

EMPLEO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA ECONOMÍA SOCIAL

La contribución de los Centros Especiales de Empleo en el marco de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad

IX Coloquio Ibérico Internacional de
Cooperativismo y Economía Social

Economía Social y globalización: nuevos desafíos, nuevas oportunidades

José Luis Rey Pérez
Universidad Pontificia Comillas-ICADE



RESUMEN

Pese a los avances que se han producido en los últimos años, en concreto a partir de la ratificación del *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* (2006), de la aprobación de la *Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social* (2013) y de la elaboración en cada una de las Comunidades Autónomas de planes de acción dirigidos a la integración de este colectivo, todavía quedan pendientes muchas cosas por hacer en el campo del empleo. Una parte bastante elevada de las personas con discapacidad acceden al empleo a través de su modalidad protegida, en centros especiales de empleo (CEE) o enclaves laborales. Sin embargo, la tipología de los centros especiales de empleo no es uniforme: encontramos desde grandes compañías que utilizan esta modalidad como parte de su responsabilidad social corporativa, hasta fundaciones y empresas de economía social.

La forma de empresa que desarrolla el centro especial de empleo no es indiferente a la hora de cumplir con el derecho al trabajo de las personas con discapacidad y una serie de conceptos transversales que aparecen en la Convención, como son la accesibilidad, los apoyos y los ajustes razonables, conceptos estos que son interpretados, por los autores y por la jurisprudencia, de diversas maneras.

La presente comunicación tiene por objetivos, en primer lugar, analizar el papel que las empresas de economía social juegan a la hora de integrar a las personas con discapacidad tanto en la modalidad de empleo ordinario como de empleo protegido. En segundo lugar, estudiar, dentro del empleo protegido, si el grado de cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad es mayor que en empresas que no pertenecen a la economía social cuyo objetivo es fundamentalmente la maximización del beneficio. Por último, se analizará qué medidas legislativas concretas sería necesario tomar no solo para aumentar la integración de las personas con discapacidad en las empresas sociales sino para facilitar la constitución de empresas sociales por las propias personas con discapacidad favoreciendo así el emprendimiento en este colectivo que tradicionalmente, ha tenido dificultades añadidas a la hora de poder crear empresas. Se prestará especial atención a las medidas que se han venido utilizando en el III Plan de Acción de la Comunidad de Madrid (2012-2015) tratando de ver, en primer lugar, si tenían objetivos específicos relativos a la economía social y en ese caso si las medidas previstas resultaban coherentes con esos objetivos y, en segundo lugar, analizando si tales medidas han resultado efectivas a la vista de los datos disponibles.

PALABRAS CLAVE

Discapacidad, empleo, Centros especiales de empleo, Convención de los derechos de las personas con discapacidad.

1. EL EMPLEO ORDINARIO Y PROTEGIDO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL PAPEL DE LAS EMPRESAS DE ECONOMÍA SOCIAL

El empleo de las personas con discapacidad sigue siendo un reto pendiente en nuestra sociedad. A los problemas estructurales y coyunturales que tiene nuestro mercado de trabajo se suman la discriminación social existente para la inserción laboral de las personas con discapacidad. Una discriminación genérica a la que se suman, por un lado, los obstáculos generales existentes en nuestro mercado laboral (género, edad mayor de 45 años, cualificación...) junto, por otro lado, el tipo de discapacidad o el

grado de la misma (intelectual, mayor de un 66%...). En los últimos años, al menos desde el punto de vista de la norma escrita, se han dado pasos adelante con, en primer lugar, la aprobación en 2006 y posterior ratificación en 2008 por España de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y, en segundo lugar, con la aprobación de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social en 2013. En la Convención y también en la Ley General, aunque en esta de manera mucho más suave, la apuesta es por el empleo ordinario. La Convención parte del enfoque social de la discapacidad que entiende que los obstáculos para la integración tienen una naturaleza social por lo que cambiando la sociedad y sus normas, es posible lograr un diseño universal accesible que logre la plena integración. En el terreno del empleo eso se traduce en la integración en el mercado laboral ordinario y no en uno segregado o protegido que, a la luz de la Convención, solo tiene sentido como algo transitorio que posibilite la inserción en un empleo ordinario.

No obstante, aunque este sea el planteamiento de la Convención, hoy gran parte de los empleos para personas con discapacidad se da en el entorno de los Centros Especiales de Empleo (CEE) o de los enclaves laborales debido, entre otras cosas, a que nunca ni el legislador ni los políticos se han tomado realmente en serio la eliminación de las barreras para la entrada en el mercado laboral ordinario. La cuota de reserva de un 2% en las empresas de 50 o más trabajadores se ha venido sorteando gracias a las medidas alternativas que contempla el artículo 2.1 del Real Decreto 364/2005 que las planteaba como excepcionales y que, sin embargo, se están convirtiendo en algo común. Estas vías son, de acuerdo con el referido artículo, las siguientes:

- Celebración de un contrato civil/mercantil con un CEE o autónomo con discapacidad para el suministro de materias primas, maquinaria, bienes, en cuantía igual a 3 veces el IPREM por cada trabajador dejado de contratar.
- Celebración de un contrato civil/mercantil con un CEE o autónomo con discapacidad para la ejecución de actividad o servicios ajenos y accesorios a la actividad normal de la empresa en cuantía igual a 3 veces el IPREM por cada trabajador dejado de contratar.
- Donaciones a fundaciones o asociaciones de utilidad pública para el desarrollo de acciones de integración laboral de personas con discapacidad en cuantía igual a 1,5 veces el IPREM por cada trabajador dejado de contratar.
- Constitución de un enclave laboral con un CEE cuya cuantía mínima sea 3 veces el IPREM por cada trabajador dejado de contratar.

