



Políticas sociales ante horizontes de incertidumbre y desigualdad

Zaragoza, 4 y 5 de Octubre de 2018

PROPUESTAS EN POLÍTICA DE EMPLEO PARA LA PLENA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Rey Pérez, José Luis

Universidad Pontificia Comillas, jlrey@icade.comillas.edu

Trabajo presentado a la mesa de trabajo 7.1 'Presente y futuro sobre las políticas sociales sobre discapacidad'

Primer borrador

No reproducir de forma total o parcial sin el consentimiento del autor/es

Resumen

Pese a la ratificación por España de la Convención de los derechos de las personas con discapacidad en 2008, y la aprobación de la Ley General que desarrolla esta en 2013, los datos de inserción laboral de las personas con discapacidad distan de ser satisfactorios. Son muchos los factores que explican esto. Por un lado, no ha habido en la legislación una apuesta por el empleo ordinario manteniendo la misma cuota que en los años 80 sin que haya sido revisada a la luz de los datos de personas con discapacidad ni de la realidad del tejido empresarial. Además, el empleo protegido tampoco ha evolucionado en la tendencia de ir desdibujando las fronteras entre empleo ordinario y protegido para así dar una mayor efectividad al principio de plena integración por el que apuesta la Convención. La cuestión del empleo precisa de planes específicos no solo por las dificultades del mercado laboral español que son estructurales en nuestro sistema económico y productivo, sino también porque en el campo del empleo las discriminaciones se suman con efecto multiplicador: ser mujer y contar con una diversidad funcional, tener una discapacidad intelectual, ser mayor de 45 años...

En esta comunicación se hará un análisis de la realidad del mercado laboral español en relación a las personas con discapacidad a partir de los datos publicados periódicamente por Odismet, para a continuación realizar una serie de propuestas orientadas a la plena integración de las personas con discapacidad, que no solo deben consistir en modificaciones en las normativas estatal y autonómicas, sino también en el diseño de planes específicos que traten de dar una solución ajustada a los problemas de discriminaciones interseccionales. En esas estrategias específicas, planes de apoyo y ajustes razonables bien diseñados de acuerdo con determinados estándares, serán elementos fundamentales.

Palabras clave: empleo, ajustes razonables, apoyos, discriminaciones interseccionales en materia laboral.

1. ¿Empleo ordinario o empleo protegido?

La Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad reconoce el derecho al trabajo en su artículo 27 entendiéndolo, de acuerdo con el enfoque social que inspira la Convención, que los obstáculos a la integración laboral han venido del diseño tradicional de los mercados laborales y los empleos y que es necesario reformarlos para así hacer el empleo accesible a todas las personas: “Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad”. Para ello, la Convención

enumera una serie de medidas o de políticas que puedan permitir alcanzar ese objetivo de un mercado de trabajo plenamente inclusivo. Por eso mismo, la realidad del empleo segregado parece no adaptarse bien a la finalidad no discriminatoria que preside la Convención: de hecho, algo como el empleo segregado aparece de forma velada en la letra f) de las medidas referidas cuando señala “Promover programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad”, concibiéndolo así simplemente como un estado de tránsito hacia el empleo ordinario.

Sin embargo, el empleo protegido ha venido cumpliendo un papel muy importante a la hora de permitir el acceso al empleo de las personas con discapacidad. De hecho, al menos en España, los centros especiales de empleo y los enclaves laborales, son las principales fuentes de trabajo para las personas con discapacidad. Y aunque también en la legislación española se conciben como una etapa de tránsito hacia el mercado laboral ordinario, han venido constituyendo el lugar de destino de muchos de los trabajadores con discapacidad.

Esto ha generado un extenso debate en el que no existe acuerdo ni siquiera entre las personas con discapacidad y las organizaciones que defienden sus intereses. Si bien a partir de la Convención se puede sostener que no se puede hablar de plena integración cuando hay segregación, otras organizaciones han puesto de relevancia el papel que cumple el empleo protegido como generador de oportunidades, autoestima y autonomía, en particular para personas con determinadas diversidades, que haría muy difícil su incorporación a un mercado laboral ordinario fuertemente competitivo (CERMI, 2007).

