en aquellos ámbitos de competencia estatal, para hacer efectivos los preceptos previstos en la propia ley.

#### **b) Interés público y colectivos afectados**

Urge la necesidad de resolver la situación a la que se han visto abocadas las personas afectadas por los pronunciamientos del Tribunal Supremo ya que está provocando mayores dificultades, añadidas a las ya existentes, en el acceso al empleo para las personas en situación de incapacidad laboral de la Seguridad Social y de inutilidad para el servicio de clases pasivas.

La pérdida de la asimilación legal ha tenido un efecto negativo directo en la tasa de empleo de los citados pensionistas que no tengan a su vez reconocido un grado de discapacidad. Además, a las dificultades para la contratación de este segmento de población como consecuencia de la pérdida de la asimilación se unen los efectos devastadores para el empleo que ha tenido la situación de crisis económica y social provocada por la pandemia de la COVID-19.

Finalmente, el Defensor del Pueblo<sup>5</sup> en su informe anual a las Cortes Generales correspondiente a la gestión del año 2018, dejó constancia de la conveniencia y oportunidad de que, a través de la pertinente norma de rango legal, se reconozca la equiparación automática de un grado de discapacidad igual al 33 % en los supuestos de aquellas personas que tienen reconocida una incapacidad permanente, en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y de los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad. El Defensor del Pueblo entiende que únicamente resulta

<sup>5</sup> [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/10/Las\\_personas\\_con\\_discapacidad\\_2018.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/10/Las_personas_con_discapacidad_2018.pdf)



razonable un proceso de valoración para acreditar el grado de discapacidad cuando la incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez pueda dar lugar a un grado de discapacidad superior al 33 %, tal como contemplan ya algunas comunidades autónomas.

Por otra parte, la ampliación del plazo de resolución y notificación de los procedimientos sancionadores en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, incrementará la eficiencia de los recursos públicos y evitará la caducidad de los expedientes y su reapertura, lo que revertirá en una mayor protección de los derechos de las personas con discapacidad.

El refuerzo de la garantía de derechos de este colectivo se produce también con la expresa prohibición, en el marco de la ley objeto de reforma, de trato denigrante, mofa o irrisión.

La población en general y las personas con discapacidad en particular se beneficiarán de las medidas desarrolladas con el destino a actuaciones de mejora de la accesibilidad de las cantidades ingresadas por la Administración General del Estado en concepto de multas impuestas en aplicación del procedimiento sancionador previsto en la ley.

## 2. Objetivos

Esta ley tiene por objetivos:

- Dotar nuevamente de eficacia jurídica al artículo 4.2 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, recuperando la asimilación legal a los efectos de las medidas para garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad que estableció la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, para los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y de los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad, con las personas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 %.



- Establecer expresamente la asimilación legal a los efectos laborales, aclarándose de esta forma su extensión, y corrigiendo las situaciones originadas tras las sentencias del TS de 2018, de modo que tanto los citados pensionistas como las empresas que los contraten vuelvan a poder ser beneficiarios de las medidas de fomento del empleo, tanto en el empleo ordinario como en el protegido.
- Adaptar la norma a la legislación vigente.
- Adaptar la norma a la denominación actual de los órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado.
- Establecer un plazo adecuado para la resolución y notificación de los procedimientos sancionadores regulados en el Título III 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.
- Promover la prohibición por parte de los poderes públicos de toda actuación que resulte denigrante para las personas con discapacidad, con arreglo al ordenamiento penal.
- Destinar las cantidades dinerarias ingresadas por la Administración General del Estado en concepto de multas impuestas como consecuencia de una sanción establecida en el Capítulo II del Título III de la ley a dotar programas de promoción y extensión de la accesibilidad universal.

### **3. Adecuación a los principios de buena regulación**

El texto normativo se adapta a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, esto es, los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

En concreto, cumple el principio de necesidad ya que se justifica en una razón de interés general como es el restablecimiento de derechos consolidados y la necesaria activación para el empleo de un sector de la población con especiales dificultades de inserción en el mercado de trabajo. Además, cumple el principio de eficacia ya esta ley es el mejor instrumento posible para lograr estos objetivos, pues se dota de eficacia jurídica de nuevo al artículo 4.2 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de





las personas con discapacidad y de su inclusión social, y se incluye expresamente la equiparación a los efectos laborales en el capítulo dedicado al derecho al trabajo, de modo que se determina y aclara la extensión y efectos de la asimilación legal en la misma norma. La eficacia alcanza, asimismo, a la ampliación del plazo de resolución del procedimiento sancionador, ya que evita situaciones indeseadas de caducidad derivada de la imposibilidad de resolver y notificar en el plazo establecido para el procedimiento administrativo común.

Esta norma responde al principio de proporcionalidad ya que contiene la regulación necesaria para atender los fines perseguidos, reduciendo su contenido al mínimo imprescindible. También se adecúa al principio de seguridad jurídica, al ser coherente, actualizarse de acuerdo con el resto del ordenamiento jurídico vigente y generando un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Además, la ley se ajusta al principio de transparencia, al abordarse de manera clara los problemas que se pretenden solucionar y los objetivos perseguidos, y al haberse facilitado la participación de los ciudadanos durante el procedimiento de elaboración de la norma. Igualmente, de acuerdo con el principio de eficiencia, la norma no impone cargas administrativas innecesarias o accesorias a los ciudadanos y gestiona adecuadamente los recursos públicos necesarios para la aplicación de las medidas.