De acuerdo con Gutiérrez Colominas (2015) esto ha provocado la progresiva desaparición del empleo de personas con discapacidad en el ámbito del trabajo ordinario, vulnerándose así el artículo 27 de la Convención y ha fomentado la segregación de los CEE. La razón de esta situación se debe a diversos factores: por un lado, el desinterés de las propias empresas que recurren a aquellas vías que les parecen más sencillas dejando de lado muchas veces las declaraciones que podemos encontrar en sus protocolos de responsabilidad social corporativa; por otro, y quizá es lo más importante, que el legislador tampoco se ha tomado en serio el derecho al trabajo reconocido en la Convención y en la Ley General no ya solo articulando y fomentando vías de cumplimiento excepcional, sino también no preocupándose por actualizar una cuota de reserva presente en nuestra legislación desde 1982 que no se adapta ni al número de personas con discapacidad en edad de trabajar que es un 4,4% del total, ni a la realidad empresarial de nuestro país que está formada sobre todo por PYMES y no por empresas de más de 50 trabajadores. Si a eso añadimos la situación de nuestro mercado laboral, con un fuerte desempleo estructural, donde su accesibilidad se niega no solo a las personas con discapacidad sino a cerca de un 20% de la población, nos encontramos con una situación bastante desalentadora: la tasa de actividad de las personas con discapacidad es 39 puntos inferior a la de las

personas sin discapacidad, la tasa de empleo es del 25,7% (frente al 58,2% de la población general) y la tasa de paro es de 32,2%, 7,8 puntos superior a la de las personas sin discapacidad (Odismet, 2015).

Dada esta situación, parece a priori, que las empresas de economía social pueden jugar un papel importante en la integración de las personas con discapacidad. Sin embargo, aquí también el legislador ha sido escueto en su referencia en la Ley General de los derechos de las personas con discapacidad pues solo hace referencia en el artículo 39.2, dedicado a las ayudas y subvenciones para fomentar el empleo de las personas con discapacidad, en los siguientes términos: "Estas ayudas podrán consistir en subvenciones o préstamos para la contratación, la adaptación de los puestos de trabajo, la eliminación de todo tipo de barreras que dificulten su acceso, movilidad, comunicación o comprensión en los centros de producción, la posibilidad de establecerse como trabajadores autónomos, bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social y cuantas otras se consideran adecuadas para promover la colocación de las personas con discapacidad, especialmente la promoción de cooperativas y otras entidades de la economía social". En este artículo aparecen muchos conceptos todos ellos en el marco de subvenciones destinadas a la eliminación de barreras o al establecimiento de apoyos. Solo de forma residual parece el legislador acordarse de la existencia de entidades de economía social y el papel que estas juegan en la inserción de las personas con discapacidad. Es interesante aquí hacer una observación: el modelo social de la discapacidad entiende que el diseño debe ser universal y accesible. Solo cuando por razones técnicas o de avance científico, este no pudiera serlo, procede realizar apoyos o medidas de ajuste razonable. El objetivo de legislador tendría que ser entonces que las empresas tuvieran un diseño lo más universal posible y no asumir, como parece que hace la norma referida, que eso es prácticamente imposible y por ello es necesario ofrecer todo tipo de subvenciones y ayudas que compensen "el coste" de tener empleada a una persona con discapacidad. Desde el punto de vista de los derechos humanos y de la filosofía de la Convención que, recordemos, es de obligado cumplimiento en nuestro país, el planteamiento de nuestra norma no es el más adecuado.

Como se ha apuntado, las empresas de economía social pueden jugar un papel muy importante en la integración de las personas con discapacidad contribuyendo activamente a la eliminación de las barreras existentes. Como señala el artículo 4 de la Ley de Economía Social, estas entidades actúan de acuerdo a los siguientes principios "a) Primacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que lleva a priorizar la toma de decisiones más en función de las personas y sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad o en función del fin social, que en relación a sus aportaciones al capital social. b) Aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por las socias y socios o por sus miembros y, en su caso, al fin social objeto de la entidad. c) Promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad. d) Independencia respecto a los poderes públicos". Y en su última redacción, dada por la Ley 31/2015, en el artículo 5 se añade un apartado 4 con el siguiente texto: "Se declaran entidades prestadoras de Servicios de Interés Económico General, los Centros Especiales de Empleo y las Empresas de Inserción, constituidas y calificadas como tales según su normativa reguladora. Asimismo, podrá extenderse esta declaración a cualesquiera otras entidades de la economía social que tengan por objeto igualmente la inserción laboral de colectivos en riesgo de exclusión, conforme a lo que se establezca reglamentariamente".