En mi opinión, este debate no puede plantearse en términos de todo o nada, sino desde una perspectiva pragmática que tenga en cuenta la realidad del mundo del trabajo hoy en día, sin perder el objetivo de la plena integración de las personas con diversidad funcional en el mundo del trabajo y en la sociedad, eliminando las muchas discriminaciones que todavía sufren, de las cuales las laborales son de las más profundas y llamativas. La dificultad que tiene el empleo, que no lo tiene, por ejemplo, la educación, es que gran parte se oferta en el sector privado. Y ahí las empresas pueden realizar discriminaciones indirectas que, salvo que sean denunciadas, difícilmente tendrán sanción y si la tienen, cuando esta llegue puede ser tarde. El término “empleo inclusivo” no deja de resultar paradójico. Porque si hay algo que no es, por definición, inclusivo es el mercado laboral de los sistemas de libre mercado donde cada vez más personas se quedan en los márgenes de la relación laboral por diversas razones como son la falta de formación, la edad, el género, la raza o la diversidad funcional. Aunque nos seguimos moviendo en un modelo empleo centrista que construye la inserción y el reconocimiento social -la ciudadanía- a partir del vínculo laboral, ese modelo hoy no se sostiene porque cada vez hay un mayor número de personas que están al margen de la relación

laboral o que entran y salen de esa relación con tanta frecuencia que es imposible que construyan su identidad sobre una base tan inestable. Esto, que se ha podido ver con claridad con los efectos de la crisis económica que se inició en 2008, aunque parcialmente los datos del empleo mejoren, va a continuar con la progresiva precarización de la relación laboral. Esta nueva realidad debe afrontarse desde dos estrategias que no son excluyentes sino complementarias: en primer lugar, debe incidirse en la necesidad de regulaciones que protejan al trabajador, en el fortalecimiento de los derechos laborales, de los derechos en el puesto de trabajo que en estos últimos años se han visto deteriorados y recortados. Para ello es necesario que los Estados refuercen esa protección, aunque para que esto sea efectivo en un mundo donde la competencia es global, serían necesarias normas internacionales compartidas por todos los Estados para evitar la competencia entre países por ver quién ofrece condiciones laborales más baratas a empresas ávidas de ampliar su beneficio a costa de recortar su gasto en recursos humanos. En segundo lugar, es necesario un cambio cultural y de paradigma: debemos pasar de sociedades empleo-céntricas a sociedades trabajo-céntricas, donde se entienda que el trabajo es algo más que el empleo y que el vínculo social debe construirse en torno al trabajo, a aquellas actividades que se realizan y que suponen un valor añadido a la comunidad, independientemente de cuál sea el valor de mercado o si éste las valora o no (Rey Pérez, 2007). Entendiendo el derecho al trabajo como el derecho a realizar actividades que, de acuerdo con las capacidades de cada cual, aportan algo al conjunto social, es la única forma de poder reconstruir el principio de reciprocidad en sociedades donde el empleo está en continuo cambio y reducción debido a los avances tecnológicos y a la sustitución de trabajadores físicos por máquinas.

Desde esta perspectiva es desde donde, en mi opinión, cabe el análisis del debate entre el empleo protegido y el empleo ordinario no para ofrecer una apuesta por uno u otro, sino para superarlo. Como se ha indicado, 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 común¹.

¹ 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.

De acuerdo con Gutiérrez Colominas (2015) esto ha provocado la progresiva desaparición 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 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 de los derechos de las personas con discapacidad 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 del 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, 2017).

En este aspecto, 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 4.5 de la Ley de Economía Social, “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 porque cada vez más empresas con ánimo de lucro ponen en marcha CEE. Pero sí 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

- Constitución de un enclave laboral con un CEE cuya cuantía mínima sea 3 veces el IPREM por cada trabajador dejado de contratar.

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 más, los CEE igualan el número de contrataciones de todo el conjunto de empresas ordinarias, más allá de la economía social”.

