

**LAS POLÍTICAS DE INSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON
DISCAPACIDAD A TRAVÉS DEL MERCADO DE TRABAJO PROTEGIDO:**

Aspectos críticos para su mantenimiento y desarrollo sostenible

Índice

Preámbulo.....	pág. 3
1. La discapacidad en el mercado de trabajo	pág. 5
2. Los riesgos jurídicos y sociales de la distinción entre los "CEEs de iniciativa social" y los "CEEs de iniciativa privada"	pág. 14
3. Hacia una reconstrucción de las políticas de empleo de las personas con discapacidad.....	pág. 32
A modo de cierre.....	pág. 49

PREÁMBULO

La Estrategia Europea de Empleo 2020, establece como uno de los objetivos clave para conseguir un desarrollo inteligente, sostenible e integrado en la UE, la **promoción de políticas de inserción laboral para las personas con discapacidad**. Como consecuencia de ello, es absolutamente prioritario que los diferentes Estados miembros articulen un **sistema efectivo de inclusión y mejora de la empleabilidad**, a través del cual, en primer lugar, incrementar de manera sustancial las tasas de actividad y empleo y, en segundo término, reducir de manera drástica las tasas de desempleo que afectan muy especialmente a este colectivo.

Esta Estrategia coincide en el tiempo con lo que todos los indicadores económicos califican como el final de la crisis económica, una de cuyas consecuencias directas ha sido la adopción por parte de los poderes públicos de una política de **contención y reducción del déficit público**, en el marco de la cual se está procediendo a una **reestructuración de los criterios en base a los cuales se ofrecen y financian determinados servicios públicos**. En este escenario, y como ocurre también en otros ámbitos, el Gobierno español está replanteando la distribución de los fondos destinados a las políticas activas de empleo y otras medidas de apoyo a la contratación, hecho que provoca la lógica inquietud dentro del conjunto de entidades y organizaciones que trabajan en este ámbito y, en especial, el de aquéllas cuya subsistencia depende precisamente del mantenimiento de ciertas ayudas o subvenciones públicas.

En este contexto, precisamente, la entrada en vigor de la Ley 5/2011 de Economía Social, pese a que por el momento no haya tenido desarrollo reglamentario ni haya venido acompañada de medidas específicas de estímulo, va a suponer sin duda un **nuevo reactivo para las entidades que desarrollan actividades de interés general económico y social**, dentro de las cuales están los centros especiales de empleo. La voluntad pública, tanto a nivel comunitario como estatal, de promover esta "*nueva economía*" exige **replantear de forma radical la tradicional dicotomía entre "la iniciativa privada" y la "iniciativa social"**. En primer lugar, exigiendo que las entidades que históricamente se han autodefinido como "*sociales*" asuman **dinámicas y procesos competitivos que les permitan operar de forma sostenible en el mercado**. Y en segundo lugar, exigiendo que la normativa legal que venía regulando estas actividades bajo esta lógica antagónica, se reforme en profundidad, **favoreciendo y premiando la implantación de políticas de RSE en las "empresas ordinarias" y ampliando y flexibilizando las actuales formas jurídicas de las que se pueden valer las organizaciones que sean calificadas como "empresas de la economía social"**.

Dicho con otras palabras, el desarrollo de la "*nueva economía*" requiere que se superen concepciones ideológicas propias de la, hasta ahora denominada "*economía de mercado*", en la que tenía cierto sentido presentar como antagónicas a las "*empresas con ánimo*" y "*sin ánimo de lucro*". **La nueva economía se orienta y persigue el bien común y el valor compartido**. Y para que pueda crecer, necesita que todos los instrumentos mercantiles y fiscales se actualicen y pongan a su servicio, ya que sólo de esta manera podrá ser una economía productiva y transformadora.

Se trata de un debate abierto y polémico, pero necesario para poder gestionar de manera adecuada el cambio y evitar posicionamientos especulativos, cuya intencionalidad puede estar motivada, precisamente, por una resistencia a ese cambio y por la voluntad de preservar un *status quo*, que claramente se ha demostrado que no es efectivo.

El informe que se presenta, pretende **ofrecer argumentos objetivos y técnicos, a través de los que contribuir de manera constructiva a este cambio**, en un **momento decisivo** en el que como consecuencia de la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 1/2013 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, **van a ser necesarios en el corto plazo cambios importantes en las políticas de empleo para las personas con discapacidad.**

1. *La discapacidad en el mercado de trabajo*

1.- La situación laboral de las personas con discapacidad: una muestra de la urgente necesidad de reformar en profundidad las políticas de inserción

Según los últimos datos actualizados del INE (2011), **en el Estado español hay 1.262.000 personas con discapacidad en edad laboral**, lo que representa el 4,11% del total de la población en edad de trabajar.

Se trata de un porcentaje de población que no muestra diferencias significativas con las del resto de Estados de la UE y que no ha sufrido variaciones significativas en los últimos años (con respecto del año anterior, tan sólo un 0'31%).

Sin embargo, y una vez salimos del ámbito estrictamente demográfico y nos adentramos en las dimensiones cualitativas que caracterizan a esta población, identificamos una serie de indicadores que, tanto a nivel interno como comparado deben valorarse negativamente, razón por la cual deberían tomarse en cuenta a la hora de diseñar nuevas políticas de empleo dirigidas a mejorar su empleabilidad y su inserción laboral.

En primer lugar, **del total de personas con certificado de discapacidad, el 63,42% son población inactiva**, hecho que pone de manifiesto la alarmante **baja participación en el mercado de trabajo de las personas con discapacidad** y la gran diferencia entre las tasas de actividad de la población con y sin discapacidad: el 36,58% en el primer caso, frente al 76,37% en el segundo.

En segundo lugar, del total de población activa con discapacidad, 461.640 personas, **el 94% se sitúa por encima de los 25 años**, hecho que plantea un reto importante desde el punto de vista de las **políticas de gestión de la edad en las empresas, de las políticas públicas de envejecimiento activo y de las políticas de jubilación y salud** específicas para las personas con discapacidad.

En tercer lugar, a 31 de diciembre de 2012 de las 205.356 personas con discapacidad registradas como demandantes de empleo, **el 64'04% se consideraron paradas y el 35'96% como no paradas, aunque en busca de otro empleo**. En todo caso, el número de personas con discapacidad registradas como paradas fue de 131.514 personas, un 28,4% sobre el total de la población activa con discapacidad. Es de destacar en este punto, que desde una perspectiva dinámica, mientras que el conjunto de la población ha experimentado un crecimiento de la tasa de desempleo de aproximadamente un 9,64%, en el caso de la población con discapacidad, este crecimiento ha sido del 19,39%, hecho que permite afirmar que **la crisis económica ha tenido un impacto especialmente intenso en este colectivo de población, donde el aumento de personas en situación de desempleo ha sido de casi el 100% en los últimos 5 años** (SEPE, 2013). Este dato, que de por sí ya es claramente preocupante, adquiere mayor gravedad en la medida en que **el 60% de las personas en situación de desempleo, lo son de larga duración**, esto es, llevan más de 1 año en esta situación. Se trata de un porcentaje claramente superior al de la población desempleada sin discapacidad (sobre el 40%), hecho que pone de manifiesto las **mayores**

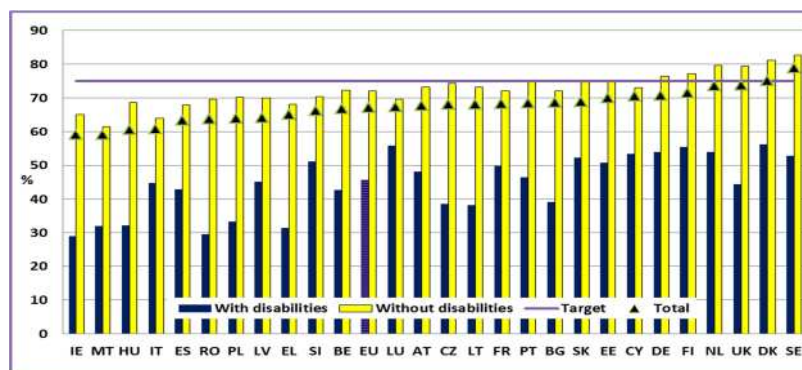
dificultades que tiene una persona con discapacidad para encontrar un nuevo empleo una vez ha perdido el que tenía. Dicho de otra forma, las personas con discapacidad tienen mayores dificultades para incorporarse al mundo laboral, ya que entre los que no han accedido todavía a un empleo, el paro de larga duración es el más elevado con un 67%, y presentan tasas más bajas de ocupabilidad, aspectos éstos que las hace más vulnerables en el momento en que pierden su trabajo.

Analizando estos datos en combinación con los de las tipologías de discapacidad, **el 46'85% de las personas en situación de desempleo presentan una discapacidad física, el 22'97% psíquica, el 13'75% sensorial y el 0'85% una discapacidad del lenguaje**, hecho que refleja que aún cuando el mercado ordinario absorbe un mayor porcentaje de personas con discapacidad física, posiblemente la mayor participación de este colectivo en el mercado de trabajo, en comparación con el resto, provoca que sean también los más afectados por la situación de desempleo, pese a que muestren una evolución algo mejor con respecto al resto del colectivo de personas con discapacidad, al haber experimentado en relación con el 2011 un crecimiento algo menor. Así, en el caso de las personas con discapacidad sensorial el incremento fue del 17'48%, seguida de la discapacidad psíquica y mental con un incremento del 17'39%, de la discapacidad física con uno del 16'38% y finalmente de la discapacidad del lenguaje con un incremento del 16'23%.

Igualmente y en cuarto lugar, es importante señalar, que del conjunto de personas en situación de desempleo, **el 43'34% no está cualificada, al no haber alcanzado el título de educación secundaria obligatoria**, hecho que nuevamente muestra uno de los retos fundamentales a los que se enfrentan las políticas activas de empleo para las personas con discapacidad, esto es, su **cualificación profesional y el impulso de políticas que favorezcan la adquisición de experiencia profesional y el desarrollo de las carreras profesionales.**

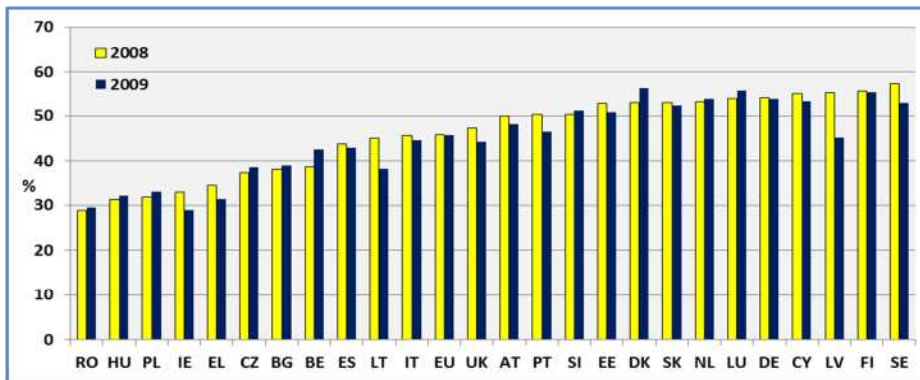
A nivel comparado, y sólo con datos homogéneos del 2009, la situación del mercado laboral de las personas con discapacidad en el Estado español debe valorarse igualmente como negativa, tanto en relación con las tasas de empleo, como con las de desempleo y tanto desde una perspectiva estática, como de evolución:

Tasa de empleo entre personas con y sin discapacidad. 2009



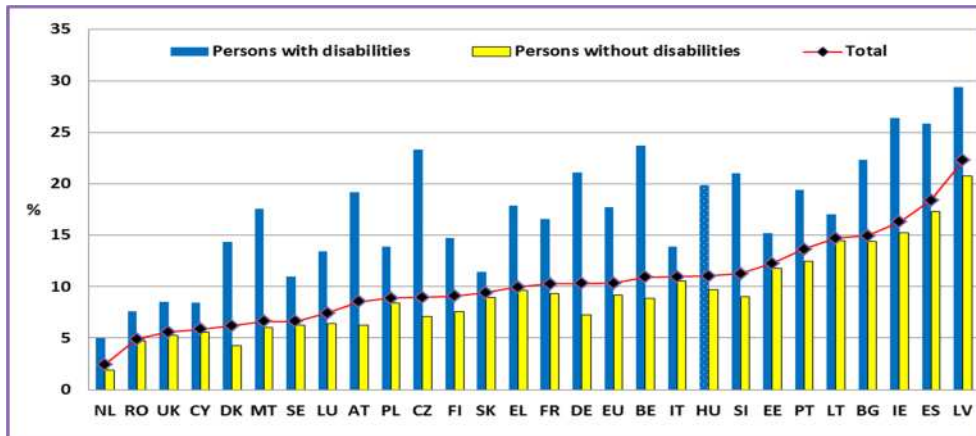
Fuente: EU-SILC 2009. Indicators of Disability Equality in Europe, S.Grammenos, CESEP ASBL, 2011, p. 15.