Por tanto, las empresas de economía social pueden operar en los dos ámbitos, en el del empleo ordinario, a través de cooperativas, sociedades laborales, mutualidades de previsión social, asociaciones y fundaciones y en el del empleo protegido, a través de CEE (Bengoetxea Alcorta, 2014, p. 538). Esto no significa que todos los CEE sean entidades de economía social; como veremos más tarde cada vez más empresas con ánimo de lucro ponen en marcha CEE. Pero si parecería lógico que la apuesta de las entidades de economía social en relación al empleo de las personas con discapacidad no fuera tanto por el empleo segregado como por el empleo ordinario, aunque la realidad es precisamente la contraria como señala Bengoetxea Alcorta (2014, p. 542): “Entre las entidades de la economía social, la que realmente crea empleo para personas con discapacidad, en la medida de sus posibilidades, es el centro especial de empleo. Es mas, los CEE igualan el número de contrataciones de todo el conjunto de empresas ordinarias, mas allá de la economía social”.

2. EL EMPLEO PROTEGIDO: ¿EN QUÉ TIPO DE EMPRESA SE GARANTIZAN MEJOR LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD?

Siendo el empleo protegido la principal fuente de empleo para las personas con discapacidad, es interesante ver la evolución que ha habido en los últimos años en la tipología de empresa en los CEE para comprobar si se ha producido un aumento o no de las entidades de economía social. Los CEE no tienen por qué ser empresas de economía social, como explícitamente señalaba el artículo 5 del RD 2273/1985 al señalar que “atendiendo a la aplicación de sus posibles beneficios, los Centros podrán carecer o no de ánimo de lucro, según que aquéllos repercutan en su totalidad en la propia institución o se aproveche parte de ellos en otra finalidad distinta que haya de cubrir la Entidad titular del mismo”. Precisamente los CEE sin ánimo de lucro serían los que podrían recibir ayudas económicas por parte del Estado. No obstante, la Ley 5/2011 de Economía Social ha incluido los CEE sin distinción como entidades de economía social.

Y es que, desde una determinada visión, habría quien pudiera decir que los CEE, por su propia naturaleza y objetivos, cumplen con una función social, que es la integración laboral de personas que presentan particulares dificultades o que tradicionalmente han sido excluidas del mercado de trabajo. La función social así se presupone porque contribuyen a la integración laboral de las personas con discapacidad que, como se ha señalado, presentan una tasa de empleo y de ocupación mucho más baja que la de las personas sin discapacidad. No obstante, el papel de los CEE y de su carácter social no es algo exento de discusión, sobre todo desde la aprobación de la Convención de los derechos de las personas con discapacidad. Hay que subrayar que el CEE, de acuerdo con la Convención, no tendría que centrarse en los rasgos de la persona a la que ofrece una ocupación porque la filosofía de la Convención entiende que el problema de la persona para integrarse en el mercado laboral ordinario no es un problema de esa persona, sino de la sociedad, del diseño social de las instituciones que discrimina a unos y privilegia a otros. Como se ha señalado antes, el gran avance de este texto jurídico, coherente con el discurso de los derechos humanos, es que apuesta por un modelo social frente uno médico a la hora de tratar la inclusión de las personas con discapacidad. De ahí que la Convención apueste, sin titubeos, por el empleo ordinario y entienda el protegido simplemente como algo de transición o de capacitación hasta que se esté en condiciones de integrarse en el mercado de trabajo ordinario. El CEE respondería a un modelo médico, asistencialista, que, desde este enfoque, estaría lejos de los principios que inspiran la Convención.

Sin embargo, sabemos que hoy en nuestro país, gran parte de las personas con discapacidad que tienen un empleo lo desempeñan en un CEE o en un enclave laboral.

Por ello no parece oportuno, aunque solo sea por una cuestión de pragmatismo, prescindir de la labor que está llevando a cabo el empleo protegido. Lo que no quiere decir que no sean necesarias una serie de reformas en su regulación que esté orientada a ir desdibujando las fronteras entre el empleo ordinario y el protegido, en concreto, que no haya diferencia en cuanto al reconocimiento de unos derechos laborales y salariales. Es decir, el grado de segregación que está asociado al modelo de CEE depende en gran medida de las condiciones de trabajo que se tienen en el CEE, que a día de hoy en ocasiones presentan salarios más reducidos, alta temporalidad, poca promoción o recorrido profesional, condiciones de trabajo que no son las propias del sector (ya que no se regulan por el convenio colectivo del ámbito de trabajo concreto). Si estas condiciones cambian y se mejoran, si se aumenta la calidad del empleo de los CEE, la diferencia entre empleo ordinario y protegido puede reducirse. Esto debe hacerse no solo mejorando el empleo en los CEE sino también modificando las condiciones del empleo ordinario que suponen barreras de accesibilidad a personas con capacidades diversas y diferentes.