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. 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 desarrollando el empleo protegido. Lo que no quiere decir que no sean necesarias una serie de reformas en su regulación que estén orientadas 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 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). 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 podría pensar. Esto nos da idea de cómo si no se toman medidas el modelo médico y de la segregación va a continuar presente. 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 sobre coste 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 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.

2. Discriminaciones interseccionales en el campo del empleo

Cuando se habla del empleo de las personas con discapacidad y se elaboran planes para facilitar su acceso al mercado laboral, en la mayor parte de las ocasiones no se tiene en cuenta que el grupo de personas con discapacidad es un grupo muy amplio, donde hay determinados elementos que pueden dificultar todavía más su inserción. Estamos, entonces, en presencia de discriminaciones que se suman teniendo esa adición un efecto exponencial. Esas causas de discriminación las podemos diferenciar en dos grandes grupos: en primer lugar, aquellas que no son exclusivas de los trabajadores con discapacidad, sino que están presentes en todos los trabajadores. Se trata de la edad, el género, la cualificación y el entorno. En segundo lugar, nos encontramos con causas que tienen que ver con determinadas diversidades que presentan algunos tipos de discapacidad como la intelectual o la física cuando es muy grave. Cuando estas discriminaciones se suman, lo que ocurre es que los programas públicos de inserción laboral resultan inadecuados para superar los obstáculos a los que estas personas tienen que enfrentarse y parece necesaria la elaboración de programas específicos que ataquen las causas concretas de estas discriminaciones en el acceso y mantenimiento del puesto de trabajo.

2.1. Elementos de discriminación general en nuestro mercado laboral

El mercado laboral español se caracteriza por una alta tasa de desempleo estructural, alta temporalidad y una precarización creciente de las condiciones de trabajo, cuestiones que afectan en mayor medida a las personas con discapacidad. En términos generales, según refleja ODISMET en su informe de 2017 (Odismet, 2017, p. 9), la tasa de actividad de las personas con discapacidad, aun conociendo un crecimiento continuo en los últimos años, se sitúa en un 33,9% frente al 78,1% de la población general (Odismet, 2017, p. 16). Pero si descendemos a los datos desagregados vemos que hay una serie de colectivos cuyo acceso al empleo es mucho más complicado: la tasa de actividad

en las personas mayores de 45 años es de un 29,2%, mientras que la de las personas con educación primaria es de un 19,7 frente a la que tiene educación superior que es 52,8%. Estos problemas que manifiesta la tasa de actividad se reproducen de manera paralela cuando examinamos las tasas de empleo y de desempleo. Todo esto nos hace concluir que hay una serie de colectivos donde la integración laboral es particularmente complicada, aquellos que sufren 2 ó 3 motivos de discriminación:

- a) *Personas mayores de 45 años.* Las personas mayores de 45 años tienden a ser discriminadas en nuestro mercado laboral. Esta discriminación es mayor cuando se trata de una persona con discapacidad. En un entorno donde las vidas laborales tenderán a ser más largas, sería necesario realizar planes de empleabilidad para este grupo de personas que pueden contar con experiencia que aporte un valor añadido a la empresa.
- b) *Personas con menor cualificación.* Las personas que tienen menor formación y estudios normalmente acceden a empleos poco cualificados que son los que presentan mayores tasas de temporalidad y de rotación. Este problema, que es general, afecta particularmente a las personas con discapacidad porque tradicionalmente han tenido mayores dificultades para acceder a niveles formativos superiores. Hay que recordar que la Convención apuesta sin titubeos por la educación inclusiva, no solo en los estadios formativos iniciales, sino también en lo que hace referencia a la educación superior. Y aunque este sea el objetivo, la educación inclusiva está todavía muy lejos de ser una realidad. No solo porque no se ponen los recursos económicos necesarios sino, sobre todo, porque no hay voluntad política de hacerlo. Cuando se habla de acceso a la educación, sobre todo en el ámbito de la educación superior y universitaria, hay que pensar que no solo se trata de eliminar las barreras arquitectónicas que en muchos casos siguen existiendo, sino también de hacer la educación accesible a nivel cognitivo. La plena integración laboral de las personas con discapacidad comienza precisamente por la educación y es por ello un camino que tardará en recorrerse, pero la ausencia de políticas hace que esté tardando más de lo que debiera. Quizá debería ser necesario, como solución a corto plazo, diseñar programas formativos para aquellas personas con discapacidad que no tienen un alto nivel formativo. Las nuevas tecnologías y el teletrabajo abren un campo de oportunidad para formar a personas en tareas especializadas que pueden ser demandadas por el mercado de trabajo y que se reconocerán con mayores salarios.
- c) *Entorno.* Las oportunidades laborales dependen en gran medida del lugar donde se resida. En España se pueden apreciar importantes diferencias en las tasas de desempleo entre unas Comunidades Autónomas y otras, o entre las ciudades más pobladas y aquellos entornos con