#### **4. Alternativas**

La reforma de la ley para adecuarla a los objetivos planteados no tiene otra alternativa más que la modificación de dicho precepto, por lo que no cabe otra alternativa que la aprobación de una norma con rango de ley.

Sí se plantearon dos alternativas para la regulación de la asimilación legal, a los efectos laborales, de los pensionistas con las personas con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33%:

- La primera de ellas consistente en trasladar dicha equiparación fuera del ámbito subjetivo de aplicación de la ley (artículo 4, titulares de derechos) al capítulo VI que regula el derecho al trabajo, y en concreto al artículo 35, relativo a las garantías del derecho al trabajo.



- La segunda opción estudiada fue la de incluir expresamente la equiparación a los efectos laborales en la legislación sectorial, es decir, en la normativa de empleo, como por ejemplo en el texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre. Esto tiene como precedentes otras normas, incluidas laborales, en las que se optó por incluir expresamente la equiparación de los pensionistas para el acceso a los beneficios o medidas de acción positiva regulados en dichas normas, sin hacer por tanto una remisión a la normativa de discapacidad, evitando así posibles problemas interpretativos. Sirva de ejemplo las siguientes:
  - Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.

*Artículo 60. Mínimo por discapacidad.*

*3. A los efectos de este Impuesto, tendrán la consideración de personas con discapacidad los contribuyentes que acrediten, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan, un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento.*

*En particular, se considerará acreditado un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento en el caso de los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez y en el caso de los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad. Igualmente, se considerará acreditado un grado de discapacidad igual o superior al 65 por ciento, cuando se trate de personas cuya incapacidad sea declarada judicialmente, aunque no alcance dicho grado.*

- Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo.

*Artículo 2. Ámbito de aplicación e incentivos a la contratación.*



2. Los empleadores que contraten a personas con discapacidad tendrán derecho a las siguientes bonificaciones: [...]

5) Para tener derecho a los beneficios establecidos en este apartado los trabajadores con discapacidad deberán tener un grado de discapacidad igual o superior al 33 por 100, o la específicamente establecida en cada caso. Se considerarán también incluidos los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, así como los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.

Finalmente, se ha optado por la primera alternativa, circunscribiéndolo sólo a los efectos del capítulo VI y del ejercicio del derecho al trabajo de las personas con discapacidad. De este modo se respeta la delegación legislativa.

## 5. Plan Anual Normativo

El presente anteproyecto de ley se ha incluido en el Plan Anual Normativo de 2022, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 11 de enero de 2022, con fecha de aprobación estimada para el segundo semestre de 2022.

### III. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

#### 1. Contenido

##### a) Estructura

El anteproyecto de ley se estructura en una exposición de motivos, un artículo único que se divide en dieciséis apartados, y una disposición final.

##### b) Contenido

El artículo único modifica en su apartado uno el artículo 4.2 y en su apartado tres el artículo 35.1 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

La nueva redacción derivada de los citados apartados introduce sobre el texto actual los siguientes cambios:



El contenido del párrafo primero del artículo 4.2 se divide ahora en dos párrafos. En el primer párrafo de la nueva redacción se indica que las personas que tienen reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 % son consideradas personas con discapacidad “a los efectos de esta ley”, es decir, reúnen los requisitos para ser titulares de los derechos, beneficios y medidas de acción positiva previstas en el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, ya fueran establecidos originariamente en la Ley 13/1982, de 7 de abril, o en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre,. De este modo se sustituye la controvertida expresión “a todos los efectos” por la de “a los efectos de esta ley”, en sintonía con la prevista en el artículo 1.2 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre:

*“2. Además de lo establecido en el apartado anterior, a los efectos de esta ley, tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento”.*

El segundo párrafo del artículo 4.2 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, retoma la asimilación legal de los pensionistas con las personas con un grado de discapacidad reconocido que estableció la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, y cuyo objeto era “garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad”, para lo cual se establecían unas medidas contra la discriminación y unas medidas de acción positiva. Por ese motivo, la equiparación que contiene la nueva redacción del artículo 4.2 es “a los efectos de las medidas para garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad”.

*Sin perjuicio de lo anterior, a los efectos de las medidas para garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, 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 los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.*



Se ha eliminado el último párrafo del artículo 4.2 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, ya que, al suprimirse la expresión “a todos los efectos”, ha perdido su finalidad de matizar los efectos de la equiparación, no siendo por tanto necesario que las normas que regulan los beneficios o medidas de acción positiva puedan determinar ulteriormente los requisitos específicos para el acceso a los mismos.

Para recuperar la equiparación a los efectos laborales, se ha optado por incluirla expresamente en el propio Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, pero fuera del controvertido artículo 4.2, ubicándolo en el artículo 35.1, en el que se reconoce el derecho al trabajo, en condiciones que garanticen la aplicación de los principios de igualdad de trato y no discriminación. Para ello se introduce un nuevo párrafo segundo:

*«Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4, a los efectos del presente capítulo VI y del ejercicio del derecho al trabajo de las personas con discapacidad, tendrán la consideración de personas con discapacidad los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad».*

Los apartados dos, cuatro, cinco, siete, ocho, nueve, diez, once y catorce del artículo único, proceden a la actualización de las referencias normativas ya derogadas que aparecen en el texto, sustituyéndolas por las ahora en vigor.

Por su parte, los apartados seis, doce y trece, recoge la denominación actual de los órganos superiores y directivos encargados de la ejecución de la ley.

El apartado quince del artículo único añade una nueva disposición que refuerza la previsión, ya establecida por el Código Penal, orientada a que los poderes públicos dirijan sus actuaciones a promover la prohibición de toda actuación orientada a la mofa o irrisión o que resulte denigrante para las personas con discapacidad.