Precisamente, desdibujar las diferencias entre uno y otro tipo de empleo, parece que puede hacerse mejor cuando estamos en presencia de CEE de carácter social. Como se ha dicho antes, podemos establecer una distinción gruesa entre CEE que tienen ánimo de lucro y aquellos que no lo tienen. Los primeros a priori no parecen interesados en mejorar las condiciones de trabajo de sus empleados porque el objetivo primero es aumentar el beneficio (pueden hacerlo, pero en este tipo de empresas las políticas de inclusión están siempre supeditadas a que las cuentas de resultados sean positivas); de ahí que en estos los rasgos que se suelen predicar del empleo protegido sí estén presentes. Este tipo de CEE resulta menos compatible con la filosofía presente en la Convención. Los segundos, en cambio, tienen un objetivo social mucho más amplio que entronca con el fomento de los derechos de las personas con discapacidad y su inclusión. Los primeros, por el solo hecho de contribuir a la empleabilidad de las personas con discapacidad, no pueden ser consideradas empresas sociales. Los segundos, en cambio, sí. De ahí que existan propuestas que restringen la posibilidad de constituir CEE a las empresas de esta naturaleza, lo que parecería sin duda más coherente con los principios de la Convención: “puede plantearse si, frente a la regulación actual en la que las administraciones públicas, directamente o en colaboración con otros organismos, Entidades, o personas físicas o jurídicas o comunidades de bienes con ‘capacidad jurídica y de obrar para ser empresarios’ pueden ser titulares, habría que ser más restrictivos y que únicamente pudieran ser inscritas como CEE aquellas empresas que, además de los requisitos de función social y viabilidad económica, tengan un titular con ciertas características que aseguren que los beneficios económicos del CEE revierten sobre el objetivo de la inclusión de las personas con discapacidad. Sobre todo, porque dado que los CEE son considerados en la ley como empresas de la economía social – aunque no se entiende muy bien por qué esta calificación se hace indistintamente – también deberían reunir los requisitos enumerados por el artículo 4 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social” (VVAA, 2015, p. 100).

Esto contribuiría a la coherencia de nuestra regulación. Si La Ley 5/2011 entiende que los CEE son empresas de economía social entonces deben cumplir con los principios de la economía social que recoge nuestra legislación en su artículo 4 antes citados, lo que dejaría fuera a muchas iniciativas privadas empresariales que constituyen CEE sin desarrollar estos principios y con el objetivo principal de perseguir el mayor beneficio.

Y es que la presencia de empresas con ánimo de lucro en el sector de los CEE es mayor de lo que a priori se podía pensar. Por ejemplo, de acuerdo con los datos publicados en la página web de la Comunidad de Madrid, en el año 2016 había registrados 201 CEE. De ellos, solo el 23% lo constituían empresas de carácter social. Esto nos da idea de cómo si no se toman medidas el modelo médico y de la

segregación va a continuar presente muchos años. Se podría decir que, independientemente del ánimo de lucro o no que persiga el CEE, la contribución que hacen a la sociedad es positiva y por tanto restringir exclusivamente a empresas de carácter social la posibilidad de constituirse como CEE se terminaría traduciendo en una menor incorporación de las personas con discapacidad al mercado laboral: “en definitiva, no parece contrario a la Convención mantener CEEs de iniciativa capitalista y de iniciativa social, siempre que se trate de Centros de Empleo Inclusivo. En ambos casos, es preciso un compromiso de las administraciones públicas que permita compensar el sobrecoste que en la situación actual representa conseguir que el centro de empleo sea inclusivo. Sin embargo, parece aconsejable que las ventajas en el mercado – como por ejemplo el beneficio de las cláusulas sociales en la contratación pública - se reserven para los Centros cuyos beneficios se reinviertan en la inclusión de las personas con discapacidad” (VVAA, 2015, p. 101). Sin embargo, creo que esta postura resulta ambigua y no supone una apuesta comprometida con los objetivos de la Convención. Si el objetivo de esta es la inclusión en el mercado laboral ordinario, las empresas con ánimo de lucro lo que tienen que hacer es incluir a las personas con discapacidad en sus diversas actividades sin crear empresas segregadas que es lo que en muchas ocasiones ocurre. Esa segregación, que además se beneficia de determinadas ayudas y subvenciones y de una rebaja de los derechos del trabajador y de las condiciones laborales, es claramente contraria a los derechos de las personas con discapacidad y su inclusión.

3. LAS EMPRESAS SOCIALES Y LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ESPECIAL REFERENCIA AL III PLAN DE ACCIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID

De acuerdo con el planteamiento que se ha hecho, parece que los CEE que tengan el carácter de empresa de la economía social y se ajusten a los principios que inspiran este tipo de instituciones, serían el único modelo de empleo protegido que encajaría con la filosofía que inspira la Convención de las personas con discapacidad.

No obstante, con ello no sería suficiente. Son además necesarias otras reformas en la normativa que regula el empleo protegido para eliminar los rasgos de segregación que aun mantiene incluso en las empresas sociales. Por razones de espacio, no puedo detenerme extensamente en todos ellos, pero sí resaltaría aquellos más relevantes:

a) *Difuminar las fronteras entre empleo protegido y ordinario: reducir el número de trabajadores discapacitados que se exigen para la calificación como CEE.* El porcentaje de trabajadores con discapacidad para constituir un CEE que se requiere actualmente alcanza un 70% como mínimo de todos los trabajadores del centro. Este porcentaje hoy en día se considera elevado y tiende a la percepción de los CEE como entornos segregados de trabajo. De hecho, la normativa europea define el empleo protegido en el artículo 2.21 del Reglamento 800/2008 estableciendo un mínimo de un 50% de trabajadores con discapacidad, pero incluso el artículo 20 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y el artículo 24 de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, establecen la posibilidad de reservar contratos a centros de empleo protegido con una plantilla de hasta un 30% de trabajadores con discapacidad. En esta línea se ha manifestado también el CERMI al proponer que el porcentaje requerido de personas con discapacidad de un 33% o superior para formar CEE se redujera a un 51% como mínimo (CERMI, 2007, p. 48). Si el objetivo debe ser acabar con la segregación en todos los ámbitos de la vida social y lograr la plena inclusión, el ámbito laboral no puede quedar al margen. El empleo protegido a día de hoy sigue cumpliendo un papel muy importante a la hora de ofrecer un puesto de trabajo a las personas con discapacidad, pero eso no nos debe dejar satisfechos. Es preciso caminar hacia la plena inclusión utilizando el empleo protegido como un instrumento y, como se viene insistiendo, intentando

borrar las fronteras entre el empleo ordinario y el protegido. Un paso para conseguir esto puede ser rebajar el requisito del 70% para que los CEE puedan ser entornos laborales donde tanto personas con discapacidad como sin ella trabajen juntas.

b) *Igualar las condiciones laborales.* Otro elemento que ha venido contribuyendo a la percepción de los CEE como entornos segregados de trabajo que se inspira en un enfoque médico de la discapacidad, son las peores condiciones laborales que tienen las personas con discapacidad. Estas peores condiciones de trabajo se traducen en una elevada temporalidad, menores salarios, etc. No obstante, aquí es preciso desmontar algunos de las ideas que pueden estar extendidas y que no necesariamente tienen por qué corresponder con la realidad. Desde hace décadas, pero en particular desde que se inició la crisis de 2008, las condiciones laborales de los trabajadores españoles han conocido un proceso de precarización donde ha aumentado la temporalidad en las contrataciones, se ha reducido el importe de los despidos y se han devaluado los salarios. El empleo protegido de las personas con discapacidad y sus condiciones debe ser examinado en este contexto, lo que no quiere decir que no sea necesario mejorar las condiciones de trabajo, sino que esa mejora se requiere no solo para el empleo protegido o el empleo de las personas con discapacidad, sino para el conjunto del mercado laboral español.

De hecho, si nos fijamos en la temporalidad, observamos que no hay grandes diferencias entre el empleo de personas con discapacidad y sin discapacidad, de hecho, en 2015 si para las primeras las que tenían un contrato temporal eran un 23%, para las segundas era un 25,2% por lo que parece que la temporalidad era más de 2 puntos menor (Odismet, 2016). Una explicación de esta diferencia puede encontrarse en las subvenciones y bonificaciones existentes para la contratación indefinida de personas con discapacidad que son un importante instrumento que permite la accesibilidad al empleo. La temporalidad es mayor en el caso de las mujeres (23,2% vs. 22,9%) y se va reduciendo según va aumentando la edad. Con todo, parece que hay una tendencia al alza en la temporalidad en los contratos que se realizan en el empleo protegido y, en concreto, en los CEE. De hecho la jurisprudencia ha avalado que se puede realizar un contrato de trabajo de duración determinada con personas con discapacidad sin ser necesaria una causa que justifique la temporalidad del contrato ya que eso fomenta el empleo de las personas con discapacidad. Esta excepción debería ser revisada porque precisamente uno de los elementos clave para lograr la plena inclusión es poder disfrutar de un cierto margen de seguridad.

Pero donde sí se aprecia una diferencia notable es en los salarios. En el pasado, en muchos casos, a los trabajadores de un CEE se les pagaba con salarios por debajo del salario mínimo o con mero dinero de bolsillo, lo que no ponía en valor las tareas que desempeñaban y ahondaba el enfoque médico de la discapacidad. Aunque eso está ya superado por la aplicación de la legislación general directamente aplicable, lo cierto es que los salarios son significativamente menores entre los trabajadores con discapacidad que aquellos sin discapacidad. Si para el año 2013 el salario bruto medio anual de una persona sin discapacidad era 26.215,4€, el medio que percibía una persona con discapacidad era más de 6000 euros inferior, 19.575,6€. Según un estudio realizado por el sindicato Comisiones Obreras en los CEE el 99% de los trabajadores estaban contratados como operarios y la distribución salarial era la que muestra la siguiente tabla (Rodríguez Álvarez, 2012, p. 242):

% de trabajadores de CEE	Salario
75%	SMI
15%	700-800 euros
10%	800-900 euros

Estos datos muestran unos escasos salarios para personas que pueden tener unas mayores y específicas necesidades de gasto debido precisamente a su discapacidad y a los obstáculos sociales existentes; en un estudio realizado hace unos años y por tanto previo a la crisis, Díaz Velázquez (2011, p. 167) señalaba que “un 41% de los hogares con discapacidad son mileuristas por lo que van a tener más dificultades para el acceso a los recursos y bienes materiales básicos que precisen en comparación con el resto de población. El gasto medio de los hogares con discapacidad para adquirir productos, recursos y servicios necesarios por motivo de su discapacidad era en el año anterior a la encuesta [2007] de 3022,24 euros, una media de 251,85 euros adicionales de gasto al mes”.