Evolución de la tasa de empleo entre personas con discapacidad. 2008 y 2009.



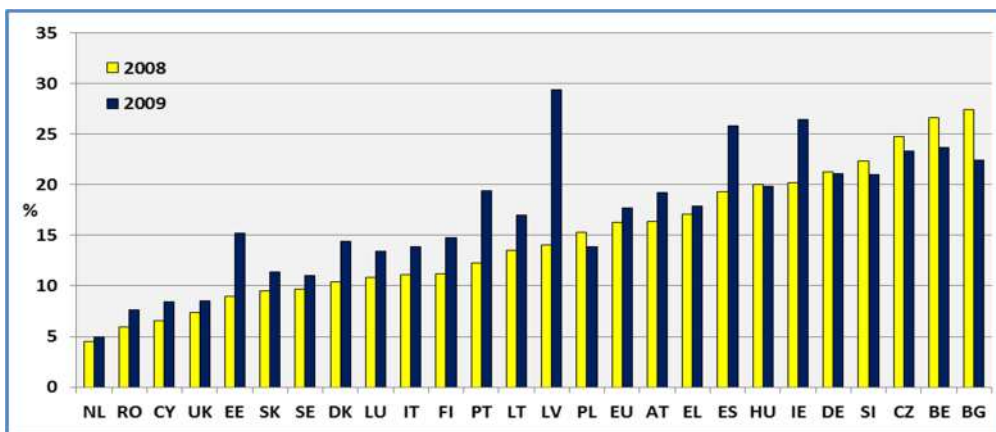
Fuente:EU-SILC 2008 ; EU-SILC 2009. Indicators of Disability Equality in Europe, S.Grammenos, CESEP ASBL,p.15.

Tasa de desempleo entre personas con y sin discapacidad. 2009



Fuente: EU-SILC 2009. Indicators of Disability Equality in Europe, S. Grammenos, CESEP ASBL, p. 23.

Evolución de la tasa de desempleo entre personas con discapacidad. 2008-2009



Fuente:EU-SILC 2008 ; EU-SILC 2009. Indicators of Disability Equality in Europe, S. Grammenos, CESEP ASBL, p. 24.

En este contexto, se hace necesario analizar en qué medida la existencia de dos mercados de trabajo paralelos para este colectivo, el denominado "*mercado ordinario*" y el llamado "*mercado protegido*", puede estar incidiendo en sentido positivo o negativo sobre estos indicadores.

Sin embargo, y para empezar, una de las mayores dificultades a la que nos enfrentamos a la hora de valorar y proponer cambios en las políticas activas de empleo para las personas con discapacidad, es el de la **falta de bases de datos actualizadas, a través de la cual poder conocer su estructura laboral.**

En este sentido, los informes, boletines o anuarios públicos sobre la materia no distinguen el porcentaje de población que trabaja en el mercado protegido respecto del que lo hace en el mercado laboral ordinario, ni tampoco qué porcentaje de población transita de uno a otro.

Pese a ello, son de destacar algunos datos referidos al mercado ordinario, que muestran el **retroceso importante que se ha producido en los últimos años respecto de la presencia de personas con discapacidad en el mercado ordinario.** Ello refleja cómo la crisis económica ha ahondado en el de por sí frágil acceso de esta población a las empresas ordinarias, que todavía están fuertemente imbuidas por una concepción limitante de la "*discapacidad*", a la que se asocia comúnmente con "*invalidez*" y con "*improductividad*".

En este sentido, **durante el 2012 el número de personas con discapacidad contratadas fue de 77.635, un 7,92% menos que en el 2011 y un 9,95% menos que la media de los 5 últimos años,** lo que significa actualmente una representatividad sobre el conjunto de la contratación del 1,3% del total del mercado nacional. En el caso de las **personas con discapacidad por debajo de los 25 años, la situación aún es peor, ya que han sufrido en los últimos 10 años un progresivo decrecimiento que alcanza el 48%, de manera que han pasado de un 14'83% de peso en la contratación a un 6'05% en 2012.**

Analizando las actividades que son objeto de contratación en el mercado ordinario, cabe señalar que el 14'29% de los contratos suscritos con personas con discapacidad se formalizaron en la actividad económica de servicios a edificios y actividades de jardinería, actividad que concentra de manera estable a un porcentaje significativo de personas con discapacidad. En segundo lugar, y también con datos muy similares a los de los años anteriores, el 41'52% de contratos suscritos corresponden al grupo de ocupaciones elementales, seguidos por los servicios de restauración, personales, de protección y vendedores, con un 23'02% y los servicios de asistencia administrativa y de oficina con un 12'86%. En tercer lugar, las ocupaciones más contratadas para el colectivo, con una representación del 23'22% sobre el total, son las de personal de limpieza o peones de manufacturación. Y finalmente, el 35'49% del total de las demandas de empleo se encuadran en el grupo de ocupaciones elementales y, en particular, como personal de limpieza, peón de las industrias manufactureras, vendedores y conserjes de edificios.

Todo ello plantea, de nuevo, una reflexión importante, vinculada a las **especiales dificultades a las que se enfrentan las políticas de desarrollo de la carrera profesional y de impulso de la polivalencia funcional en el conjunto de la población con discapacidad.**

Como reflejo de la dualidad del mercado de trabajo en España, en el caso de las personas con discapacidad, del total de contratos suscritos, **el 10'37% se suscribieron en la modalidad de indefinidos, mientras que el 89'63% lo hicieron con carácter temporal**. En este sentido, es alarmante la tasa de inestabilidad de este colectivo, que ha experimentado en los últimos cinco años bajadas progresivas en la tasas de estabilidad, hasta situarla en 6'64 puntos menos que en 2007. Todo ello, como consecuencia de una pérdida de contratos indefinidos que alcanza el 36'58% en los últimos cinco años.

Profundizando en esta cuestión, es importante señalar un dato: mientras que el total de personas contratadas en el 2012 fue de 77.635, se formalizaron 150.331 contratos con ellas, hecho que muestra una **destacable tasa de rotación**. Sólo el 65% suscribieron un único contrato, absorbiendo el 33'56% del total de los realizados. Y un 1'36% firmaron más de 10 contratos a lo largo del año, hecho que representa el 14'11% del total de contratos suscritos.

Por otro lado, del total de contratos suscritos en los que se reconoció el grado de discapacidad, en el 64'70% se reconocía alguna deficiencia física, en el 16% psíquica, en el 18'35% sensoriales y en el 0'89% se trataba de deficiencias del lenguaje. Este hecho, en un primer momento, puede mostrarnos la **aparente preferencia del mercado ordinario por la discapacidad física, en detrimento de otras**.

De hecho, y tal y como manifiestan algunos estudios, **la probabilidad de que en la UE una persona con enfermedad mental ocupe un empleo, es un 40% menor que en el caso de una persona con discapacidad física** (KPMG, 2012, p. 45)

En definitiva:

Cuadro resumen

La evidencia estadística y buena parte de los numerosos estudios e informes existentes sobre la materia (recogidos en parte por M.A. Verdugo, C. Jenaro y M. Campo, Report on the employment of disable people in European Countries, VT 2007/2005), debe concluirse que:

1. Las **tasas de desempleo e inactividad, son más altas entre la población con discapacidad que entre la población sin discapacidad y se sitúan por encima de la media europea**, a distancia de los países del centro y el norte de la UE.
2. Las **tasas de desempleo de larga duración son también superiores tanto en relación con la población sin discapacidad, como a nivel comparado entre la población con discapacidad de los diferentes Estados miembros de la UE** (Argüelles, 2005; Colectivo Ioé, 2003; De Cabo, Gago & González, 2003; Fundación ONCE, 2005; IMSERSO, 2004; Minguijón, Penacho & Pac, 2005; MTAS, 2005).
3. Las personas con discapacidad **han incrementado su tasa de desempleo en mayor medida que las personas sin discapacidad y presentan mayores dificultades para insertarse en el mercado de trabajo, una vez pierden su empleo**.
4. Los trabajadores con discapacidad presentan **mayores tasas de temporalidad en el**

mercado ordinario que la que presentan las personas sin discapacidad y sufren una elevada tasa de rotación, hecho que evidencia una **mayor precariedad** para este colectivo dentro del mercado ordinario (Jordán de Urríes, Verdugo y Vicent, 2005).

5. Dentro del colectivo de personas con discapacidad, **las personas discapacitadas con especiales dificultades tienen mayores dificultades para acceder al mercado de trabajo** y presentan una tasa de actividad más baja, si bien el incremento de la tasa de desempleo, con respecto a otros colectivos de personas con discapacidad no es significativamente superior (Argüelles, 2005; Colectivo Ioé, 2003; De Cabo, Gago y González, 2003).

6. España es uno de los países de la UE con **tasas más bajas de empleo entre las personas discapacitadas con especiales dificultades** (Argüelles, 2005; Colectivo Ioé, 2003).

7. Esta situación, se agrava aún más en **relación con el factor género** (Colectivo Ioé, 2003; De Cabo, Gago y González, 2003; Fundación ONCE, 2005; García y Argüelles, 2006; IMSERSO, 2004; Minguijón, Penacho & Pac, 2005; SEPECAM, 2007) **y con el factor edad** (Jordán de Urríes, Verdugo y Vicent, 2005).

8. Los trabajadores con discapacidad **están claramente subrepresentados en el sector primario y se concentran especialmente en el sector servicios**, normalmente en actividades de poco valor añadido (Minguijón, Penacho & Pac, 2005).

2.- El papel fundamental de los CEEs en la inserción de las personas con discapacidad

En este escenario, **los Centros Especiales de Empleo (en adelante, CEEs) constituyen una experiencia de éxito a nivel europeo** (KPMG, 2012, p.6) y son actualmente una **fuerza fundamental de contratación y desarrollo profesional para las personas con discapacidad**. En este sentido, aproximadamente **el 20% de las personas con discapacidad que están ocupadas desarrollan su actividad en alguno de los 2.215 CEEs acreditados**, con una plantilla de 71.815 personas trabajadoras y una masa salarial de cerca de 770 millones de euros (KPMG, 2012, p. 64 y 186).

Según datos del SEPE de 2011 (Estudio sobre la situación de los Centros Especiales de Empleo, 2012, p.111), el total de CEEs en el Estado español fue de 2.172, con un número total de trabajadores de 64.391, de los cuales 32.960 eran personas discapacitadas con especiales dificultades de inserción. Según los mismos datos, **la plantilla de los CEEs estaba formada por un 48% de personas con discapacidad física, un 42% con discapacidad psíquica y mental y un 10% con discapacidad sensorial, datos que superan los correspondientes con la estructura de la población con discapacidad en el Estado español, según las últimas cifras de la base de datos de personas con discapacidad del IMSERSO**. Cabe señalar, en todo caso, que con datos 2012, el número de CEEs en el Estado español es de 1.887, con una plantilla total de 73.869, hecho que parece mostrar cierta tendencia a la racionalización (posiblemente como consecuencia de la crisis) que, contrariamente a lo que

cabría pensar, no se ha traducido en una disminución de las personas contratadas, sino todo lo contrario, un sensible incremento.