El apartado dieciséis del artículo único introduce una nueva disposición adicional, la decimotercera, para regular el destino a programas de promoción de la accesibilidad universal de las cantidades ingresadas por la Administración General del Estado en concepto de multas impuestas como consecuencia de una sanción establecida en esta



ley. Esta medida se justifica en la necesidad de establecer nuevas fuentes de financiación destinadas al propósito señalado. De este modo, estos ingresos se destinarían específicamente a un órgano especializado de la Administración General del Estado, el organismo autónomo Real Patronato sobre Discapacidad, que los dedicaría a la dotación de programas de promoción y extensión de la accesibilidad universal en cooperación con el Tercer Sector de Acción social de la discapacidad. La orientación finalista de nuevos recursos acelerará la transformación en clave de accesibilidad universal que necesita nuestra sociedad.

Por último, la disposición final única establece la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

## **2. Análisis jurídico**

### **a) Fundamento jurídico y rango normativo**

El fundamento jurídico y el rango normativo del anteproyecto son los mismos que los del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, para cuya aprobación se autorizó al Gobierno, en la disposición final segunda de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, para elaborar y aprobar un texto refundido en el que se regularizasen, aclarasen y armonizasen la Ley 13/1982, de 7 de abril, la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, y la Ley 49/2007, de 26 de diciembre.

En cuanto al rango de la norma, se considera adecuada su adopción mediante ley en tanto que modifica otra norma de este mismo rango.

### **b) Congruencia con el ordenamiento jurídico español**

Esta norma es congruente con el ordenamiento jurídico español, concretamente con el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, al que pretende modificar debido, por un lado, a la necesidad de adecuar la redacción de su artículo 4.2, tras las sentencias del TS en torno al exceso de la delegación legislativa y, por otro, para mejorar su eficacia y la seguridad jurídica de sus disposiciones.



Además, esta iniciativa normativa se adopta de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, generándose así un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

La norma es, además, congruente con los artículos 9.2, 10, 14 y 49 de la Constitución, así como con la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España. En este sentido cabe recordar que la Convención forma parte expresamente de dicho ordenamiento jurídico desde su ratificación y entrada en vigor, realizada tanto por España como por la propia Unión Europea como organización supranacional.

#### **c) Entrada en vigor y vigencia.**

Al no concurrir en el presente caso el supuesto de hecho de la regla específica prevista en el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, toda vez que la norma proyectada no impone “nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de esta”, resulta de aplicación la regla general contenida en el artículo 2.1 del Código Civil, que establece que “las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, si en ellas no se dispone otra cosa”, estableciéndose que, en este caso, al mejorar la situación de las personas a las que va dirigida, el texto proyectado entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” y su vigencia es indefinida.

#### **d) Derogación normativa.**

La ley proyectada no afecta a normas preexistentes distintas de la modificada expresamente, por lo que no se deroga norma alguna.

### **3. Descripción de la tramitación**

El anteproyecto de ley ha sido elaborado por la Dirección General de Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>6</sup> del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 que,

<sup>6</sup> Real Decreto 311/2021, de 4 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.



en virtud del Real Decreto 452/2020, de 10 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, es el departamento de la Administración General del Estado encargado de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de atención a las personas con discapacidad.

No obstante, dado el carácter transversal del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, y en atención a uno de los objetivos del proyecto, la redacción del nuevo párrafo segundo del artículo 35.1 ha sido consensuada con el Servicio Público de Empleo Estatal del Ministerio de Trabajo y Economía Social.

#### **a) Consulta pública previa**

De conformidad con lo establecido en los artículos 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se convocó, con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley de referencia, consulta pública para recabar la opinión de los sujetos y las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma.

Entre el 10 de septiembre y el 28 de septiembre de 2021 se llevó a cabo la consulta pública previa, recibándose un total de veintidós aportaciones que se resumen a continuación:

- 1) CERMI y FEACEM apoyan la modificación normativa del TRLGD para considerar, a los efectos laborales, como personas con discapacidad con un grado igual o superior al 33% a los pensionistas. Para ello proponen una redacción de los artículos 4.2 y 35.1 del TRLGD, que coinciden con la propuesta elaborada inicialmente por este centro directivo, así como la retroactividad de los efectos materiales de la ley al día 29 de noviembre de 2018. Además, CERMI propone una nueva denominación de la iniciativa legislativa por considerarla más económica en palabras y fijar más la atención sobre el objetivo legislativo, político y social que se persigue: *“Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social para establecer medidas reforzadas de*





*mejora de la empleabilidad y la activación laboral de personas con discapacidad”.*

- 2) COCEMFE y AECEMCO (Asociación Empresarial de Centros Especiales de Empleo de COCEMFE) apoyan la modificación normativa del TRLGD para considerar, a los efectos laborales, como personas con discapacidad con un grado de discapacidad igual o superior al 33% a los pensionistas. No se apoya la solución alternativa de regular la asimilación legal a los efectos laborales en la normativa sectorial específica.
- 3) AECEMFO (Asociación Empresarial de Centros Especiales de Empleo de Fundación ONCE) apoya la modificación normativa del TRLGD para considerar, a los efectos laborales, como personas con discapacidad con un grado igual o superior al 33% a los pensionistas. Para ello proponen una redacción de los artículos 4.2 y 35.1 del TRLGD, que coinciden con la propuesta elaborada inicialmente por este centro directivo. ONCE considera también adecuado el enfoque dado en la consulta pública previa a la modificación normativa.
- 4) AILMED (Asociación para la integración laboral mossos d'esquadra con discapacidad) apoya la modificación normativa, la cual es necesaria para evitar los daños producidos con las sentencias del TS. Además, defienden la inclusión de una disposición en la que se manifieste que la asimilación legal será retroactiva a la fecha de la primera sentencia del TS, ya que se trata de restablecer al ciudadano los perjuicios ocasionados por la misma.
- 5) AMIAB sugiere que la equiparación legal a los efectos laborales tenga carácter y efectos retroactivos, a fin de evitar agravios comparativos, desigualdades de trato y situaciones de claro vacío legal.