En este sentido resulta importante señalar que independientemente del sector de la actividad empresarial donde los CEE desarrollen sus actividades, a los trabajadores no se les aplican las condiciones de los convenios colectivos propios de ese sector, sino un convenio colectivo específico de centros y servicios de atención a personas con discapacidad. En este punto existe un debate acerca de si resulta lo más adecuado. Desde el punto de vista de la Convención parece que resulta incoherente la existencia de convenios específicos con la de la plena inclusión y sería más pertinente que cada CEE se rigiera por el convenio colectivo del sector de la actividad económica donde opere. No obstante, esta no es la opinión más extendida. La Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (CONACEE, 2007) en un informe que tituló *Nuevo marco jurídico para los centros especiales de empleo en el siglo XXI*, aboga por la realización de convenios colectivos específicos para que contemplen programas de apoyo y ajustes, medidas para prevenir la discriminación y medidas de prevención de riesgos laborales que estén adecuados a la situación de los trabajadores con discapacidad. En mi opinión, aunque resulta razonable lo que señala la citada Confederación, no debería ser necesario realizar un convenio específico pues los apoyos y los ajustes razonables, así como las medidas de prevención de riesgos laborales, son un derecho de todo trabajador, sea cual sea la situación de este. Los apoyos y ajustes razonables desde la aprobación de la Convención se configuran como derechos de las personas con discapacidad –en este caso, en el entorno de trabajo- de obligado cumplimiento. No debe ser necesario un convenio específico que las contenga porque, entre otras cosas, todos los convenios, sean del sector que sean, deberían incluirlas. Lo mismo respecto a la representación sindical. En los CEE deberían ser de aplicación las normas de representación que existen en el empleo ordinario. Si queremos hacer a los CEE coherentes con los principios de la Convención, cualquier regulación diferenciada que trate a la persona con discapacidad sin reconocerle su autonomía, debe ser eliminada.

Parece, por los principios que inspiran la economía social, que estos objetivos de calidad del empleo son más fácilmente asumibles por CEE de iniciativa social. Pero para que lo logren de manera efectiva es necesario, no solo proteger estas iniciativas, sino también cambiar el marco regulador con modificaciones como, entre otras, las que se han expuesto.

3.1. Los CEE y la economía social en el III Plan de Acción de la Comunidad de Madrid

La Comunidad de Madrid elaboró un Plan de Acción para la inclusión de las personas con discapacidad que se ejecutó en los años 2012-2015. A día de hoy no se ha aprobado ningún nuevo Plan de Acción aunque ha pasado un año y medio desde que el anterior finalizara. En términos generales, en materia de empleo, el III Plan de Acción no parece inspirarse en los principios de la Convención en relación a la importancia de ir acabando con entornos laborales segregados. En el apartado dedicado al empleo ordinario y en relación a la cuota de reserva del 2% en empresas

de más de 50 empleados, en vez de establecer medidas que permitan conseguir que esa cuota se cubra en realidad o impulsar que se supere ese 2% para acercarlo a la realidad de un 4% de personas con discapacidad en edad de trabajar, el Plan establece como actuación "actualizar la normativa reguladora de las medidas alternativas relativa a la aplicación de la cuota de reserva del 2% a favor de personas con discapacidad en empresas de 50 o más personas trabajadoras". Es claro que aquí la Comunidad de Madrid está favoreciendo las medidas alternativas por encima del cumplimiento de la cuota de reserva, esto es, las formas que están sirviendo para evitar cumplir con la medida de discriminación inversa existente desde hace décadas en nuestra legislación. Esto ofrece una idea de que el enfoque del empleo de las personas con discapacidad sigue siendo asistencialista y no de plena inclusión y se aleja de la Convención cuando ésta había sido ratificada por España cuatro años antes de que comenzara la ejecución del referido plan.

Pero centrándonos en lo que es objeto de este análisis, analizar el cumplimiento de las actuaciones específicas ligadas a los CEE, se aprecia que incluso siendo poco ambiciosas no todas se han llevado a cabo (Bengoechea, Burzaco, Carrillo, Colino, Ramos y Rey Pérez, 2016):

- Realizar un documento sobre la situación del teletrabajo para personas con discapacidad: los documentos más recientes encontrados sobre el teletrabajo y la discapacidad realizados por o para la Comunidad de Madrid datan de 2005, es el "Estudio sobre el mercado laboral en el ámbito del teletrabajo y personas con discapacidad"¹ de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, a través de la Dirección General de Servicios Sociales. No se han hecho, o al menos, no están disponibles estudios posteriores.
- Elaboración de un manual para la creación de CEE de libre acceso a través de la web. Realmente no hay un manual como tal, sí un documento muy general de 11 páginas, que bajo el título "Información centros especiales de empleo de la comunidad de Madrid", actualizado a enero de 2016, señala las características de los CEE, una información muy breve sobre su creación, calificación, inscripción y registro, así como sobre su seguimiento y descalificación, cambio de titularidad, y un último apartado sobre subvenciones; se incluyen en el documento como apartados finales referencias a las medidas alternativas a la cuota de reserva, a los enclaves laborales y a los servicios de ajuste personal y social y a las unidades de apoyo a la actividad profesional. Se trata de un documento muy general que podría haberse configurado como un verdadero manual detallado que facilitase, paso a paso, cada uno de los requisitos, trámites y gestiones -con todos sus enlaces correspondientes- que puedan sucederse en la creación, desarrollo o, en su caso, descalificación de un CEE, incluido un desarrollo mayor de las subvenciones y ayudas.