menor población, como es el entorno rural. Por ejemplo, la tasa de empleo en la Comunidad de Madrid en el año 2015 de las personas con discapacidad era de 31,9% y la del País Vasco de 32,2% (las dos regiones con tasas más elevadas) mientras que en Galicia era de un 17,1% y en Extremadura de un 17,3% (las dos con las más reducidas) (Odismet, 2017, p. 22). Se puede apreciar como hay una relación directa con zonas rurales. Existe dificultad en el acceso al empleo en el entorno rural frente a las grandes ciudades donde las infraestructuras, la mayor actividad económica, la mayor presencia de empresas, facilitan encontrar empleo. Esto no tendría necesariamente por qué ser así si tenemos en cuenta que el teletrabajo puede ir incrementándose en los próximos años gracias al desarrollo de las nuevas tecnologías. Pero lo cierto es que hoy las personas con discapacidad que viven en el entorno rural tienen serias dificultades para acceder a un empleo.

- d) *Género*. Aunque las cifras de desempleo no muestran una gran diferencia entre hombres y mujeres (la tasa de paro era en 2015 de 31,1% para las mujeres frente a un 30,9% para los hombres (Odismet, 2017, p. 24), el desempleo de larga duración afecta mucho más a las mujeres que a los hombres (45,5% frente a un 39,8% en 2015 (Odismet, 2017, p. 27). En cualquier caso, si descendemos a las nuevas contrataciones vemos que en el año en el año 2015 la contratación a hombres superó en más de 20 puntos a la de mujeres (Odismet, 2017, p. 31). Las mujeres optan mucho más que los hombres por contratos a tiempo parcial (15% más), ya que en muchos casos siguen teniendo que hacer frente a las tareas de cuidado además de a sus obligaciones laborales.

2.2. Elementos de discriminación que tienen que ver con determinados tipos de diversidades

Algunas diversidades se encuentran con problemas para el acceso al mercado de trabajo. La tasa de actividad de las personas con discapacidad intelectual es mucho más baja (28,1%) que la de las personas con discapacidad física (41%) o las personas con una discapacidad reconocida de más de un 75% presentan una tasa de actividad de solo un 14,6%. La discapacidad intelectual junto con la enfermedad mental son los tipos de diversidades funcionales que más dificultades tienen para lograr un empleo en el mercado laboral ordinario, un mercado laboral que parte de un modelo de *normalidad* que no deja hueco ni recursos para aquellos trabajadores que no se adaptan a dicho parámetro. No es solo que estas personas tengan mayor dificultad para encontrar un empleo, es que cuando lo hacen, su salario es significativamente menor: según el informe de Odismet (2017), en el año 2014 el salario bruto medio de una persona con discapacidad intelectual era 11.619,5 euros frente a los 20.075,7 euros de salario bruto medio que percibían las personas con una discapacidad física. Como se puede ver, estamos hablando casi de la mitad del sueldo por ocupar normalmente

trabajos con menor cualificación y por trabajar sobre todo en el sector del empleo protegido y no en el sector del empleo ordinario. El legislador ha tomado conciencia de este problema cuando en el artículo 59.1 del Estatuto Básico del Empleado Público se señala: “La reserva del mínimo del siete por ciento se realizará de manera que, al menos, el dos por ciento de las plazas ofertadas lo sea para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual y el resto de las plazas ofertadas lo sea para personas que acrediten cualquier otro tipo de discapacidad”.