Además, consideran conveniente que la reforma y sus efectos sea aplicada transversalmente, regulando la asimilación legal (a los efectos laborales) en la normativa laboral específica, para su aplicación igualmente en el ámbito de las políticas activas y de fomento tanto del empleo protegido como del empleo ordinario, al resultar evidente el perjuicio generado por dicha dualidad temporal no solamente a los pensionistas sino igualmente a los Centros Especiales de Empleo, tanto a efectos del cómputo del 70 % de plantilla con trabajadores con discapacidad como a efectos de subvenciones MPT (costes salariales, proyectos de inversión, etc.).



- 6) La Asociación LUPUSCAN, ASI Consultoría Gestión BPO, AVISA Servicios Integrales y Comercial y Servicios IGUALSU 3559, y Y.M.S.R. apoyan la consideración, a los efectos laborales, de los pensionistas de incapacidad permanente como personas con un grado reconocido igual o superior al 33%.
- 7) CONFEDERACIÓN SALUD MENTAL ESPAÑA y ECOM apoyan la equiparación legal a efectos laborales. Además, proponen una serie de medidas de acción positiva dirigidas a mejorar el acceso al empleo, sus condiciones laborales y otro tipo de beneficios.
- 8) Asociación de Daño Cerebral de Compostela SARELA apoya la equiparación a los efectos laborales, y propone nuevas medidas dirigidas a la compatibilidad de la pensión de incapacidad permanente con el trabajo, con el fin de incrementar el número de personas con discapacidad que se incorporen al mundo laboral.
- 9) UMTRed (Asociación para la defensa de los discapacitados e incapacitados militares y reservistas de especial disponibilidad en riesgo de exclusión social) proponen una redacción del artículo 4.2 del TRLGD con el fin de reconocer como persona con discapacidad a toda aquella que presente deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás, manteniendo así lo previsto en la Convención.
- 10) Associació Catalana per a la Integración de les Persones Cegues considera necesaria la reforma si bien defiende que la equiparación legal debería circunscribirse sólo a las situaciones de incapacidad permanente absoluta y gran invalidez, por su gravedad y alcance invalidante. Pero no debería incluir a la incapacidad permanente total para la profesión habitual ya que no es tan grave y permite que estos pensionistas puedan volver a ser contratados en profesiones distintas.

En cuanto a la existencia de alternativa a su aprobación, propone que, por sistemática legislativa, se regule esta asimilación legal en la Ley General de la Seguridad Social.

Además, plantea una serie de asuntos de diversa índole que deberían ser regulados en esta norma.



- 11) CONACEE (Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo) desgana los distintos apartados de la consulta pública previa, señalando incorrecciones y realizando aportaciones para que sean tenidas en cuenta en la redacción de la modificación legal.
- 12) El IMSERSO considera que no se sigue literalmente el criterio del TS en su reciente Sentencia 156/2020, de 19 de febrero de 2020, de la Sala de lo Social dado que la equiparación que realiza el artículo 4.2 del TRLGD no puede ser entendida en términos generales, sino que debe ser circunscrita a los solos efectos de dicha norma legal. Por tanto, para la declaración de la discapacidad de estas personas a todos los efectos pertinentes debe seguirse el procedimiento previsto en el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, sin que quepa la equiparación automática entre la declaración de incapacidad permanente y el grado de discapacidad en un 33% a todos los efectos.
- 13) El Instituto de las Mujeres considera que deben utilizarse datos más actualizados que tengan en cuenta los cambios que se han producido con la pandemia, esos datos han de estar desagregados por sexos, para que muestren la diferente realidad que tienen las mujeres con discapacidad en relación con los hombres con discapacidad, y sugiere remarcar en el texto legal el lenguaje no sexista que permita visibilizar la existencia, presencia y participación de las mujeres en la sociedad.

#### **b) Trámites de audiencia e información pública**

El anteproyecto de ley será publicado en el portal web del Ministerio con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades, en el trámite de información pública.

#### **c) Consultas a las comunidades autónomas**

Con carácter general, los artículos 3.1.k) y 144.1.f) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dan cobertura a la consulta a las comunidades autónomas sobre aquellas propuestas o actuaciones que incidan en sus competencias.



En todo caso, las comunidades autónomas tienen ocasión de conocer y expresar su criterio sobre este anteproyecto de ley tanto en la Comisión Estatal de Coordinación y Seguimiento de la Valoración del Grado de Discapacidad como en el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, cuya consulta está prevista según el apartado siguiente.

A su vez, deberá recabarse el informe de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

#### **d) Informes preceptivos y facultativos en el ámbito de la Administración General del Estado**

En el procedimiento de elaboración y tramitación de la presente propuesta normativa se prevén los siguientes informes:

- Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, en virtud del artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Informe del Ministerio de Política Territorial, en virtud del artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, en virtud del artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, como Ministerio de iniciativa de la norma, así como de las Secretarías Generales Técnicas del Ministerio de Trabajo y Economía Social y del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en su calidad de Ministerios coproponentes de la misma.
- Informe del Ministerio de Defensa, en virtud del artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Informe del Ministerio de Hacienda y Función Pública (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).
- Informe del Ministerio del Interior (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).
- Informe del Ministerio de Educación y Formación Profesional (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).
- Informe del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).
- Informe del Ministerio de Sanidad (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).