Con ello, está claro que actualmente contribuyen de manera decisiva a la consecución del derecho a la integración laboral, de forma directa e indirecta. Al margen de los datos expuestos, de acuerdo con algunos estudios, **los CEEs se convierten en el destino final como mínimo de la tercera parte de las personas con discapacidad que trabajan en ellos y en destino de retorno de al menos el 12% de las personas con discapacidad que habiendo transitado al mercado ordinario desde los CEEs, fracasan y vuelven al mercado protegido**, a lo que hay que añadir que **la duración de los contratos, y por tanto la calidad en el empleo, es mayor en los CEEs que en las empresas ordinarias** (Calderón Milán, B. y M.J., CIREC, Los CEEs como mecanismo de tránsito hacia el mercado de trabajo ordinario, 2012, p. 236).

Pero es que, además, desde un punto de vista económico, tal y como señala la propia Estrategia Española sobre discapacidad 2012-2020 (p. 22), los CEEs se erigen como un instrumento efectivo, eficaz y eficiente a través del que articular políticas públicas de empleo, que además, contribuye a un **ahorro tangible en términos de sanidad, prestaciones y servicios sociales** (KPMG, 2012, p. 11), **a la optimización del talento y la productividad y, con ello, a la generación de riqueza y contribución al crecimiento del PIB** (KPMG, 2012, p. 22 y p. 149 y ss.).

Estas cifras, vienen a mostrar una realidad conocida y de muy difícil solución en España, vista la estructura de su mercado de trabajo en general, la poca cultura organizativa en las empresas en materia de gestión de personas y la escasa o muy segmentada tendencia a la innovación y a la calidad como factores estratégicos de mejora de la productividad y la competitividad.

Lamentablemente, tener un certificado de discapacidad es un elemento estigmatizante en el mercado ordinario (Minguijón, Penacho y Pac, 2005). Y también lamentablemente, **las empresas desconocen los beneficios asociados a la contratación de las personas con discapacidad** (Argüelles, 2005; Minguijón, Penacho & Pac, 2005; SEPECAM, 2007), no sólo entendidas desde la perspectiva de las ayudas públicas a su contratación, sino a nivel organizativo, en relación con determinados factores que contribuyen a mejorar indicadores económicos estratégicos en la empresa.

Esta evidencia constatable con claridad en el mercado ordinario, paradójicamente está situando a los CEEs en una espiral de cuestionamiento, alimentada por el fracaso de determinadas políticas públicas, por la poca efectividad de otras o por la existencia de malas prácticas que podrían tender a extenderse si no se procede a un cambio estructural, que supere determinados apriorismos ideológicos y que se sitúe en el contexto y en las dinámicas económicas y productivas actuales.

En el contexto comparado, como de hecho ocurre igualmente en el contexto interno, la figura de los CEEs difiere significativamente y bascula entre lo que históricamente hemos conocido como *“talleres ocupacionales”* y los que serían empresas de la *“nueva economía”*

social” que, a través de colaboraciones entre privados consiguen niveles óptimos de integración laboral, bien sea directa o indirectamente.

Es evidente que si se pretende que los CEEs sean instrumentos de integración real y efectiva, **las personas con discapacidad que trabajan en ellos deberían disfrutar las mismas condiciones laborales que cualquier otra persona trabajadora equiparable**. Igualmente, si se pretende que los CEEs integren un verdadero mercado de trabajo y sean verdaderos centros de producción, **no puede admitirse que dependan íntegramente de las subvenciones públicas o que su fuente esencial de financiación sea de naturaleza pública**. De hecho, esta es la razón por la cual en diversos países como EEUU o UK los denominados “*sheltered workshops*” han desaparecido o sido relegados en favor de otras políticas de empleo.

Ello significa, en primer lugar, que en términos de salarios, derechos de representación laboral, protección social y derechos indemnizatorios, o políticas de contratación y promoción profesional, por poner sólo algunos ejemplos, **no puede permitirse que los CEEs se sitúen al margen o significativamente por debajo de los estándares del mercado ordinario**. Y, en segundo lugar, que **ha de garantizarse su sostenibilidad y competitividad, promoviendo que puedan operar de forma abierta en el mercado** y establecer fórmulas diversas y flexibles de colaboración con las empresas ordinarias, desde las cuales favorecer progresivamente la integración y la diversidad.

Deberíamos plantearnos si lo que debemos cuestionar son los CEEs o si lo que verdaderamente ha dañado el desarrollo y promoción laboral de las personas con discapacidad, es el que se hayan mantenido dos carriles de integración en paralelo, que sólo se han cruzado puntualmente (en el caso de los enclaves laborales o en la ejecución de las medidas alternativas) y en los que uno de ellos en buena parte ha renunciado a ser una vía de tráfico ordinario e, incluso ahora, pretende mantenerse como vía secundaria de tráfico lento.

El concepto de “*economía social*” supone dar un vuelco radical a esta situación y plantear una especie de “*trenzado*” entre ambos carriles y, especialmente, supone convertir el carril del mercado protegido en una vía de circulación principal con salidas de incorporación al mercado ordinario, pero también con entradas desde las que éste puede transformarse y dejar atrás determinadas fórmulas de producción poco sostenibles e integradoras.

Al cambiar la óptica de observación, cambian también las soluciones que se presentan. Hay que partir de una realidad existente y que no se puede obviar o camuflar: **hoy el mercado sigue excluyendo de manera flagrante a las personas con discapacidad**. Por ello, y en línea con la Estrategia Europea 2020 es preciso trabajar en torno a una voluntad inequívoca e irrenunciable: **hay que dar oportunidades de empleo dignas a las personas con discapacidad y procurar al máximo su empoderamiento**.

Consiguientemente, no puede renunciarse a reivindicar la aspiración por mejorar unos espacios de integración en los que, porque se comparten unos principios y valores fundacionales sociales (vocación inclusiva y prevalencia de las personas sobre el capital), el proceso de transformación estructural es más fácil y con mayores posibilidades de éxito. Si,

además, a dichos valores, se suman otros vinculados a aspectos estrictamente mercantiles o económicos, ello nos permite crear una red de entidades robustas, solventes y competitivas, con la potencia necesaria para penetrar en el "mercado ordinario" y contribuir a su transformación.

Es por ello, que una de las grandes amenazas que se cierne sobre el mercado protegido, y que no es casual que se haya alimentado durante la crisis económica y la reducción drástica de recursos públicos, es la de pretender la construcción de un tercer carril, destinado a que circulen exclusivamente las personas con discapacidad de especiales dificultades o, aún peor, que se paralicen las obras de mejora y los recursos de mantenimiento de la que hasta ahora era el segundo carril, para destinarlos a esta nueva vía, que se asume desde un inicio, será una vía de circulación sólo para determinados vehículos.

En definitiva:

CUADRO RESUMEN

1. **Los Centros especiales de empleo constituyen una experiencia de éxito a nivel europeo (KPMG, 2012) y son actualmente una fuente fundamental de contratación y desarrollo profesional para las personas con discapacidad.**
2. **La plantilla de los CEEs en 2011 estaba formada por un 48% de personas con discapacidad física, un 42% con discapacidad psíquica y mental y un 10% con discapacidad sensorial, datos que se corresponden aproximadamente con la estructura de la población con discapacidad en el Estado español.** En todo caso, a nivel organizativo, no se observa esta distribución poblacional dentro de los CEEs, sino que buena parte de ellos integra exclusiva o mayoritariamente a personas discapacitadas con especiales dificultades de inserción.
3. Pese a la inexistencia de datos oficiales, algunos estudios señalan que la tasa de tránsito del mercado protegido al mercado ordinario puede alcanzar el 55%, de manera que **los CEEs sólo se convierten en el destino final de como mínimo de la tercera parte de las personas con discapacidad que trabajan en ellos.**
4. Por otro lado, juegan un **papel importante de tránsito dentro de la población ocupada, evitando la expulsión hacia la inactividad o hacia el desempleo**, ya que son destino de retorno de al menos el 12% de las personas con discapacidad que habiendo transitado al mercado ordinario desde los CEEs, fracasan y vuelven al mercado protegido.
5. El papel clave de los CEEs se ha evidenciado con ocasión de la crisis económica, que ha provocado un **sensible descenso el número de CEEs acreditados que, sin embargo, no ha supuesto una disminución de las personas contratadas, sino todo lo contrario.** Se ha producido un incremento de las personas con discapacidad contratadas por los CEEs.
6. **La duración de los contratos, y por tanto la calidad en el empleo, es mayor en los CEEs que en las empresas ordinarias**
7. Los CEEs contribuyen a un **ahorro tangible en gastos de sanidad, prestaciones y servicios sociales** (KPMG, 2012, p. 11), y contribuyen a **la optimización del talento y la productividad y, con ello, a la generación de riqueza y contribución al crecimiento del PIB** (KPMG, 2012,

p. 22 y p. 149 y ss.).

8. Dada la todavía impermeabilidad del mercado ordinario por contratar de forma ordinaria y generalizada a personas con discapacidad, los CEEs deben seguir jugando un papel de visagra.
9. La "*nueva economía*" promovida por la Ley 5/2011 de Economía Social **debería contribuir a "normalizar" a los CEEs y a ponerlos en valor como agentes de cambio** en favor de las políticas de inclusión y mejora de la empleabilidad de las personas con discapacidad.
10. En este contexto, el reto fundamental al que se enfrentan es que **las condiciones de trabajo CEEs se sitúen al mismo nivel que los estándares del mercado ordinario** y que, en todo caso, se **exija que sean sostenibles y competitivos, promoviendo que puedan operar de forma abierta en el mercado** y a través de fórmulas diversas y flexibles de colaboración con las empresas ordinarias.

Es por ello que, a continuación, presentamos algunos argumentos económicos, sociales y jurídicos que desaconsejan claramente diferenciar entre CEEs de "*iniciativa social*" (sin ánimo de lucro) y CEEs "*de iniciativa privada*" (con ánimo de lucro), como parece aconsejarse desde las asociaciones que integran mayoritariamente a entidades del primer grupo. Por el contrario, y junto con estos argumentos, ofrecemos algunas sugerencias que pretenden consolidar los CEEs como nuevos actores con potencia económica dentro de la "*Economía Social*" y, por tanto, como eje vertebrador de las políticas de inclusión y mejora de la empleabilidad para las personas con discapacidad.

2. ***Los riesgos jurídicos y sociales de la distinción entre los "CEEs de iniciativa social" y los "CEEs de iniciativa privada"***

2.1. "Utilidad pública", "ánimo de lucro" e "imprescindibilidad" como criterios sobre los que establecer distinciones en el otorgamiento de ayudas públicas al fomento del empleo y la integración de personas discapacitadas en el mercado protegido

Como ya hemos avanzado, en los últimos años, ha irrumpido con fuerza la idea de que el fomento de la llamada "*economía social*" es una pieza crítica en el marco de las políticas públicas de promoción económica y un instrumento especialmente valioso para garantizar un modelo de crecimiento sostenible, inteligente e integrador.

En este sentido, la Ley 5/2011 de 29 de marzo, de Economía Social, pretende ser el anclaje normativo e institucional para todas las organizaciones que configuran el universo de la "*economía social*" y de la que forman parte, como así se establece en su art. 2, "*el conjunto*

de actividades económicas y empresariales, que /.../ persiguen el interés colectivo de las personas que integran sus entidades, el interés general económico o social, o ambos".

La evidente indefinición o inconcreción sobre el concepto mismo de "economía social" es posiblemente uno de los primeros y más importantes obstáculos a los que se enfrenta tanto el legislador, como aquéllos poderes públicos que pretendan promover a través de diversos instrumentos la actividad de estas entidades. Y ello, por cuanto, podría llegar a ser cuestionable desde la lógica del principio de igualdad ante la ley y desde el principio de libre competencia, cualquier tipo de ayuda pública para este tipo de organizaciones en detrimento de otras, si no puede acreditarse una razón objetiva y proporcional que la ampare.