No obstante, pese a esta previsión, la integración de personas con discapacidad intelectual en los puestos de la Administración es todavía muy reducida. Y no hay nada similar en relación a la cuota de reserva en la empresa ordinaria. Como luego se dirá, parece necesario incrementar las acciones de discriminación positiva en el sentido de no solo elevar la cuota de reserva por lo menos a un 5% para que refleje mínimamente la proporción de personas con discapacidad que hay en edad de trabajar, sino también realizar subgrupos en ese cupo de forma análoga a lo previsto en el referido artículo 59 del EBEP para aquellos colectivos que tienen más difícil el acceso al mercado laboral.

3. El papel de los apoyos y ajustes razonables

El problema de la integración laboral no reside solo en el acceso al puesto de trabajo, sino también en las condiciones en las que luego ese empleo se desarrolla. El hecho de que la principal forma para las personas con discapacidad sea el ámbito del empleo protegido se debe, entre otras muchas cosas, a la ausencia de planes de acogida, acompañamiento e integración de las personas con discapacidad en las empresas. Como señala Carrillo Márquez (2018), los convenios colectivos apenas contemplan la discapacidad más que con breves referencias a los permisos a los que un trabajador puede tener derecho en caso de tener a una persona a su cargo, lo que nos idea de cómo la integración de los trabajadores con discapacidad es algo que pasa inadvertido no solo a las propias compañías sino también (y esto es quizá lo más grave) a los representantes de los trabajadores en los procesos de negociación colectiva.

Es necesario hacer un esfuerzo por parte de las empresas y de las Administraciones para que, una vez que el trabajador ha accedido a su empleo, se den las condiciones que le permitan desempeñarlo en igualdad de condiciones que sus compañeros, y disfrutar así de todos los derechos laborales que protegen la posición del empleado en el puesto de trabajo. Como he señalado en otro lugar (Rey Pérez, 2018), entiendo que los apoyos y ajustes razonables en el campo del empleo más que como medidas de accesibilidad (como sí lo serían la cuota de reserva o la misma existencia de centros especiales de empleo) ligadas al derecho al trabajo, son derechos en el puesto de trabajo orientados a garantizar unas condiciones de trabajo de dignidad, igualdad y no discriminación.

Las diversas administraciones se han limitado a ofrecer una serie de ayudas económicas de cara, por ejemplo, a la contratación de una persona de apoyo que ayude al nuevo trabajador a adaptarse al puesto de trabajo y adquirir aquellas aptitudes básicas para su desempeño. Y no sobrando estas ayudas, que son particularmente pertinentes en el caso de los ajustes razonables porque juegan a favor de la razonabilidad del ajuste al señalar el artículo 40.2 de la Ley General de los derechos de las personas con discapacidad, en su párrafo segundo que “para determinar si una carga es excesiva se tendrá en cuenta si es paliada en grado suficiente mediante las medidas, ayudas o subvenciones públicas para personas con discapacidad, así como los costes financieros y de otro tipo que las medidas impliquen y el tamaño y el volumen de negocios total de la organización o empresa”, parece necesario que los planes de apoyo no se limiten a estas. Es cierto que los planes de apoyo y los ajustes razonables exigen, por su propia definición, una individualización y adaptación a las circunstancias y necesidades específicas de cada trabajador, pero también lo es que ese plan individualizado puede realizarse en el marco de planes o consideraciones generales que son los que hoy, en la gran parte de los casos, no existen en las empresas. Para ello, deben pasar de considerarse como derechos excepcionales que tienen los trabajadores con discapacidad y que suponen una carga para la empresa (como el párrafo citado de la Ley considera) a derechos de los trabajadores que entran dentro de la prevención de riesgos laborales, tal y como la entiende la propia Ley de Prevención de riesgos laborales en su artículo 4, “se entenderá por «prevención» el conjunto de actividades o medidas adoptadas o previstas en todas las fases de actividad de la empresa con el fin de evitar o disminuir los riesgos derivados del trabajo”. No realizar una adaptación o un ajuste genera un riesgo al trabajador, por eso la realización de estas medidas constituyen derechos en el puesto de trabajo que, si no se satisfacen, suponen la pérdida del empleo para la persona con discapacidad y, por tanto, la negación de su derecho al trabajo.