- Informe del Ministerio de Universidades (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).
- Informe del Ministerio de Justicia (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).
- Informe del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).
- Informe del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).
- Informe del Ministerio de Cultura y Deporte (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).
- Informe del Ministerio de Sanidad (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).
- Informe del Ministerio de Consumo (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).
- Informe de la Agencia Española de Protección de Datos.
- Dictamen del Consejo Económico y Social, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social.
- Dictamen del Consejo de Estado, según lo previsto en el artículo 21.10 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

A su vez, se prevé la consulta de los siguientes órganos colegiados:

- La Comisión Estatal de Coordinación y Seguimiento de la Valoración del Grado de Discapacidad, en virtud del artículo 5 de la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 12 de junio de 2001, sobre creación, composición y funciones de la Comisión Estatal de Coordinación y Seguimiento de la Valoración del Grado de Discapacidad.
- El Consejo Nacional de la Discapacidad, en virtud del artículo 55 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, y del artículo 1.1.b) del Real Decreto 1855/2009, de 4 de diciembre, por el que se regula el Consejo Nacional de la Discapacidad.
- El Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en virtud del artículo 8 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.



#### IV. ANÁLISIS DE IMPACTOS

##### 1. Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias

El anteproyecto de ley se adecua al orden de distribución de competencias. En concreto, los apartados del artículo único se dictan al amparo de la competencia que corresponde al Estado en materia de regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al artículo 149, 1, 1ª de la Constitución Española.

##### 2. Impacto económico

Desde el punto de vista del impacto económico y en lo que se refiere a los efectos sobre la economía en general, cabe destacar que esta norma tendrá efectos positivos para las personas con discapacidad y también para las empresas, en cuanto que aporta seguridad jurídica a las relaciones laborales. Además, va a posibilitar volver a contratar a los pensionistas de incapacidad permanente como personas con discapacidad, pudiéndoseles aplicar así las distintas ayudas a la generación de empleo referidas en el artículo 39 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

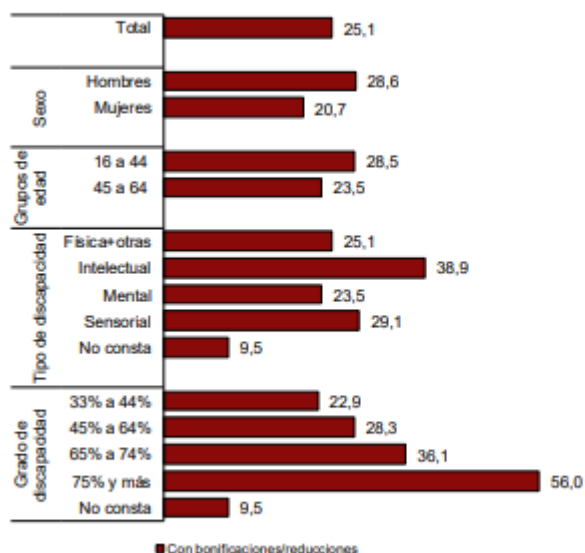
De acuerdo con el Informe “El empleo de las personas con discapacidad”<sup>7</sup> del INE en el año 2020 había 1.933.400 personas con discapacidad en edad de trabajar (de 16 a 64 años), lo que supuso el 6,3% de la población total en edad laboral.

El 25,1% de las personas con discapacidad ocupadas que cotizaron a la Seguridad Social en 2020 tenía algún tipo de reducción o bonificación en las cotizaciones.

<sup>7</sup> [https://www.ine.es/prensa/epd\\_2019.pdf](https://www.ine.es/prensa/epd_2019.pdf)

**Fomento del empleo de las personas con discapacidad en centros ordinarios. Ocupados (\*) con discapacidad que tienen bonificaciones/reducciones en las cotizaciones. Año 2020**

Unidades: porcentaje



(\*) Solo personas que cotizan a la TGSS.  
El grupo 'No consta' está formado por los pensionistas que tienen reconocida una pensión de incapacidad permanente y que no están registrados en la BEPD.

Entre las personas con discapacidad perceptoras de prestaciones, el 81,5% recibió la prestación debido a una incapacidad laboral. Por su parte, el 2,9% lo hicieron exclusivamente en términos no contributivos, es decir, sin haber cotizado previamente por ellas.

**Personas con discapacidad que reciben prestaciones. Año 2020**

Unidades: valores absolutos en miles

	V. absolutos	Porcentajes
Total con prestaciones	1.265,0	100,0
Prestaciones derivadas de incapacidad	1.030,6	81,5
Otras prestaciones	234,4	18,5
Prestaciones únicamente no contributivas	36,1	2,9
Prestaciones contributivas y no contributivas	1.228,9	97,1
Activos	254,1	20,1
Inactivos	1.010,9	79,9

Para observar el impacto que la ineficacia del artículo 4.2 de la Ley tuvo en el mercado de trabajo, es relevante apuntar que, de los datos contenidos en "El empleo de las personas con discapacidad. Año 2019" del INE, el Observatorio de las Ocupaciones del SEPE ha elaborado, dentro del "Informe Estatal del Mercado de Trabajo de las personas con discapacidad. Datos 2020" el siguiente cuadro del que se concluye que

la mayoría de las personas con discapacidad inactivas se encuadran dentro de la categoría de “incapacidad permanente”:

TABLA 4. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN LA CAUSA DE SU INACTIVIDAD LABORAL			
Categoría	Personas con discapacidad	Tasa personas con discapacidad	% variación 2019/18
Activos	638.600	2,80	-2,44
Inactivos	1.238.400	16,26	-3,10
Estudiantes	43.800	0,58	2,18
Jubilados o pensionistas	295.500	3,88	-3,62
Labores del hogar	109.100	4,35	-0,47
Incapacidad permanente	757.800	9,95	-11,33
Otra situación de inactividad	32.100	0,42	-0,54
<b>Total</b>	<b>1.876.900</b>	<b>6,17</b>	<b>-1,21</b>

Fuente: Elaborado por el Observatorio del SEPE a partir de los datos del INE. El empleo de las personas con discapacidad. Año 2019.

Además, a modo ilustrativo de este impacto positivo, se analizan los siguientes datos facilitados por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) sobre pensionistas de Seguridad Social beneficiarios de bonificación a la contratación en centros especiales de empleo (CEE) en el año 2018, antes de las sentencias del TS:

De los 117.129 beneficiarios totales de bonificación por contratación de persona con discapacidad en CEE en el año 2018 32.670 eran titulares de una pensión de incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez, con la siguiente desagregación:

Pensión	Varón	Mujer	Total
Gran Invalidez	50	23	73
I. Absoluta	1.011	432	1.443
I. Total	24.780	6.395	31.175
<b>TOTAL</b>	<b>25.841</b>	<b>6.850</b>	<b>32.691</b>

Estos datos se limitan a los pensionistas contratados en CEE, sin incluir los contratados en empresa ordinaria.

En los CEE la bonificación es del 100% de las cuotas de Seguridad Social (artículo 2.3 de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo), con lo que su impacto económico dependerá de los puestos en que los trabajadores sean contratados.





La bonificación en el empleo ordinario dependerá del tipo de contrato, así como de la edad y sexo del trabajador (artículo 2.2 de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre).

### 3. Impacto presupuestario

Desde una perspectiva estrictamente presupuestaria, el anteproyecto de ley no implica incremento de gastos, ni disminución de ingresos.

La partida del presupuesto anual para las políticas de empleo consignado y distribuido a las CCAA en el que están incluidas las políticas de empleo dirigidas a fomentar el empleo de las personas con la consideración de personas con discapacidad no contempla una partida específica y concreta para ser destinada específicamente a las personas con discapacidad; por lo que no se prevé una partida presupuestaria en función del volumen de los posibles beneficiarios que sean considerados, a partir de la aprobación de la reforma del texto refundido, personas con discapacidad.

Sirva como ejemplo, la Orden TES/527/2021, de 26 de mayo, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2021, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, créditos del ámbito laboral financiados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, no financiados con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, incluyendo aquellos destinados a la ejecución del Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021 y del Plan Reincorpora-T 2019-2021, en concreto, el EJE 3 “Oportunidades de empleo” aplicación presupuestaria 19.101.241-A.454.02, en la referencia a sus disposiciones reguladoras (BOE de 31 de mayo de 2021, sec III pág. 66528).

Además, para reforzar la anterior argumentación, debemos tener en cuenta que, la asimilación legal de las personas en situación de incapacidad laboral de Seguridad Social y de inutilidad para el servicio de clases pasivas con el reconocimiento de un grado de discapacidad de, al menos, el 33 por ciento, incluidos los efectos laborales y de acceso a todas las medidas de apoyo a la integración laboral, ha estado vigente hasta noviembre de 2018; desde 2018 a 2021 las partidas presupuestarias destinadas al EJE 3 se han incrementado aun cuando el colectivo de personas que tienen reconocida una pensión de incapacidad permanente y no tienen certificado de discapacidad, no se incluían dentro de los posibles beneficiarios.

En cualquier caso, el hecho de que se amplíe el ámbito de personas trabajadoras que pueden beneficiarse de su incorporación en un centro especial de empleo, no conlleva



que se vaya a incrementar el número de trabajadores de los mismos, sino que lo que ocurre es que se amplía el ámbito de personas entre las que seleccionar.

No obstante, la disposición que introduce el apartado dieciséis del artículo único sí prevé una modificación en las partidas presupuestarias puesto que condiciona los ingresos recibidos en aplicación del procedimiento sancionador a su uso en actuaciones de mejora de la accesibilidad.

A este respecto, se informa de que los ingresos derivados del régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad entre los años 2015 y 2020 ascienden a 180.003,00 euros. Se prevé, por tanto, que los ingresos futuros por este concepto alcancen, al menos, los 30.000,00 euros por ejercicio, sin perjuicio de un previsible aumento de los mismos a la luz, por una parte, del incremento de denuncias que se ha producido en los últimos meses y, por otra, de la aplicación subsidiaria del citado régimen de infracciones y sanciones en la aplicación de la norma de transposición de la Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios, que se encuentra en elaboración.

Por lo demás, el texto simplemente dota de eficacia jurídica a un texto normativo que fue aprobado en su momento en cumplimiento de un mandato legal de refundición de leyes, contribuyendo así a mejorar la seguridad jurídica.

#### **4. Cargas administrativas**

Se consideran cargas administrativas todas aquellas tareas de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y la ciudadanía para cumplir con las obligaciones derivadas de la norma.