En cualquier caso, **el art. 5 de la Ley realiza en su primer apartado un reconocimiento constitutivo en favor de una serie de entidades, dentro de las cuales se encuentran formulados de manera genérica y sin distinción alguna, los "CEEs"**. Dicha inclusión que debe entenderse que es constitutiva, supone a priori el reconocimiento inequívoco de que los CEEs, como categoría genérica, son "empresas sociales", por cuanto:

1. son **entidades en las que priman las personas y el fin social sobre el capital**, como así se corresponde con su naturaleza dual: empresa productiva -por un lado- y empresa de inserción y promoción de la empleabilidad -por otro-.
2. que **aplican los resultados obtenidos de la actividad económica al fin social objeto de la entidad**, que no sólo es la que determina su actividad productiva, sino que, de acuerdo con lo mencionado en el apartado anterior, es el de la inserción y mejora de la empleabilidad de las personas con discapacidad
3. y que **promocionan la solidaridad interna y con la sociedad, favoreciendo el compromiso con la igualdad de oportunidades y la inserción de las personas con discapacidad**

El avance exponencial que supuso esta disposición legal, sin embargo, no ha sido seguida con el mismo ímpetu por otras prescripciones normativas que se han promulgado con posterioridad. Así, por ejemplo, el recientemente aprobado Real Decreto Legislativo 1/2013 de 29 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social (BOE 3/12/2013), plantea en su art. 44 un problema de acomodo normativo, en la medida en que señala que los criterios para establecer las compensaciones económicas para ayudar a los CEEs "*serán que éstos reúnan las condiciones de utilidad pública y de imprescindibilidad y que carezcan de ánimo de lucro*".

Se trata de una previsión que ya venía contemplada previamente, tanto en el art. 43 de la derogada Ley 13/1982, de 7 de abril de Integración Social de Minusválidos (LISMI), como en el art. 11 del Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre que regula los Centros Especiales de Empleo de Minusválidos.

Es cierto que la interpretación literal de dicho precepto restringe su ámbito estrictamente al de ciertas ayudas o compensaciones económicas, en concreto, al de aquéllas que sirvan

"para ayudar a la viabilidad de los mismos" o para "equilibrar su presupuesto". Es por ello, que de una interpretación literal no cabría extender la medida a otro tipo de ayudas públicas, como las referidas -por ejemplo- a cubrir parte de los costes salariales de los trabajadores empleados, (bien sean éstos los trabajadores con discapacidad contratados o bien los profesionales que integran las unidades de apoyo) o bien cualquier otra medida económica de apoyo al fomento del empleo.

Sin embargo, y en conjunción con la diferencia que la normativa vigente realiza entre "entidades con y sin ánimo de lucro" (art. 5.a) del Real Decreto 2273/1985), estos criterios podrían suponer un precedente que acabe comportando indirectamente el reconocimiento o la validación normativa de una distinción que, con una clara intencionalidad, viene siendo utilizada en la jerga práctica o incluso en sede académica. Nos referimos a la diferenciación que se realiza entre los llamados "centros especiales de iniciativa social" y los "centros especiales de empleo de iniciativa privada", que artificiosamente pretende consolidar una mayor protección y tutela en favor de los primeros, desde la aparente superioridad o legitimidad moral que comporta operar bajo una determinada cobertura jurídica, como la de una fundación o una cooperativa.

Como indicaremos más adelante, de ser así, podría llegarse al absurdo de que se "expulsara por omisión" a determinados CEEs del ámbito de cobertura de la Ley de Economía Social, afectando además con ello la propia letra y espíritu de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social.

Es preciso, por tanto, concretar la interpretación de dicho art. 44.2 y adecuarla sistemáticamente a la razón de ser y al impacto ("outcome") que persigue el legislador, ya que con ello se contribuirá a situar adecuadamente el debate sobre el papel presente y futuro de los CEEs, alejándolo del debate puramente ideológico, mediático o económico.

En este sentido, entendemos que tanto **el art. 44.2 del Real Decreto Legislativo 1/2013, como las contenidas en el art. 11 del Real Decreto 2273/1985 deberían interpretarse a partir de los principios consagrados en el art. 4 de la Ley 5/2011 de Economía Social**, que evita cualquier lectura sesgada, compartimentada o meramente formal, en favor de otra más acorde con la efectividad y sostenibilidad de las políticas públicas de inserción de las personas con discapacidad.

Cabe señalar al respecto, que el mencionado art. 11 del Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, que regula el Reglamento de los Centros Especiales de Empleo, contempla expresamente una definición de lo que deba entenderse por "utilidad pública", "ánimo de lucro" e "imprescindibilidad". En el primer caso, declarando que "*se estimará la concurrencia de utilidad pública cuando el centro se consagre, exclusivamente, en objetivo y finalidad a la integración laboral y social de los minusválidos*". En el segundo caso, estableciendo que "*los centros podrán carecer o no de ánimo de lucro, según que aquéllos repercutan en su totalidad en la propia institución o se aproveche de ellos en otra finalidad distinta que haya de cubrir la Entidad titular del mismo*". Y finalmente, en el tercer caso, previendo que "*la imprescindibilidad ha de entenderse como la verificación de que el Centro es estrictamente necesario para regular el empleo remunerado y la prestación de los servicios de ajuste personal y social a los trabajadores minusválidos*".

Sin embargo, hay que tomar en consideración que dicha norma reglamentaria entró en vigor en íntima conexión con la LISMI, actualmente derogada y refundida y que, previsiblemente y de acuerdo con el desarrollo reglamentario que prevé la Disposición adicional tercera del Real Decreto Legislativo 1/2013, lo razonable es que fuera revisado en el plazo de dos años, para actualizar e integrar su contenido con el de aquéllas normas de rango superior y vocación transversal (en particular la Ley 5/2011 de Economía Social), que han transformado el mapa de las entidades que cumplen una función social.

Con este punto de partida, entrando específicamente a debatir el contenido y alcance de los requisitos consagrados en el mencionado art. 44.2 y con la voluntad expresa de que sea interpretado no como instrumento de exclusión, sino con la voluntad de incluir justificadamente a todos aquéllos CEEs que cumplan legalmente con su finalidad, pasamos a realizar una serie de consideraciones.

(a) *El requisito de "utilidad pública": el alcance de la "exclusividad" en el objetivo y finalidad de la integración social de las personas con discapacidad y su nueva lectura a partir de la Ley 5/2011 de Economía Social*

Como señalábamos anteriormente, el art. 11 del Real Decreto 2273/1985, señala que se considerarán de utilidad pública aquellos CEEs que se consagren "*exclusivamente, en objetivo y finalidad a la integración laboral y social de minusválidos*". Esta "*orientación exclusiva*", en la medida en que lo ha de ser necesariamente para la "*integración laboral*", inevitablemente ha de vincularse a una actividad productiva. Así lo entendió previamente el art. 42 de la LISMI ("*Los Centros Especiales de Empleo son aquellos cuyo objetivo principal sea el de realizar un trabajo productivo, participando regularmente en las operaciones del mercado, y teniendo como finalidad el asegurar un empleo remunerado y la prestación de servicios de ajuste personal y social que requieran sus trabajadores minusválidos; a la vez que sea un medio de integración del mayor número de minusválidos al régimen de trabajo normal*") y con un cambio significativo en su redacción, lo hace ahora más claramente el art. 43 del Real Decreto Legislativo 1/2013, por cuanto califica a los CEEs, como entidades económicas "*cuyo objetivo principal es el de realizar una actividad productiva de bienes o de servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado, y tienen como finalidad el asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad; a la vez que son un medio de inclusión del mayor número de estas personas en el régimen de empleo ordinario. Igualmente, los centros especiales de empleo deberán prestar, a través de las unidades de apoyo, los servicios de ajuste personal y social que requieran las personas trabajadoras con discapacidad, según sus circunstancias y conforme a lo que se determine reglamentariamente*".

Siendo ello así, no cabe si no entender que **el requisito de "utilidad pública" queda cubierto por el mero hecho de ser un "centro especial de empleo"**. Y ello en tanto que, de acuerdo con este precepto, se trata de entidades cuya finalidad es la de:

- a. "**asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad**"

- b. *"ser un medio de inclusión del mayor número de estas personas en el régimen de empleo ordinario"*, bien a través de su actividad de inclusión **directa** (papel de puente o tránsito del mercado protegido al mercado ordinario), **o bien indirectamente** (papel de proveedor de bienes o servicios a favor de empresas o instituciones que operan en el mercado ordinario, por aplicación de las medidas alternativas previstas en el Real Decreto 364/2005, de 8 de abril que regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad).
- c. *"ser prestadoras de servicios de ajuste personal y social en favor de las personas con discapacidad"* (a través de las unidades de apoyo, cuando éstas son preceptivas o, en todo caso, a través de las derivadas de la gestión ordinaria)

En este sentido, y más allá de que los CEEs puedan figurar en el *"catálogo de entidades de la economía social"*, regulado en el art. 6 de la Ley 5/2011, como apuntábamos anteriormente, el art. 5.1 de la misma Ley, ya hace un reconocimiento constitutivo, del que poder inferir la condición de los CEEs como entidades de economía social y, por tanto, de interés colectivo y general (art. 1 de la Ley), ergo, público:

"1. Forman parte de la economía social las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación y las entidades singulares creadas por normas específicas que se rijan por los principios establecidos en el artículo anterior"

2. Asimismo, podrán formar parte de la economía social aquellas entidades que realicen actividad económica y empresarial, cuyas reglas de funcionamiento respondan a los principios enumerados en el artículo anterior, y que sean incluidas en el catálogo de entidades establecido en el artículo 6 de esta Ley"

Sin duda, y para poder superar determinados riesgos asociados a una lectura meramente formalista de la norma, esta *"utilidad pública"* debería contar con los instrumentos de seguimiento y control que, a través de indicadores cuantitativos y cualitativos, pudiera medir la consecución de los objetivos inherentes a esta dimensión *"social"*.

Ello significa, que para poder dar un cumplimiento objetivo y real a este requisito, deberían articularse unos mínimos mecanismos de evaluación, a través de los que **facilitar la rendición de cuentas respecto de la asunción de los objetivos de integración e, incluso, del impacto o aportación que tiene sobre dichos objetivos la actividad productiva y mercantil que también realizan**. Sin ellos, el riesgo de incurrir en arbitrariedades o de acabar promocionando exclusivamente una actividad asistencial sin un impacto significativo o aspiracionalmente escalable sería grande, frustrándose el objetivo último tanto de la Ley 5/2011, como la del Real Decreto Legislativo 1/2013.

No puede olvidarse que, hoy por hoy, los CEEs no se integran en la red de servicios sociales. Es más, **la voluntad del legislador, tanto la del de 1982 como la del actual, es la de**

separarlos claramente de esta lógica asistencial y configurarlos verdaderamente como una red de entidades productivas, esto es, como un conjunto de empresas, cuya actividad hay que fomentar e impulsar, para favorecer el mayor impacto posible sobre su misión.

Siendo ello así, no sería adecuado confundir los términos legales al punto de llegar a entender que los CEEs que revisten formas jurídicas societarias y que han optado por un modelo de gestión eminentemente empresarial quedan fuera de esta función “social” o de esta “utilidad pública”. Sería tanto como afirmar que la función social depende eminentemente o de manera prevalente de un aspecto formal como es el de la cobertura jurídica que reviste una organización, o que la actual contribución que los CEEs de “*iniciativa privada*” realizan en la integración de las personas con discapacidad es equiparable a las políticas de responsabilidad social que cualquier otra empresa del sector privado ordinario pueda llevar a cabo, lectura que cabe rechazar de plano, ya que a diferencia de lo que ocurre con éstas, todos los CEEs sin distinción cuentan con el reconocimiento cualificado de la Ley 5/2011.

(b) El requisito de la “imprescindibilidad”: un criterio indefinido pero que apunta hacia un modelo de actividad más productivo y efectivo

El art. 11 de Real Decreto 2273/1985 señala con absoluta contundencia que para poder gozar de aquéllas ayudas públicas destinadas a financiar complementariamente a los CEEs que presenten problemas presupuestarios con impacto en su viabilidad, deberá verificarse “*que son estrictamente necesarios para regular el empleo remunerado y la prestación de servicios*” que están llamados a realizar.

En una primera lectura, esta previsión normativa resulta del todo lógica. Si los poderes públicos deciden una aportación que evita la desaparición del centro, **es del todo razonable analizar no sólo su viabilidad, sino también en relación con el apartado anterior, su utilidad práctica presente y futura.**

Pero esta exigencia, perfectamente comprensible en la lógica de la naturaleza limitada y finalista de las ayudas económicas y subvenciones públicas, abre la puerta a una reflexión más profunda y absolutamente necesaria en un momento como el actual, en el que se está debatiendo un cambio en el modelo de las políticas de fomento del empleo en el mercado protegido.