Junto a la información anterior, sí hay disponible en la web de la Comunidad referencias y enlaces que explican lo que son los CEE, las personas que pueden trabajar en ellos, la normativa que les es aplicable y un listado de los CEE existentes en Madrid. El listado se mantiene constantemente actualizado, quizá lo que se echa en falta es una información más detallada y no tan de nivel divulgativo como es la que está presente en la web. Ambos objetivos son compatibles y falta detalle en relación precisamente a los pasos a seguir para crear un CEE. También parecería interesante no solo mantener actualizado los CEE que existen en la Comunidad de Madrid, sino también el número de trabajadores con los que cuenta cada centro, ya que esto nos ofrecería una imagen concreta del papel que juegan en la inserción laboral. En este sentido, el Plan añade como actuación, "dar a conocer el papel de

¹ Este "Estudio sobre el mercado laboral en el ámbito del teletrabajo y personas con discapacidad" fue desarrollado por Nordis Social Consulting a lo largo del año 2003, financiado por el Fondo Social Europeo y publicado en 2005.

los CEE, así como de los bienes y servicios que ofrecen". Esta labor de difusión es importante pero de nuevo aquí la información que se ofrece en la web de la Comunidad es escasa. Incluso el propio diseño de la información sería mucho más atractivo si fuera navegable y no se limitara a un pdf.

- Aprobar un nuevo Decreto del Registro de CEE de la Comunidad de Madrid. Se sigue funcionando con el Decreto 96/1997 de 31 de julio. Sí ha habido una actualización el 6 de agosto de 2015 pero puramente formal ya que solo se ha modificado el nombre de la Consejería responsable. Quizá hubiera sido una buena oportunidad para valorar el funcionamiento del Registro y ver si era necesario introducir mejoras sustantivas. En cualquier caso, esta actuación tiene un carácter adjetivo o instrumental que no va a lo esencial del objetivo del Plan y sí ha de reconocerse las posibilidades de realizar los trámites de registro telemáticamente, con la documentación disponible a través de la web, facilitan toda la tramitación.
- Potenciar y reforzar el control y seguimiento de los CEE. Aunque hay alguna referencia a esto por ejemplo en la normativa sobre subvenciones, es una actuación que de forma específica no parece haberse abordado.
- Continuar con el desarrollo de herramientas informáticas para agilizar los procedimientos de calificación de los CEE y concesión de subvenciones. Esto es lo que más se ha desarrollado con la posibilidad de presentar las solicitudes vía telemática.

En resumen, puede concluirse que aun manteniéndose e incrementándose el número de CEE, que en Madrid durante los años de aplicación del III Plan pasaron de 182 a 201, y permaneciendo los sectores de actividad en los que venían prestando servicios, ha existido una inadecuación entre las actuaciones específicas y el objetivo 8 "Consolidar los CEE en la Comunidad de Madrid para garantizar un empleo de calidad". Las actuaciones que contemplaba el III Plan era puramente accesorias pero no iban al núcleo del objetivo, en concreto la mejora de sus condiciones laborales y, sobre todo, que de acuerdo con la filosofía que fueron creados los CEE, que sirvan de trampolín para acceder al mercado laboral ordinario. La indefinición del objetivo tal y como figura en el Plan y la superficialidad de las acciones específicas programadas ha provocado que el grado de incidencia del Plan en este punto sea muy limitado.

Como se ha tratado de argumentar en las líneas que preceden, los CEE pueden servir para lograr empleo de calidad para las personas con discapacidad pero para ello debería difuminarse la separación entre empleo ordinario y protegido y mejorar las condiciones laborales de los trabajadores de este tipo centros, algo que requiere acciones y cambios normativos que van mucho más allá de las actuaciones que contemplaba el III Plan de Acción. Precisamente llama la atención que no haya ninguna referencia, en el campo del empleo, a las empresas y entidades de economía social que son las que han demostrado haber jugado un papel relevante en este campo. Su ausencia, ni con una mínima referencia, pone de manifiesto lo superficial del Plan que parece haberse concebido más para cumplir con el expediente que para lograr cambios reales en la sociedad.

En este sentido, uno de los objetivos debería haber sido la constitución de empresas de economía social por parte de las propias personas con discapacidad a través de programas y medidas que no solo se centraran en lo cuantitativo (ayudas y bonificaciones) sino también en lo cualitativo, programas de apoyo para la constitución de estas empresas. El III Plan no contemplaba muchas acciones en este sector, salvo marcar el objetivo de "Apoyar la presencia de personas con discapacidad en la generación de PYMES comerciales y trabajo autónomo" a través de la acción "Desarrollar medidas de apoyo para empresarios y autónomos con discapacidad". Por tanto, falta en el Plan un objetivo y acciones específicas centradas en las pequeñas

y medianas empresas y, por otro lado, en relación al empleo autónomo, se formula un objetivo tan vago que casi es tanto como no decir nada. Y falta conectar esto con las empresas de economía social.