Con el fin de determinar la posible generación de estas cargas por parte del proyecto normativo planteado, éste debe someterse a una “detección y medición de dichas cargas administrativas”, tal y como establece el artículo 2.1.e) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

De esta forma, se concluye que la norma no introduce cargas administrativas.



## 5. Impacto de género

Esta norma tiene un impacto por razón de género positivo, dado que no causa discriminación por razón de género, dando cumplimiento al mandato legal previsto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Las mujeres con discapacidad tienen más probabilidades de sufrir una doble discriminación: por razón de género y por su propia discapacidad.

De acuerdo con la Encuesta de Integración Social y Salud Año 2012 del INE<sup>8</sup>, por sexo se observa una mayor prevalencia entre las mujeres (20,0%) que entre los hombres (13,3%) y, aunque este hecho se observa en todos los grupos de edad, a partir de los 35 años las diferencias en la prevalencia por sexo comienzan a ser más significativas.

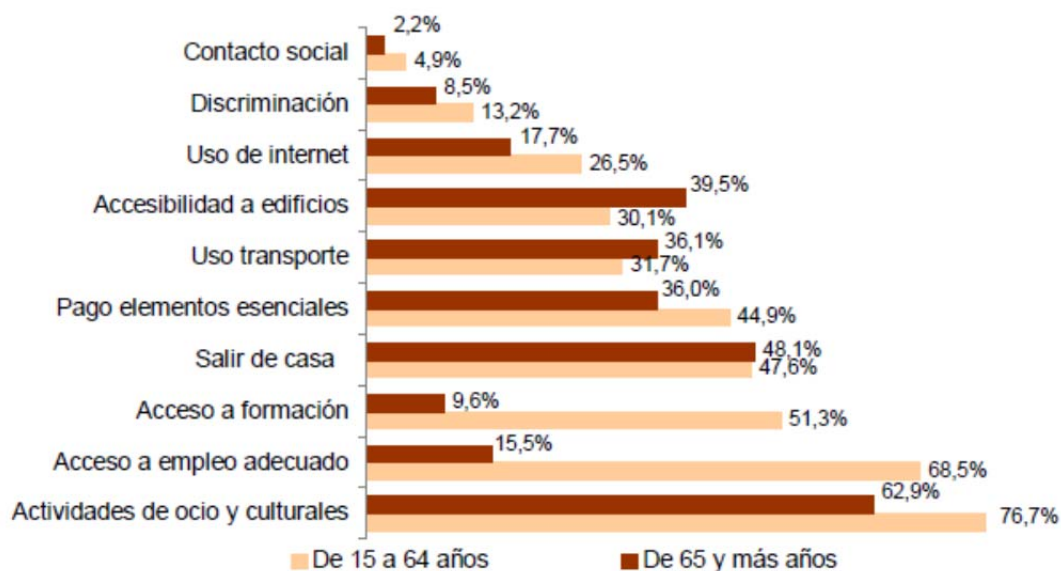
Para la mitad de las personas con discapacidad, la falta de ayudas técnicas o personales es una barrera para poder participar en las actividades cotidianas. Esta circunstancia es más habitual entre las mujeres (53,2%) que entre los hombres (46,0%),

Las mujeres también se encuentran con más frecuencia barreras en la participación que los hombres en todos los ámbitos, salvo en el del contacto social. Cabe destacar la diferencia entre las mujeres que señalan algún tipo de discriminación respecto a los hombres (14,4% frente a 9,9%).

---

<sup>8</sup> <https://www.ine.es/prensa/np817.pdf>

## Ámbitos donde las personas tienen barreras en la participación (porcentaje de personas)



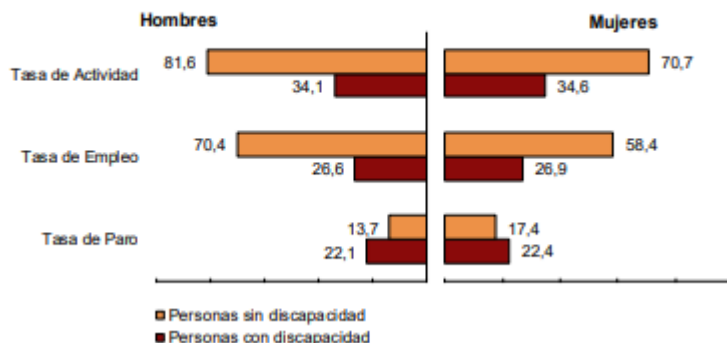
Según los datos del informe “El empleo de las Personas con Discapacidad 2020” del INE, a diferencia de lo que ocurre en la población general, las mujeres con discapacidad tenían más presencia activa en el mercado laboral que los hombres (34,6%, frente a 34,1%). En la población sin discapacidad la tasa de actividad masculina superó a la femenina en más de 10 puntos (81,6% frente a 70,7%).

La tasa de empleo de los hombres con discapacidad fue 0,3 puntos inferior a la de las mujeres. En cambio, entre la población sin discapacidad la tasa de empleo masculina superó a la femenina en 12 puntos.

Por su parte, la tasa de paro de las mujeres con discapacidad fue superior a la de los hombres en 0,3 puntos en 2020. Para las mujeres sin discapacidad fue mayor en 3,7 puntos.

### Tasas de actividad, empleo y paro por sexo. Año 2020

Unidades: porcentaje



La tasa de empleo de las mujeres con discapacidad aumentó en 1,8 puntos respecto a 2019 y la de los hombres 0,1 puntos. Por su parte, la tasa de paro bajó 2,2 y 1,3 puntos, respectivamente.