Es este punto, es claro que la norma presenta una indefinición absolutamente cuestionable, en la medida en que no viene referido a ningún factor o componente específico. En este sentido, la clave acabará siendo que consigamos dar respuesta a las dos siguientes preguntas: “*¿es imprescindible respecto de qué?*” y “*¿es estrictamente necesario en relación con qué?*”.

Una primera lectura podría llevarnos al apartado anterior, en el sentido de interpretarse simplemente como **exigencia de cobertura**. De este modo, **sería “imprescindible” aquél centro especial de empleo situado en un territorio que presentara índices de actividad de personas con discapacidad no cubiertos, o índices de desempleo de personas con**

discapacidad desproporcionadamente mayores que los índices de empleo o, incluso índices de inactividad que pudieran revertirse por afectar a personas con capacidad y posibilidad de actividad.

El problema que plantea esta interpretación está vinculado esencialmente a cuestiones de racionalidad económica. Esto es, el mero hecho de que exista una necesidad de servicio en un determinado territorio, no significa que deba cubrirse necesariamente a través de una estructura organizativa como la de un centro especial de empleo, en la medida en que los costes asociados a su implantación y puesta en marcha pueden ser superiores a los de otras alternativas válidas que permitirían la consecución del mismo objetivo.

Ello nos lleva a plantearnos una segunda lectura, asociada a la **exigencia de impacto**. Así, **sólo será "imprescindible", aquel centro especial de empleo cuya actividad sea calificada como necesaria por contribuir efectivamente al cumplimiento de su misión**. De ser así, **todos aquellos centros que pudieran acreditar o bien la inclusión directa o bien la indirecta, en un ámbito territorial o sectorial específico en el que no existiera ninguna otra entidad pública o privada que cumpliera dicho objetivo en la misma medida**, podría ser considerada como "imprescindible".

En este sentido, podría defenderse que en la medida en que en un territorio específico exista población activa discapacitada en situación de desempleo y no exista una alternativa pública o privada efectiva que consiga su inserción, **será "imprescindible" aquel centro especial de empleo que cubra el déficit público o la menor eficiencia privada, siempre y cuando pueda presentar unos indicadores de calidad superiores al de aquéllas entidades**.

Aquí, el problema reside en la **inexistencia de unos sistemas de información que permitan un censo actualizado y territorializado de la población activa e inactiva discapacitada** y en la **inexistencia de indicadores de resultado que permitan la comparación entre entidades privadas y entre éstas y los servicios públicos** (pese a que la disposición adicional primera de la Ley 5/2011 prevé la necesidad de adoptar medidas que garanticen información estadística sobre las entidades de "economía social"). Actualmente, las obligaciones de información a las que quedan comprometidos los CEEs, parecen cumplir una mera función de carga administrativa disuasoria, más que una función de la que poder realizar una labor de seguimiento y rendición de cuentas.

Así, el art. 13 del Real Decreto 2273/1985 exige que *"cuando los centros especiales de empleo reciban de las Administraciones Públicas subvenciones o ayudas o cualquier tipo de compensación económica, cualquiera que sea su naturaleza, vendrán obligados a presentar anualmente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, o a la Comunidad Autónoma que corresponda /.../ una Memoria comprensiva de los siguientes extremos: titularidad del centro, ubicación, actividad principal y complementaria, composición de su plantilla, liquidación del presupuesto, balance de situación, cuenta de explotación, proyecto de presupuesto del ejercicio siguiente, cumplimiento de sus objetivos económicos y de ajuste personal y social"*.

Dicha información no se informatiza ni queda integrada en ningún sistema, que posteriormente pudiera tratar los datos y orientarlos al objetivo propuesto por el legislador.

Es más, tal y como vienen expresados los ítems que debe contemplar la Memoria, difícilmente podrán obtenerse de ellos los indicadores necesarios para determinar parámetros de eficiencia, eficacia, efectividad y productividad, razón por la cual sería exigible que **antes de discriminar a los CEEs en base a este criterio, se implementaran estas mejoras operativas a nivel administrativo.**

Hecha esta consideración y al objeto de enriquecer el debate, vale la pena introducir una última reflexión, desde la que abrir el debate en base al cual defenderse una comparativa no entre CEEs y servicios públicos, sino entre los propios CEEs. Podría tener cierta lógica, especialmente a la luz del art. 8 de la Ley 5/2011, que **lo que pretenda el legislador es fomentar la actividad sostenible de los CEEs, promocionando ciertas bases para que se desarrollen o consoliden procesos de innovación tecnológica y organizativa y, por tanto, CEEs saneados económicamente y con potencial competitivo, a través de los cuales, favorecer la implantación y crecimiento de aquéllos centros que sean realmente (o necesariamente) solventes y generadores de riqueza.**

A partir de esta lectura, en definitiva, el criterio de "*imprescindibilidad*" estaría más vinculado a la **exigencia de "calidad empresarial"** o al cumplimiento de determinados estándares de profesionalidad, sin los cuales, el sostenimiento público de dichos centros acabaría derivando en espirales de cronificación de las ayudas y, por tanto, acabarían generando un sector de actividad extraordinariamente vulnerable y dependiente.

Avanzando en este debate, y como recogeremos más adelante, debería plantearse hasta qué punto no resultaría más acertado introducir una serie de medidas y políticas complementarias que contribuyeran a dotar de mayor coherencia al sistema y que podrían ir, (1) desde la mejora de un sistema prestacional permanente aunque vinculado a la actividad laboral protegida como elemento terapéutico, que absorbiera la actividad de algunos trabajadores con discapacidad afectados por especiales dificultades y con niveles de productividad residuales y que se reubicara en el ámbito de cobertura de los servicios sociales; (2) pasando por instrumentos que fomentaran la creación de grupos de entidades o procesos de fusión, que permitieran una mejora en los niveles de servicios y a su vez en la competitividad de la actividades realizadas; (3) y acabando en ayudas públicas a la recolocación y a la transmisión de empresas.

Se trata de nuevas propuestas que pretenden ir más allá del actual paradigma y corregir los numerosos desajustes que plantea el actual modelo. Volviendo, en todo caso a la redacción del precepto, sólo cabe concluir que a falta de un mayor desarrollo normativo, resulta claro que **este criterio es absolutamente inadecuado como factor sobre el que decidir la concesión de ningún tipo de ayuda.** Ello comporta que en caso de aplicarse, cabría entender que falta de concreción y de actual objetividad, generan una **vulneración de las previsiones contempladas en el art. 14 de la Constitución Española**, por vulneración del derecho a la igualdad.

- (c) *El requisito de "falta de ánimo de lucro": la inconveniencia e invalidez de utilizar criterios mercantiles y tributarios como elementos de exclusión, cuando está en juego la consecución de derechos fundamentales y constitucionales.*

Sin duda el requisito del "ánimo de lucro" es probablemente de los tres criterios analizados hasta el momento, el más claro, si bien incorpora una mayor dosis de complejidad y coherencia jurídica, que de no resolverse, podrían comportar también una vulneración del principio de igualdad y no discriminación (art. 14 CE), del derecho al trabajo (art. 35 CE), y del derecho a la libre competencia.

En primer lugar, cabe señalar que ni el Real Decreto Legislativo 1/2013, ni la Ley 5/2011, definen lo que deba entenderse por entidades "con o sin ánimo de lucro". Este vacío conceptual debe integrarse a partir de lo establecido en el art. 5.a) del Real Decreto 2273/1985

"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"

y en los arts. 2 y 3 de la Ley 49/2002 del Régimen Fiscal especial de las entidades sin fines lucrativos. En este sentido, el art. 2 de la mencionada Ley, considera como entidades "sin ánimo de lucro" a las "asociaciones declaradas de utilidad pública". Y por su parte, el art. 3 señala que

"dichas entidades serán consideradas como entidades sin fines lucrativos, en la medida en que "que persigan fines de interés general, como pueden ser, /.../ los de asistencia social e inclusión social /.../, de promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones física /.../, o de fomento de la economía social".

Bien es cierto, que los siguientes apartados del mencionado artículo 3 incluyen toda una serie de elementos que deben concurrir cumulativa y necesariamente, para poder beneficiarse tributariamente de la condición fiscal de "entidad sin ánimo de lucro".

Sin embargo, no es menos cierto de que **pueda ser discutible recurrir a un criterio fiscal, que obedece a unos objetivos recaudatorios que exigen una interpretación restrictiva, al ámbito laboral, que obedece a unos objetivos claramente diferentes y que en el caso que nos ocupan están estrechamente vinculados a la consecución de diversos preceptos de alcance constitucional.** Esta disparidad de bienes jurídicos a proteger ya justificó en su momento la diferente interpretación que debe darse a los "rendimientos de trabajo", según nos movamos en el terreno fiscal, laboral o de Seguridad Social. De manera que podríamos defender la **inconveniencia de utilizar parámetros interpretativos tributarios a la hora de aplicar lo que deba entenderse por CEEs "con y sin ánimo de lucro", a efectos de garantizar e impulsar las políticas de fomento de la contratación de personas con discapacidad.** De lo contrario, podemos acabar provocando un doble gravamen a aquellos centros que revistan formas societarias, no sólo porque van a someterse a un régimen fiscal parejo al de cualquier empresa del mercado ordinario y, por tanto, a una carga contributiva mayor, sino

porque, además, podrían verse privados de determinadas ayudas públicas que están y deben seguir vinculadas a las persona trabajadora con discapacidad y no al centro para el cual presta sus servicios.

En este contexto, cabe plantearse dos ámbitos de reflexión. Uno, posiblemente orientado a una reforma de la normativa en la que el **focus se sitúa en los CEEs como organización productiva generadora de rendimientos económicos**. Y otra, en la que **el focus se sitúa en las personas trabajadoras con discapacidad**, con independencia del centro para el cual trabajen. En definitiva, esta distinción lo que pretende es delimitar con claridad cuando estamos ante medidas normativas o políticas públicas de naturaleza personal o personalísima y cuándo estamos ante medidas normativas o políticas públicas de naturaleza organizativa, como paso previo para rebatir cualquier reforma que, basándose en parámetros de naturaleza organizativa acabará generando un impacto negativo en derechos de naturaleza personalísima.

En relación con el debate sobre los CEEs como organización, si regresamos a la Ley 5/2011, podría entenderse que, como categoría general, si bien no son "*asociaciones*" sí que podrían considerarse como "*entidades de utilidad pública*" y, por tanto "*como entidades sin ánimo de lucro*".

Igualmente, y avanzando en el camino que facilita esta lectura, podría afirmarse que dentro del universo de los CEEs, difícilmente podríamos concluir que es válida la subdivisión entre centros "*con ánimo*" y "*sin ánimo de lucro*". Dicho de otra manera, la distinción histórica que se ha hecho entre entidades con y sin ánimo de lucro, es una distinción nítidamente antagónica, que ha servido de base para entender que determinadas organizaciones, las calificadas como "*con ánimo de lucro*", se mueven estrictamente en el terreno de un objeto social directa y exclusivamente orientado a la generación de rendimientos económicos en beneficio propio. Esta orientación difícilmente puede predicarse de los CEEs, ya que -como decíamos anteriormente- tienen un doble objeto social, consagrado en el art. 43 del Real Decreto Legislativo.