Atendiendo a las características de cada empresa y de cada sector, parece que resultaría conveniente que en cada uno de los convenios colectivos se dedicara un espacio a recoger las medidas de apoyo y ajustes razonables que son previsibles que puedan ser requeridos por un empleado con discapacidad. Obviamente, esa previsión tendría un carácter abierto porque luego las circunstancias de la persona y del puesto concreto precisan de una concreción, pero la existencia de ese listado en los convenios ofrecería un marco de seguridad a los empleados.

4. Algunas propuestas para la plena integración

a) *Apostar por una actualización de la cuota de reserva.* La cuota de reserva del 2% para las empresas de 50 o más trabajadores hoy se está incumpliendo en gran medida por la previsión de medidas alternativas que estableció el Real Decreto 364/2005. Pero, aunque se cumpliera y no

existiera la posibilidad de optar por esas formas alternativas, no resultaría adecuada porque la cuota no es lo suficientemente representativa. En la sociedad, y en edad de trabajar, la gente con discapacidad supera el 4% si tenemos en cuenta la definición de discapacidad de la legislación laboral que exige el reconocimiento de un 33%. Esa misma exigencia va en contra de la Convención y de la concepción de la discapacidad como manifestación de la diversidad de capacidades. Por eso, al menos en tanto no se dé una verdadera integración, tiene sentido mantener una medida de discriminación inversa en el mercado ordinario de trabajo que, por lo menos, sea representativa del % del total de la población en edad de trabajar que presenta una diversidad funcional. Estamos hablando entonces de una cifra que no puede ser inferior, por lo menos, al 5%.

Aun así, según se ha señalado, el campo del empleo es particularmente sensible a fenómenos de acumulación exponencial en las discriminaciones. Dentro de una cuota más amplia cabría la posibilidad de reservar parte a aquellos colectivos que presentan mayores dificultades de acceso al empleo, como son los mayores de 45 años, las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, las mujeres, etc. Esta previsión legal debería complementarse por planes de acción que en vez de incluir previsiones muy generales que tienen como único propósito cumplir con el expediente, diseñaran programas de empleabilidad de estos colectivos discriminados doble o triplemente. Solo de esa manera se logrará que, dentro de la realidad diversa de la discapacidad, no sean siempre los mismos los que tienen oportunidad de acceder a un empleo.

Además, la cuota de reserva debería adaptarse a la realidad empresarial de nuestro país, donde la empresa que predomina es la pequeña y mediana empresa. Podrían establecerse distintas cuotas en función del número de trabajadores y, desde luego, considerar que al menos un 5% tendría que ser obligatorio en todas las empresas que tuvieran 20 o más trabajadores, pero esa cuota podría ampliarse en empresas con un gran número de trabajadores.

b) *Poner fin a las medidas alternativas a la cuota de reserva.* Las medidas alternativas al cumplimiento de la cuota de reserva están sirviendo en la práctica como una vía de escape para evitar la integración de las personas con discapacidad en el empleo ordinario, cuando no para aumentar la segregación en el entorno laboral a través de la figura de los enclaves laborales. Por eso, debe ponerse fin a esta excepcionalidad o, si se quieren mantener algún supuesto, que su precio sea realmente caro de forma que a la empresa le cueste más optar por la vía alternativa que por el cumplimiento.

c) *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.

d) *Igualar las condiciones laborales.* Otro elemento que ha venido contribuyendo a la percepción de los CEE como entornos segregados de trabajo son sus peores condiciones laborales: 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; 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. 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, lo cierto es que los salarios son significativamente menores entre los trabajadores con discapacidad, cuando tienen 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”.