### Tasas de actividad, empleo y paro por sexo

Unidades: porcentaje

	Personas sin discapacidad				Personas con discapacidad			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
<b>TOTAL</b>								
Tasa de actividad	77,7	77,8	77,7	76,1	35,0	34,5	34,0	34,3
Tasa de empleo	64,4	65,9	66,9	64,3	25,9	25,8	25,9	26,7
Tasa de paro	17,1	15,1	13,9	15,4	26,2	25,2	23,9	22,2
<b>HOMBRES</b>								
Tasa de actividad	83,7	83,6	83,3	81,6	35,1	35,1	34,6	34,1
Tasa de empleo	70,8	72,4	73,1	70,4	26,0	26,2	26,5	26,6
Tasa de paro	15,4	13,4	12,2	13,7	25,8	25,4	23,4	22,1
<b>MUJERES</b>								
Tasa de actividad	71,8	71,7	72,1	70,7	35,0	33,6	33,3	34,6
Tasa de empleo	58,2	59,6	60,7	58,4	25,6	25,2	25,1	26,9
Tasa de paro	18,9	16,9	15,9	17,4	26,7	25,0	24,6	22,4

A pesar de las mejoras en el empleo de las mujeres con discapacidad, los objetivos sobre su inclusión siguen vigentes. De ahí que la legislación prevea una protección especialmente intensa de las niñas y mujeres con discapacidad al ser especialmente vulnerables a la discriminación múltiple (artículo 7.4 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social). Por ese motivo se establece el mandato para que los poderes públicos adopten medidas de acción positiva en beneficio de aquellas personas con discapacidad susceptibles de ser objeto de un mayor grado de discriminación, incluida la discriminación múltiple, o de un menor grado de igualdad de oportunidades, como son las mujeres, los niños y niñas, quienes precisan de mayor apoyo para el ejercicio de su autonomía o para la toma libre de decisiones y las que padecen una exclusión social más acusada, así como las personas con discapacidad que viven habitualmente en el medio rural



(artículo 67.1 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social).

En definitiva, la modificación normativa propuesta tendrá un impacto positivo porque de su aplicación se espera una disminución o eliminación de desigualdades entre hombres y mujeres y contribuirá al cumplimiento de los objetivos de políticas de igualdad.

## **6. Impacto en la infancia, en la adolescencia y en la familia**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, el contenido del proyecto normativo no tiene impacto en la infancia y en la adolescencia.

Asimismo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.1.f) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, y en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, el contenido del proyecto normativo no tiene impacto en la familia.

Esta ley supone un importante paso en materia de protección de los derechos de las personas con discapacidad afectando a todas ellas de manera uniforme, independientemente de su edad, así como a las familias en las que se integran.

## **7. Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.**

No cabe duda que el objetivo de la norma y su regulación tiene unas repercusiones claras y específicas en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, de acuerdo con el artículo 2.1.g) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre. Su impacto es relevante y positivo, tal y como ha quedado argumentado a lo largo de los apartados precedentes de esta memoria de análisis del impacto normativo.

El impacto de esta norma es muy grande ya que afecta al epicentro de la misma, que son las personas a las que está dirigida la norma. Por tanto, es primordial determinar quiénes son los titulares de los derechos y analizar este grupo de población. De acuerdo con la base estatal de datos de personas con valoración del grado de



discapacidad del IMSERSO<sup>9</sup>, a fecha de 31 de diciembre de 2019, un total de 3.257.058 tienen reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33%, de las que 1.637.077 son hombres y 1.619.981 son mujeres.

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística (INE) elabora distintas operaciones estadísticas de las que se obtiene valiosa información para el análisis de este impacto, entre ellas las estadísticas sobre empleo ya citada o la de “El salario de las personas con discapacidad” y, sobre todo, la Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia (EDAD 2008-INE).

Según la Encuesta EDAD, el número total de personas residentes en hogares españoles que declaran tener alguna discapacidad asciende a 3.847.900, lo que supone un 8,5% de la población. Por otro lado, 269.000 personas residentes en centros de personas mayores, centros de personas con discapacidad, hospitales psiquiátricos y hospitales geriátricos tienen alguna discapacidad.

Del total de personas con discapacidad residentes en hogares y en centros 183.444 presentarían discapacidad intelectual y 718.615 discapacidad por enfermedad mental.

Por tanto, el anteproyecto va a tener un impacto positivo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, ya que supone recuperar los derechos reconocidos a los pensionistas de incapacidad permanente por la asimilación legal establecida en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, y posteriormente en determinadas normas laborales y tras la aprobación del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

El impacto positivo también se deduce de una mayor eficacia del procedimiento sancionador, evitando dilaciones innecesarias por la caducidad de los procedimientos en curso, así como el impulso de actuaciones públicas que promuevan la prohibición de mofas o trato denigrante.

---

<sup>9</sup> La información recogida actualmente en la base de datos es la relativa al total de la gestión de valoraciones en las distintas Comunidades Autónomas que conforman el Estado español, incluidas las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. No es un registro oficial de personas con reconocimiento de situación de discapacidad. Dispone de información sobre las características de las personas valoradas a efectos de la calificación de su grado de discapacidad, para la realización de estudios epidemiológicos.



## 8. Otros impactos: social y medioambiental

En relación con otros impactos, esta norma tiene un impacto negativo en materia medioambiental y un impacto social positivo, ya que la activación del mayor número de personas en el empleo supone un incremento de las cotizaciones sociales y menos perceptores de prestaciones por desempleo.

## V. EVALUACIÓN EX POST

Una vez considerado lo dispuesto en el artículo 28.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el artículo 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, se ha decidido que no es necesaria su evaluación por sus resultados.