Por tanto, **desde el momento en que son acreditados como tales, cabe entender automáticamente que, aunque no revistan la forma jurídica de fundación, mutualidad, asociación o cooperativa, los CEEs se sitúan en un terreno híbrido en el que, aunque operen en base a criterios mercantiles, el hecho de que, de acuerdo con el art. 4.a y b, deban primar a las personas y el fin social sobre el capital, las sigue manteniendo en el terreno de las entidades "*sin ánimo de lucro*", como asimiladas.**

En contra de este argumento, podría esgrimirse que la normativa específica que regula los CEEs, aún reconociendo la naturaleza dual de su actividad, ha realizado expresamente esta distinción, hecho que validaría su aplicación como elemento discriminatorio. Sin embargo, **el actual marco normativo vigente que rige específicamente sobre los CEEs, restringe el uso del criterio "*ánimo de lucro*" sólo a las políticas de rescate en caso de dificultades presupuestarias y riesgo para la viabilidad de la entidad y, además, en conjunción con los criterios anteriormente analizados de "*utilidad pública*" e "*imprescindibilidad*".** Desde esta aplicación restrictiva, podría entenderse que lo que pretende el legislador es ayudar específicamente a aquellas entidades que no han tenido la posibilidad de generar los

recursos económicos suficientes o de dotarse de instrumentos de flexibilidad jurídica que hubieran permitido destinar los recursos económicos a evitar o a compensar una situación de crisis. Esta interpretación, sin embargo, supondría tanto como afirmar que las entidades sin ánimo de lucro tienen una mayor propensión a incurrir en situaciones de crisis financiera, afirmación que sin más, exigiría en todo caso una **revisión en profundidad y un mayor control sobre los modelos de gestión, más que el reconocimiento genérico de ventajas económicas públicas.**

Por otro lado, es importante destacar que la propia norma (art. 43 RDL 1/2013) exige a los CEEs que "*realicen una actividad productiva de bienes o servicios participando regularmente en las operaciones de mercado*". Siendo ello así, **resulta del todo lógico que éstos se procuren los instrumentos necesarios para poder tener estructuras, sistemas, procesos y formas de organización que garanticen su competitividad, no sólo para mantenerse de forma regular en el mercado, sino para incrementar su posicionamiento en él.** Siendo así, resultaría inadecuado asumir una interpretación puramente formalista en la que la forma jurídica que reviste la entidad, determinara, condicionara o arrastrase su condición de "*entidad con o sin ánimo de lucro*". Menos, cuando ni la normativa específica en materia de economía social, ni tampoco la referente a la integración de las personas con discapacidad exigen una forma jurídica determinada ni, mucho menos, condicionan su naturaleza o acreditación, al hecho de revestir una forma jurídica y no otra.

Dicho de otro modo, **desde el momento en que el legislador no exige a los CEEs que revistan una determinada forma jurídica o que carezcan de ánimo de lucro, no resulta razonable que, en sentido inverso, limite el acceso a determinadas ayudas que pretenden o su desarrollo o su mantenimiento en el mercado, al punto de que pueda llegarse a asimilar su situación a la del resto de empresas privadas del mercado ordinario, pese a que cumplan con igual o mayor efectividad y eficiencia una finalidad social.** Es más, para favorecer el impulso de la economía social, podría plantearse, de un lado, una reforma de la normativa tributaria que permita a los CEEs de "*iniciativa privada*" asimilarse a las denominadas "*entidades sin ánimo de lucro*" o que otorgue determinados beneficios fiscales vinculados a la consecución de determinados objetivos sociales y, por otro, una modificación de la normativa administrativa que permita de forma ágil su registro como entidades de economía social cuando revistan forma societarias tradicionalmente asociadas al ámbito mercantil.

En este sentido, precisamente, el propio art. 4.a) de la Ley 5/2011 claramente apunta a una voluntad finalista y no meramente formal en el cumplimiento de la "*finalidad social*" de los CEEs. Ello es así, desde el momento en que está exigiendo que la gestión de los mismos sea "*autónoma y transparente, democrática y participativa*" y que la toma de decisiones y la aplicación de los resultados se vincule principalmente a la asunción y desarrollo de su objetivo social. En este marco, **debería disponerse de elementos de control y seguimiento que permitieran verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 3 de la Ley 49/2002, pero a su vez, garantizar con especial rigor que los CEEs que revistan la forma jurídica de fundación, mutualidad o cooperativa, no puedan estar utilizando dicha cobertura formal, como mero instrumento para beneficiarse de determinadas ayudas públicas (incluidos los beneficios fiscales) o para reivindicar un trato más favorable por**

parte de los poderes públicos cuando, incluso, en algunos casos incurren en prácticas de retribución de cargos directivos o de facturación que podrían calificarse de abusivas y/o fraudulentas. Ello, en la medida en que el uso de los recursos públicos, regido rigurosamente por el principio de rendición de cuentas ("*accountability*"), debería impedir que los mismos pudieran emplearse de forma ineficiente o improductiva o que sirvieran para fines no vinculados estrictamente a la inserción o a la mejora de la empleabilidad de las personas con discapacidad.

De lo dicho hasta el momento, cabría concluir que **la referencia que la norma realiza al "ánimo de lucro", debería desaparecer de la normativa y sustituirse por otros criterios que, de acuerdo con los principios de la economía social, estuvieran más orientados a la consecución de organizaciones sostenibles y competitivas.** En su defecto y de no prosperar esta tesis, cuanto menos en el ámbito laboral, **dicho criterio debería utilizarse de manera restrictiva y exclusivamente respecto de las ayudas públicas cuyo beneficiario directo sea el centro especial de empleo como entidad económica u organizativa. Esto es, no respecto de las ayudas directamente dirigidas a las personas con discapacidad que trabajan en ellos.**

En este sentido y finalmente, no cabe duda de que las ayudas públicas destinadas a sufragar parte de los costes salariales de los trabajadores con discapacidad contratados por los CEEs, no podrían verse afectados por la utilización de este criterio diferenciador. Esto es, no es admisible que dichos trabajadores pudieran verse privados de esta ayuda económica sobre su salario por el mero hecho de prestar sus servicios en un centro u otro en función de si reviste forma jurídica de fundación o no o si se estima que es un centro de trabajo de "*iniciativa social*" frente a los de "*iniciativa privada*".

La razón, en este caso, viene del hecho de que se trata de ayudas personalísimas, hoy por hoy atribuidas en base a una menor productividad que provoca la discapacidad del individuo y que, a diferencia de otras subvenciones públicas, se otorgan tomando como referencia el censo de trabajadores contratados en dichos centros y en relación a la situación laboral de la persona trabajadora, esto es, si está o no en alta a la Seguridad Social y en función de su jornada laboral (art. 4 de la Orden de 16 de octubre de 1998 por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las ayudas y subvenciones públicas destinadas al fomento de la integración laboral de los minusválidos en CEEs y trabajo autónomo). Esto es, no procede su supresión o su reducción en base únicamente a un criterio vinculado a la forma jurídica y de gestión de la entidad para la que trabaja, en la medida en que son ayudas al salario de la persona con discapacidad al asumirse que, de no existir, el individuo tendría mayores dificultades para ser contratado, además de que podrían ponerse en riesgo alrededor de 30.000 puestos de trabajo.

En definitiva, es una ayuda directamente orientada y con impacto en la situación socio-profesional del trabajador (art. 35 CE) y que preserva su derecho a la igualdad de oportunidades en el trabajo (art. 14 CE) que, por tanto, ha de acompañar al trabajador con independencia del centro especial de trabajo para el cual trabaja, ya que de lo contrario, cabría entender que se produce una vulneración de dichos preceptos.

En conclusión:**CUADRO RESUMEN**

1. **Es absolutamente indiscutible que los CEEs, revistan la forma jurídica que revistan, son entidades de la llamada "economía social",** en la medida en que priman las personas y el fin social sobre el capital, aplican los resultados obtenidos de la actividad económica al fin social objeto de la entidad y promocionan la solidaridad interna y con la sociedad, favoreciendo el compromiso con la igualdad de oportunidades y la inserción de las personas con discapacidad.
2. En base a ello, **no pueden prosperar las tesis que propugnan que sólo los CEEs de "iniciativa social" reciban este calificativo y se beneficien en exclusiva o prevalentemente, de las ayudas públicas para la inserción de las personas con discapacidad**
3. Si bien éste ha sido un criterio que ha mantenido el reciente Real Decreto Legislativo 1/2013, para aplicarlo a las ayudas económicas de equilibrio presupuestario en garantía de la viabilidad de los denominados CEEs "*sin ánimo de lucro*", los criterios normativos y doctrinales que se utilizan para justificar esta diferenciación e, incluso, ampliarlo a otro tipo de ayudas, **resultan claramente contrarios al art. 14 de la Constitución Española y a la normativa en materia de libre competencia.**
4. Además, plantean **enormes disfunciones e incoherencias** en el actual contexto de consolidación presupuestaria, en los que más que nunca **es importante disponer de políticas públicas eficaces, eficientes, productivas y efectivas.**
5. El incipiente marco regulatorio de la Economía Social exige que las entidades de utilidad pública, entre las que se encuentran todos los CEEs, sean **solventes y competitivas**, ya que sólo así conseguiremos crear un tejido empresarial lo suficientemente robusto como para cumplir con su razón de ser y difundir los **valores de integración y generación de valor compartido** que pretende promover.
6. En este contexto, es necesaria: una reformulación radical y en profundidad del concepto de "*utilidad pública*", en base al cual se legitiman determinadas ayudas económicas públicas y un proceso urgente de racionalización que garantice la "*calidad empresarial*" y el impacto de la actividad productiva que desarrollan los CEEs.
7. Son éstos, y no los elementos vinculados a la adopción de una determinada forma jurídica en la constitución de las entidades de economía social, las que deben marcar la diferencia en la atribución de determinados recursos públicos. De lo contrario, corremos el riesgo de ideologizar el desarrollo y la promoción de la economía social, incurrir en estereotipos estigmatizantes y maniqueístas asentados en la idea de lo que es supuestamente "*bueno*" (ser una entidad fiscal "*sin ánimo de lucro*") y lo que es supuestamente "*malo*" (ser fiscalmente una "*entidad con ánimo de lucro*"), que no encajan precisamente con los valores que ésta intenta promover y que se escapan absolutamente de la voluntad de fomento de la emprendeduría y la intraemprendeduría.

2.2. Tipología y grados de discapacidad: sobre la validez de utilizar como criterio de atribución de las ayudas públicas el volumen de integración de personas discapacitadas "con especiales dificultades"

Al margen del debate, analizado en el apartado anterior, sobre la conveniencia de dar a los CEEs "sin ánimo de lucro" un mejor trato normativo en las condiciones de acceso a determinadas ayudas públicas, en los últimos meses algunas asociaciones y corrientes de opinión han planteado también la necesidad de que los CEEs que dan trabajo mayoritariamente al colectivo de personas discapacitadas con especiales dificultades, reciban igualmente un trato más favorable o incluso un trato exclusivo, bajo el amparo del principio de discriminación positiva.

En este sentido, se aduce que en la medida en que el mayor grado de discapacidad dificulta más la inserción en el mercado de trabajo ordinario y, de hecho, dificulta más la consecución de determinados estándares de productividad, estaría justificado un mayor apoyo público a estos centros, en detrimento de aquéllos que trabajan mayoritariamente con personas discapacitadas con niveles inferiores de discapacidad.

Al respecto, cabe señalar que no parece adecuado llevar al ámbito "organización" una cuestión que, en el mejor de los casos, es de naturaleza "personal". Esto es, no puede hablarse de centros, sino de personas que trabajan en los centros. Y, en este sentido, **la normativa de momento no utiliza como criterio de diferenciación entre centros, el que ocupen mayoritariamente a un tipo u otro de personas con discapacidad**. De hecho, esta omisión, debería servir de fundamento para **impulsar políticas de diversidad** en el ámbito de los CEEs, de forma que la plantilla pudiera integrar diferentes perfiles de discapacidad, en el marco de lo que debería ser una efectiva política de integración y mejora de la empleabilidad de todo el colectivo de personas con discapacidad.

En esta línea, es preciso señalar que el reciente Real Decreto Legislativo 1/2013 consagra como uno de los principios rectores de las políticas de integración, el **principio de transversalidad** (art. 2.o y 3.m)), según el cual :

"las actuaciones que desarrollan las Administraciones Públicas no se limitan únicamente a planes, programas y acciones específicos, pensados exclusivamente para estas personas, sino que comprenden las políticas y líneas de acción de carácter general en cualquier a de los ámbitos de actuación pública, en donde se tendrán en cuenta las necesidades y demandas de las personas con discapacidad"

A ello, deberíamos añadir la expresa voluntad del ejecutivo por revisar la naturaleza de los CEEs, en particular por lo que hace referencia a su condición de instrumento de tránsito o, por el contrario, de organización finalista.