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 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.

e) *Convenios colectivos*. Como se ha indicado, es necesario que los convenios de cada uno de los sectores de actividad y de cada una de las empresas no solo recojan los derechos del trabajador con discapacidad, sino que lo hagan de manera coherente con la terminología, el enfoque de derechos y la filosofía de la Convención. Como se ha dicho, la previsión de planes de apoyo y de ajustes razonables en los convenios puede ser una manera de fortalecer estos derechos laborales que, desafortunadamente, se mueven en el marco de una cierta inconcreción e inseguridad jurídica como conceptos jurídicos indeterminados que son.

f) *Apostar por la educación*. La plena integración laboral de las personas con discapacidad solo se logrará cuando la educación inclusiva sea una realidad y se hayan eliminado todas las barreras cognitivas en el acceso a la educación superior. Pero mientras que eso llega, no podemos quedarnos satisfechos con la exclusión del mercado de trabajo de aquellas personas que tienen una escasa formación o que, si logran un empleo, este carece de calidad. Para ello es preciso que se diseñen planes de formación en colaboración con las futuras empresas empleadoras que doten a los trabajadores de las competencias necesarias para el desarrollo de determinadas tareas. Esos planes de formación deben estar bien diseñados y deben responder a una necesidad que exista en el mercado de tal forma que, en caso de superarse, la obtención de un empleo sea casi automática.

g) *Las personas con discapacidad no están presentes en el empleo autónomo y en las PYMES*. Los trabajadores por cuenta propia con discapacidad 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 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, de los cuales solo el 25% disponen de empleados a su cargo (VV.AA., 2017, pp. 61-61). Todo esto pone de manifiesto el escaso desarrollo del trabajo autónomo de personas con discapacidad y que las subvenciones y ayudas que se facilitan desde la Administración para acciones de emprendimiento o para la contratación por parte de una PYME resultan insuficientes. Siendo importante lo cuantitativo, es preciso hacer una apuesta por lo cualitativo, esto es, por planes que faciliten, por ejemplo, la creación de empresas con ayudas y acompañamiento durante los primeros años de vida del negocio.

h) *Eliminar una última barrera*: las personas con discapacidad en el entorno rural se encuentran con muchas menos oportunidades de empleo. Desarrollar planes de teletrabajo que impulsen el empleo en estas zonas parece una medida adecuada para ir superando una última barrera en la integración, la que separa la ciudad del campo, los núcleos urbanos de las zonas rurales, donde la Convención y sus derechos, aunque estén vigentes de manera formal, distan mucho de ser efectivas.

Bibliografía

- Bengoetxea Alcorta, A. (2014). “Economía social e inserción laboral de las personas con discapacidad” en Revista Vasca de Administración Pública, nº 99-100, pp. 529-547.
- Carrillo Márquez, D. (2018). “El tratamiento de la discapacidad en la negociación colectiva. Estudio específico de los convenios colectivos sectoriales en el ámbito de la Comunidad de Madrid” en Rey Pérez, J.L. y Mateo Sanz, L. (eds.), El empleo de las personas con discapacidad: oportunidades y desafíos, Madrid, Dykinson, pp. 131-148.
- 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” en Intersticios. Revista de Sociológica de Pensamiento Crítico, vol. 5, nº1, pp. 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)” en Temas Laborales, nº 131, pp. 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 12/04/18).

Rey Pérez, J.L. (2007). El derecho al trabajo y el ingreso básico. ¿Cómo garantizar el derecho al trabajo? Madrid, Dykinson.

Rey Pérez, J.L. (2018). “Una revisión de los conceptos de accesibilidad, apoyos y ajustes razonables para su aplicación en el ámbito laboral” en *Derechos y Libertades*, nº 39, pp. 259-284.

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.

VV.AA. (2017). El empleo de las personas con discapacidad en la comunidad de Madrid. Análisis del impacto del tercer plan de acción de las personas con discapacidad de la comunidad de Madrid (2012-2015), Madrid, Universidad Pontificia Comillas, disponible en <http://www.madridsinbarreras.org/wp-content/uploads/2017/01/INFORME-empleo-III-Plan.pdf> (último acceso 10/03/18).