En España la mayor parte de las personas con discapacidad que trabajan lo hacen de forma asalariada: en 2014 el 89,7% que trabajó lo hizo como asalariado lo que supone 7,2 puntos de diferencia con respecto a las personas sin discapacidad. Los trabajadores por cuenta propia discapacitados desde el año 2012 han tenido una evolución a la baja mientras que en el caso de las personas sin discapacidad esos datos más o menos se han venido manteniendo. Es cierto que en el año 2012 se produjo un aumento notable de las personas con discapacidad que eran trabajadores por cuenta propia pasándose de 36600 personas en 2011 a 42400 en 2012. Quizá la explicación de esto haya que encontrarla en que este año fue el más duro de la crisis económica y es posible que personas que perdieran su empleo se dieran de alta como autónomos. En cualquier caso estas cifras ponen de manifiesto el escaso volumen de personas con discapacidad que son trabajadores por cuenta propia a nivel nacional, algo que es similar en la Comunidad de Madrid. De estas personas la mayor parte no tienen trabajadores a su cargo (24000 del total en el año 2014) mientras que solo el 25% disponen de empleados a su cargo. Todo esto pone de manifiesto el escaso desarrollo del trabajo autónomo de personas con discapacidad, y la escasez de ambición del plan madrileño.

4. CONCLUSIONES

1. La economía social juega un papel muy importante en la inclusión de las personas con discapacidad en el entorno laboral, sobre todo a través de los CEE con carácter social. No obstante, la Convención de los derechos de las personas con discapacidad se decanta claramente por el empleo ordinario y no por el segregado, de ahí que sea necesario hacer una serie de reformas en la regulación de los CEE para hacerlos coherentes con el enfoque social de la discapacidad y los principios presentes en la Convención.

2. En los últimos años han proliferado muchos CEE que tienen ánimo de lucro y que, aunque por defecto en la Ley se les considere entidades de economía social, no comparten los principios y requisitos que deben reunir para recibir esta calificación. Esto continúa la segregación y puede dificultar la inclusión. De ahí que en este trabajo se haya propuesto limitar la consideración de CEE a las entidades de economía social y que las entidades con ánimo de lucro integren las personas con discapacidad en sus plantillas sin recurrir a la creación de CEE.

3. También, de acuerdo con la idea de lograr la inclusión en el empleo ordinario, se propone reducir el número de personas con discapacidad requeridos en los CEE al 50% y mejorar las condiciones de trabajo limitando la contratación temporal, aplicando la regulación establecida en los convenios colectivos del sector de actividad en cuestión de que se trate y, en definitiva, "normalizando" la relación laboral existente en el sector protegido.

4. Todas estas cuestiones han estado ausentes del III Plan de Acción para las personas con discapacidad que se ha desarrollado en la Comunidad de Madrid del 2012 al 2015. No puede decirse en su defensa que en el momento de su aprobación se desconocieran los principios que han inspirado la Convención. Más bien, su escasa ambición se debe a una falta de compromiso con la plena inclusión de las personas con discapacidad y a la permanencia de un enfoque médico y no social de la discapacidad. Llama la atención que no haya ninguna referencia a las empresas de economía social que contribuyen en gran medida a la integración de las personas con discapacidad.

BIBLIOGRAFÍA

- BENGOECHEA, M.A., BURZACO, M., CARRILLO, D., COLINO, A., RAMOS, J. y REY, J.L. (2016). *El empleo de las personas con discapacidad en la Comunidad de Madrid. Análisis del impacto del III Plan de Acción de las personas con discapacidad de la Comunidad de Madrid (2012-2015)*. Disponible en <http://www.madridsinbarreras.org/wp-content/uploads/2017/01/INFORME-empleo-III-Plan.pdf> (último acceso 14/07/17).
- BENGOETXEA ALCORTA, A. (2014). "Economía social e inserción laboral de las personas con discapacidad". *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100, 529-547.
- CERMI (2007). *Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad, 2007-2008*. Madrid: Ediciones Cinca.
- CONACCE (2007). *Nuevo marco jurídico para los centros especiales de empleo en el siglo XXI*. Disponible en <http://conacee.org/wp-content/uploads/2014/07/2007-12-Libro-Blanco-Legislaci%C3%B3n-CEE.pdf> (último acceso 14/07/17).
- DÍAZ VELÁZQUEZ, E. (2011). "Estratificación y desigualdad por motivo de discapacidad". *Intersticios. Revista de Sociológica de Pensamiento Crítico* 5 (1), 157-170.
- GUTIÉRREZ COLOMINAS, D. (2015). "El complemento por discapacidad y la cuota de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad en la negociación colectiva de los últimos años (2012-2014)". *Temas Laborales*, 131, 149-179.
- ODISMET (2016). *Informe general. La situación de las personas con discapacidad en el mercado laboral*. Madrid: Fundación ONCE. Disponible en <http://www.odismet.es/es/informes/> (último acceso 14/07/17).
- ODISMET (2017). *Informe general. La situación de las personas con discapacidad en el mercado laboral*. Madrid: Fundación ONCE. Disponible en <http://www.odismet.es/es/informes/> (último acceso 14/07/17).
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, V. (2012). "El empleo de las personas con discapacidad en la gran recesión: ¿son los Centros Especiales de Empleo una excepción?". *Estudios de Economía Aplicada* 30 (1), 237-260.
- VV.AA. (2015). *Impacto de la aplicación de la Convención de Naciones Unidas para los derechos de las personas con discapacidad en la regulación de los Centros Especiales de Empleo*. Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas-Universidad Carlos III.