Así, en "El estudio sobre la situación de los centros especiales de empleo" (SEPE, págs. 125 y ss.), se afirma que "los centros especiales de empleo se han convertido en centros donde el trabajador es formado únicamente para el desarrollo de la actividad laboral propia del centro, dejando a un lado la integración laboral en el mercado ordinario ya que tampoco se han desarrollado mecanismos de transición", por lo que no parece adecuado que se

fomente la concentración de trabajadores con especiales dificultades en determinados centros, a través de un política de subvenciones concebida de forma unidimensional. Dicho de otra forma, **la consolidación o institucionalización vía subvenciones, de una tipología de centro especial de empleo, denominada “de iniciativa social”, en la que la que directa o indirectamente se fomentara que la mayor parte de personas trabajadoras fueran personas discapacitadas con especiales dificultades, podría alimentar el riesgo de que se convirtieran en organizaciones más próximas a una entidad asistencial, impermeables al mercado laboral ordinario y, por tanto, que entraran en contradicción con los principios de normalización, inclusión, accesibilidad universal y transversalidad,** reconocidos en los mencionados arts. 2 y 3 del Real Decreto Legislativo 1/2013.

Consiguientemente, podría plantearse como alternativa una modificación en los términos clásicos en los que se han venido concediendo las subvenciones al fomento del empleo en los CEEs, a través de la cual y para conseguir una mayor efectividad de los objetivos propuestos, se condicionaran las ayudas, a la **existencia de una política organizativa que se orientara progresivamente al reequilibrio de las plantillas, al objeto de contribuir desde la diversidad a las políticas de mejora de la empleabilidad.**

De este modo, no sólo se combatiría, como señalamos, el riesgo de que el “*mercado protegido*” se cierre en sí mismo y dificulte su permeabilidad con respecto al mercado ordinario. También podrían evitarse las suspicacias que puedan haberse creado con la aparición y desarrollo de lo que el SEPE denomina “*un modelo económico-productivo*” de CEEs, que supuestamente compiten en ventaja con el resto de empresas, no sólo porque dan empleo a personas con tipología o grados de discapacidad que pueden no tener impacto prácticamente en su productividad, sino porque al plantearse la rentabilidad laboral como una meta importante, evitan transferir a sus mejores trabajadores hacia el mercado ordinario (SEPE, págs.. 128-130).

La “*penalización*” de estos CEEs, no deja de ser una muestra más de la falta de coherencia y de visión estratégica de las políticas de integración de las personas con discapacidad y del resbaladizo terreno en el que se sitúan determinados planteamientos que, al defender una mayor protección y tutela de determinada tipología o grado de discapacidad, acaban provocando paradójicamente una mayor ineffectividad de los objetivos de inclusión pretendidos con la normativa, o incluso la propia vulneración de determinados preceptos normativos.

Al respecto, entendemos que no puede acusarse a los CEEs del llamado “*modelo económico-productivo*” de competencia desleal con respecto tanto a los centros “*asistenciales o de iniciativa social*”, como con respecto de las empresas ordinarias, por los siguientes motivos:

1. El art. 45 del Real Decreto Legislativo 1/2013 en su art. 45 señala que “**los centros especiales de empleo podrán ser creados tanto por organismos públicos como por las empresas, siempre con sujeción a las normas legales, reglamentarias y convencionales que regulen las condiciones de trabajo**”. Esta regulación, que traspone literalmente el art. 45 de la LISMI, prevalece y, por tanto, matiza la ya prevista en el art. 6 del RD 2273/1985, de 4 de diciembre que regula los CEE de minusválidos y según el cual “*los CEE podrán ser creados por las Administraciones*

Públicas, bien directamente o en colaboración con otros organismos, por entidades, o por personas físicas, jurídicas o comunidades de bienes que tengan capacidad jurídica y de obrar para ser empresarios”.

2. Por otro lado, el art. 43 del Real Decreto Legislativo 1/2013 expresamente señala que los CEEs **“participan regularmente en las operaciones del mercado”**, añadiéndose por parte del art. 2 del Real Decreto 2273/1985 que **“sin perjuicio de la función social que los CEE han de cumplir y de sus peculiares características, su estructura y organización se ajustarán a los de las empresas ordinarias”**.
3. Igualmente, el art. 43.2 del Real Decreto Legislativo 1/2013 únicamente requiere como elemento constitutivo de un CEE que la plantilla esté constituida **“por el mayor número de personas trabajadoras con discapacidad que permita la naturaleza del proceso productivo y, en todo caso, por el 70% de aquélla”**, **sin requerir o exigir ningún grado específico de discapacidad**.
4. Y finalmente, el propio legislador, consciente de la poca implicación de las empresas ordinarias en el cumplimiento de las políticas de cuotas instauradas por primera vez por la ahora derogada LISMI y seguramente también de la incapacidad de los servicios públicos de empleo por actuar como instrumento ágil y efectivo de intermediación para las personas con discapacidad, promulgó el Real Decreto 364/2005, de 8 de abril, que regula el **cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad**.

Con este marco regulatorio de partida, resulta contrario al principio de igualdad consagrado en el art. 14 CE un trato desfavorable a los CEEs, por el simple hecho de tener **“ánimo de lucro”** o por dar empleo a personas discapacitadas que no sean calificadas como **“de especiales dificultades”**, dado que **no existe hoy por hoy justificación objetiva, proporcional ni razonable que avale la necesidad o conveniencia de desviar los fondos destinados al fomento del empleo en el mercado protegido hacia los denominados centros “sin ánimo de lucro” o “de iniciativa social”,** aún cuando éstos pudieran concentrar un porcentaje de personas con discapacidades cuya tipología o graduación las coloque en el colectivo de **“especiales dificultades”**.

En primer lugar, **no es admisible que desde determinado sectores se les impute con carácter general un ánimo meramente lucrativo, por el simple hecho de dar empleo a personas con discapacidad leve (esto es, las que se sitúan en la franja legal de discapacidad baja del 33%) y, por consiguiente, obtener mayores beneficios por los desajustes que puedan producirse por la descompensación entre la ayuda salarial recibida y la merma de productividad.** Desgraciadamente, el mercado ordinario sigue excluyendo a las personas con discapacidad, con independencia del tipo y del grado de la misma. Así lo avalan, el hecho de que la tasa de actividad de las personas con discapacidad sea del 36'6% (frente al 77% de la población sin discapacidad) y que su tasa de paro sea del 33'1% (8'1% puntos superior a la de la población sin discapacidad). Ambos indicadores presentan, además una evolución negativa. en el caso de la tasa de actividad, en la medida en que no se ha producido prácticamente variación en los períodos de 2009 a 2012. Y en el caso de la tasa de paro, por cuanto se ha incrementado en prácticamente 10 puntos desde el 2009. A

mayor abundamiento, cabe señalar que sólo el 25% de las personas con discapacidad ocupadas trabajaban en el mercado ordinario bajo modalidades de contratación con deducción en cotizaciones, de donde cabe inferir, que la gran mayoría trabajan en el mercado protegido, que hoy por hoy se ha convertido en un valioso instrumento de tránsito, no ya para el mercado ordinario, sino para evitar el desempleo o la inactividad.

En todo caso, y si se considera que este tipo de prácticas no son admisibles, debería exigirse normativamente, como hemos apuntado y como de hecho ocurre ya en el ámbito de la discriminación por razón de sexo, una mayor diversidad poblacional en los CEEs, como reflejo de la ya existente a nivel social.

En segundo lugar, y en base a ello, si tomamos en consideración que dos de los principios que deben inspirar las políticas de integración de las personas con discapacidad son el de evitar la discriminación indirecta y el de transversalidad, resulta claro que en la actualidad **cualquier medida de redistribución de las subvenciones que supusiera un trasvase desproporcionado de recursos hacia las personas discapacitadas "de especial dificultades" podría comportar un impacto objetivamente perjudicial para los otros colectivos de personas con discapacidad, en un momento en el que no existe una alternativa viable que pudiera evitarlo o reducirlo** y, por tanto, podría ser calificada como de **indirectamente discriminatoria**.

En este sentido, en tercer lugar, y precisamente por la falta de medidas alternativas que pudieran corregir este desajuste, tampoco **entendemos que pueda ser de aplicación el principio de discriminación positiva que, en algunos ámbitos se ha planteado como la mejor solución para proteger la especial vulnerabilidad del colectivo de personas discapacitadas con grados de discapacidad elevados**.

En este sentido, debe recordarse que las políticas de discriminación positiva sólo están justificadas en caso de que se identifique un colectivo que desde el punto de vista estadístico se acredite que recibe un trato claramente desfavorable, en favor del colectivo con el que se contrasta. Siendo ello así, y sin negar que, efectivamente, la tasa de actividad de estos colectivos es significativamente inferior a la de otros colectivos de personas con discapacidad (la franja oscila entre el 54'1% para las personas entre un 33 y 44% de discapacidad hasta el 13'3% para aquéllos que tienen una discapacidad del 75% o más), **los datos no permiten identificar con claridad, entre la población activa empleada o entre la población activa desempleada, un desequilibrio estadístico representativo que afecte especialmente a unos sub-colectivos frente a otros, de acuerdo con los parámetros que la ley y la jurisprudencia han establecido como umbrales objetivos de discriminación (desequilibrios o diferencias que se sitúan fuera de la franja del 40-60%)**.

En relación con ello, y en cuarto lugar, el criterio clave que permitiría en base a elementos objetivos ponderar el valor de las ayudas públicas en materia salarial, **debe vincularse al valor "productividad"**. Asumiendo la necesidad de que exista una ayuda base para proteger a todo tipo de discapacidad, podría, en todo caso, plantearse un complemento adicional calculado sobre supuestas mermas de capacidad productiva. Para ello, deberían tomarse en consideración parámetros como: la actividad económica desarrollada, la productividad del puesto de trabajo y la adecuación de la tipología y grado de discapacidad con dicho puesto

de trabajo, entre otros. En todo caso, para poderlo implementar sería necesario **disponer previamente de unos indicadores cuantitativos asociados a las descripciones de los puestos de trabajo y su aportación a la productividad de la empresa que, actualmente, no están configurados y que, en todo caso, podrían proponerse en el marco de una futura reforma del modelo de ayudas públicas al fomento del empleo en el mercado protegido.**

En este sentido, y simplemente a modo de ejemplo, cabe señalar que una persona con una determinada discapacidad psíquica o mental ocupada en un puesto de trabajo rutinario, pese a pertenecer a la categoría genérica de persona discapacitada de especial dificultad, no podría considerarse apriorísticamente que es menos productiva que otra persona con una discapacidad de menor grado ocupada en un puesto de trabajo menos adaptado a su discapacidad. Del mismo modo que una persona con deficiencia física severa, podría ser extraordinariamente productiva en un puesto de trabajo en la que los condicionantes organizativos o productivos, convirtieran esta discapacidad en una auténtica ventaja competitiva, mientras que no ocurriría lo mismo, en otro puesto de trabajo en el que la tipología y/o nivel de discapacidad no pudiera ser anulados o atenuados por las características y competencias requeridas en su puesto de trabajo.

En definitiva y finalmente, se observa una **obsolescencia clara de los criterios que han servido de referencia para reconocer y otorgar este tipo de ayudas**, de modo que pretender corregir sus efectos no deseados, penalizando a un determinado tipo de centros o a un determinado tipo de personas con discapacidad, no sólo **entra en contradicción con la normativa vigente, sino que ponen en crisis los más elementales principios de eficiencia, eficacia y efectividad que deben inspirar las políticas públicas, con un riesgo claro de incurrir en desigualdades y de entrar en contradicción con el espíritu de las políticas de inclusión.**

Cuestión a parte, merecen aquéllas prácticas que eventualmente pudieran suponer un fraude de ley o un abuso de derecho, por ejemplo, en el caso de que empresas ordinarias constituyan CEEs que operen en régimen de exclusividad en su favor, con el objetivo de proveerse de mano de obra más barata o de evitar la aplicación de su convenio colectivo. En estos casos, sí que podrían calificarse estas prácticas de clara competencia desleal, al tratarse de centros que no "*participan regularmente en las operaciones de mercado*", sino que acaban operando como mero instrumento interpuesto para autocederse trabajadores, en detrimento claro de los derechos laborales de éstos. Todo ello, a menos, que un cambio en la normativa, pudiera amparar dichas prácticas, en la medida en que se estime que también puedan estar contribuyendo a la integración laboral de las personas con discapacidad. De nuevo aquí, es preciso recordar que la Estrategia Europea 2020 marca unos objetivos en materia de empleo para las personas con discapacidad que en la práctica suponen la obligación de triplicar las actuales tasas de empleo. Ello, unido a la necesidad de innovar en el ámbito de la economía social y de potenciar el valor económico y productivo de las entidades que la integran, exige abandonar los parámetros conservadores desde los que se pretende mantener cierto status quo. Por el contrario, debe llevarnos a explorar nuevas vías de colaboración que, si se rigen por parámetros de transparencia y efectividad, excluirán prácticas fraudulentas y operadores abusivos en beneficio de todos.

En conclusión:**CUADRO RESUMEN**

1. No existen actualmente elementos objetivos que permitan defender en base a una política de discriminación positiva, una distribución diferenciada de recursos para las ayudas salariales que reciben las personas contratadas en los CEEs, en favor de las personas con discapacidad de especiales dificultades.
2. La adopción de cualquier medida en este sentido podría entenderse que vulnera la prohibición de incurrir en conductas de **discriminación indirecta y afectaría de manera importante al resto del colectivo de personas con discapacidad**, poniendo en riesgo su continuidad en el mercado de trabajo, dada la enorme impermeabilidad del mercado laboral ordinario en contratar a personas con discapacidad o a determinadas tipologías (no necesariamente grados) de personas con discapacidad.
3. Es por ello, que deberían valorarse otras alternativas más alineadas con los principios de inclusión, normalización o transversalidad, fomentando una **mayor diversidad poblacional e los CEEs o una mejora en las políticas de adecuación de las personas con discapacidad a los puestos de trabajo**
4. Todo ello, sin perjuicio de que, evidentemente, se valore la especial contribución que el trabajo tiene como instrumento terapéutico y de normalización social para las personas discapacitadas con especiales dificultades y que, probablemente exijan, pensar en **otros y nuevos instrumentos cualitativos de apoyo que, junto con la dimensión estrictamente asistencial o médica, permitan trabajar la mejora de la empleabilidad dentro de determinados parámetros de razonabilidad.**
5. Una vez, por tanto, se ha asentado normativamente que es a partir de un determinado grado de discapacidad que la persona se puede beneficiar de un paquete de ayudas dirigidas a su inclusión socio-laboral, lo que no puede sostenerse es que se las penalice a ellas o a aquéllas entidades que les dan empleo.

3. Hacia una reconstrucción de las políticas de empleo de las personas con discapacidad

Una vez expuestos los argumentos en contra de la segmentación que algunos sectores pretenden, entre CEEs de *“iniciativa social”* y de *“iniciativa privada”*, pasamos a plantear **algunas propuestas a modo de ejes vertebradores para una posible reforma estructural de la normativa y de las políticas de apoyo a la inserción de las personas con discapacidad en el mercado protegido.**

Como señalábamos anteriormente, el riesgo de plantear cambios normativos en un contexto de crisis es que el motor de dichos cambios sea estrictamente el del ahorro de recursos o el de su mera distribución diferente dentro del sector y no realmente, el de la búsqueda de una mayor eficiencia y efectividad.

Las actuales políticas llevan desplegándose décadas y ello ha permitido tener un diagnóstico de aquéllos aspectos que claramente funcionan, aquéllos que no y aquéllos que requerirían simplemente algunos ajustes. **El modelo actual es un modelo abierto y no excluyente y es**

en base a estos valores que debe procurarse encontrar los espacios en común desde los que hacer evolucionar el modelo y ajustarlo en mejor medida a los objetivos de la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020 y la Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020.

Es por ello, que a continuación se exponen algunos ámbitos de trabajo que son absolutamente necesarios para resolver cuestiones preliminares críticas, desde las que conseguir la sostenibilidad del actual modelo de ayudas y su orientación a resultados.

1.- Principios generales que ha de regir las políticas activas de empleo para las personas con discapacidad:

- (a) *Open Data y rendición de cuentas ("accountability"): la necesidad de disponer de buenos sistemas de información y de evaluación previa a cualquier cambio del sistema normativo*

Actualmente existe una falta total de método y sistemática en la recogida de datos sobre el empleo de las personas con discapacidad. Ello comporta, en primer lugar, que **no exista ningún informe público completo desde el que poder tener una radiografía fidedigna de la situación del mercado de trabajo de las personas con discapacidad, tanto en relación con el mercado de trabajo ordinario, como el protegido.**

En segundo lugar, **impide identificar de forma objetiva cuáles son sus aspectos críticos y más problemáticos, provocando a su vez, la aparición de informes o estudios que utilizan información troceada, sesgada o basada en opiniones u otros métodos de recogida de información de naturaleza subjetiva, sobre los que se realizan propuestas de reforma normativa.**

En relación con ello, y en tercer lugar, con los actuales sistemas de información, **no se puede realizar un análisis transversal y dinámico desde el que seguir la evolución del empleo de las personas con discapacidad, el impacto que sobre éste puedan haber tenido determinadas medidas normativas o programas y, en definitiva, no se puede medir el impacto y la consecución de los objetivos de impacto ("outcomes") de las políticas públicas de inserción laboral de las personas con discapacidad.**

Por ello, parece razonable que antes de proceder a ningún cambio en el actual marco normativo, se promueva la implantación de un **único sistema de información completo y sistemático**, que contemple todos los indicadores cuantitativos y cualitativos necesarios para gestionar de manera inteligente la información, accesible públicamente y que permita una mejora sustantiva de los sistemas de seguimiento y evaluación de dichas políticas públicas.

- (b) *Aproximación integral y transversal, pero desde la desagregación de los problemas de origen: la necesidad de diferenciar los paquetes de ayuda en función del "rol" que juega el "factor trabajo" para la persona con discapacidad*

Como muestran claramente los datos, la situación laboral de las personas con discapacidad exige de un conjunto de medidas transversales que interpelan fundamentalmente a las administraciones con competencias en materia de educación y formación, sanidad, servicios sociales y empleo. Es necesaria una perfecta coordinación entre todas ellas, para garantizar la coherencia y efectividad de las políticas.

Si no se combaten los problemas de base, las ayudas acaban convirtiéndose en fin en sí mismo y no en un medio a través del cual conseguir la efectiva integración de las personas con discapacidad.

El Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, supone un avance, desde la estricta formalidad institucional. Ahora es preciso que desde la perspectiva operativa, se lleven a cabo las acciones concretas que permitan diferenciar entre medidas de promoción de la inclusión laboral preventivas y reactivas.

En el caso de las primeras, desde una perspectiva de medio y largo plazo, que exige una mayor coordinación y que debería centrarse en dos aspectos. En primer lugar, **evitar o prevenir la discapacidad y, en segundo lugar, evitar o prevenir la discriminación directa o indirecta por razón de discapacidad.**

En este ámbito, resulta absolutamente necesario **reforzar las políticas de salud dirigidas a prevenir y a tratar las discapacidades.** Igualmente, y centrándonos en el ámbito estrictamente laboral, **todas las políticas de integración y de mejora de la empleabilidad de las personas con discapacidad** (acciones de sensibilización y consultoría socio-organizativa a las empresas, acciones de asistencia especializada en los procesos de búsqueda de empleo e intermediación, acciones de formación, desarrollo competencial y de adecuación a los perfiles de los puestos de trabajo, medidas de fomento directo a la contratación y al mantenimiento en el empleo, etc...).

En el caso de las segundas, desde una perspectiva de corto y medio plazo, posiblemente con un carácter más focalizado en el **ámbito asistencial y de servicios sociales**, pero que debería plantear un proceso de innovación importante, que supere ciertas concepciones deterministas (representadas en expresiones tales como *"la inserción laboral de los colectivos de especiales dificultades en el mercado ordinario es prácticamente imposible"*) o, cuanto menos, debería exigir una **mayor y mejor racionalidad en la obtención de sus objetivos.** En este sentido, deberíamos plantearnos una posible **distinción entre aquellos centros para los cuales "el trabajo" es prevalentemente un instrumento terapéutico o de optimización de costes sociales, de aquéllos otros respecto de los cuales "el trabajo" es un instrumento productivo al servicio directo de la integración laboral y orientado claramente a la actividad laboral** (en contraposición a la *"inactividad"* laboral). Desde esta perspectiva, debería procederse a cierta racionalización del sector que permitiera

diferenciar entre los CEEs (con y sin ánimo de lucro) y con una clara vocación productiva, de los “*talleres ocupacionales*” (o asimilados), con una vocación asistencial.

En el caso de los primeros, el paquete de ayudas **debería promover la competitividad necesaria para generar un incremento de puestos de trabajo y una mejora de la calidad en el empleo, mientras que en el caso de los segundos, podrían ensayarse nuevas fórmulas de colaboración público privada para el tratamiento integral de la dependencia.**

(c) Derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio y a la libre elección de la fórmula de inserción: la necesidad de "favorecer" y no "imponer" las políticas de transición desde el mercado protegido al mercado ordinario

Desde diferentes ámbitos, se ha reconocido reiteradamente que **el acceso al trabajo constituye una de las vías principales para asegurar el pleno desarrollo de todos los derechos y libertades fundamentales y para evitar la pobreza.**

Esa es la razón por la cual diversos textos normativos, tanto a nivel internacional como estatal, establecen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar y ganarse la vida, en igualdad de condiciones, en un trabajo libremente elegido y en un entorno abierto, inclusivo y accesible.

Es precisamente la noción de libertad en la elección de profesión y oficio, en la fórmula de inserción o en el tipo de trabajo elegido, que exige replantear la aproximación que determinadas políticas públicas realizan, cuando pretenden promover la igualdad de oportunidades en el acceso al mercado de trabajo.

Una cosa es, favorecer esta igualdad, impulsando medidas de promoción y de remoción de las discriminaciones, especialmente en el caso del mercado laboral ordinario. Pero otra muy distinta es, que al hacerlo, se pierda de perspectiva a la persona y a su capacidad de decisión, y que se acaben imponiendo determinados canales de inserción que, por cuanto aún no están suficientemente preparados, acaban forzando situaciones que revierten, paradójicamente, en contra de la inclusión laboral, o acaban forzando entornos hostiles o estresantes para las personas con discapacidad, frente a los cuales, tampoco se proponen soluciones.

Es por ello que, **en paralelo a la adopción de medidas que, en positivo, procuren vencer las resistencias que el mercado ordinario aún ofrece a la inclusión laboral de las personas con discapacidad, por otro lado también deberían adoptarse otras que garanticen en todo momento la libertad a las personas con discapacidad para trabajar en aquellos entornos que les puedan resultar más favorables.** En este sentido, es de destacar que la propia UE aboga decididamente por **empoderar a las personas con discapacidad sobre su carrera profesional**, ya que sólo de esta manera puede garantizarse que ésta sea real y que sea efectiva (Active Inclusion of Young People with Health Problems or Disabilities)

Ello tiene una especial relevancia en relación con el debate sobre el papel del mercado protegido en relación con el mercado ordinario y con las tesis que defienden la necesidad de

que aquél se conciba exclusivamente como puente o transición a la inserción “ordinaria” o que se circunscriba a colectivos que difícilmente van a poder tener entrada en el mercado ordinario.

Es el acceso a un empleo y no el acceso a un tipo de mercado laboral, el que da sentido y contenido al derecho al trabajo y, a través de él, al derecho a la inclusión social.

Y es por ello, que las políticas públicas no deberían penalizar el mercado de trabajo protegido, cuando actúa de forma regular, en la medida en que como demuestran los datos, son los CEEs los que en la actualidad están ofreciendo mayores oportunidades de empleo a las personas con discapacidad.

(d) Promoción de la igualdad desde la erradicación de la discriminación indirecta y desde la promoción de la diversidad: la necesidad de evitar el fraccionamiento o la ruptura dentro del colectivo de personas con discapacidad en aras a preservar los objetivos de empleo para todo el colectivo

El Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 señala que *“se entenderán como colectivos prioritarios las personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo, especialmente jóvenes, con particular atención a aquellos con déficit de formación, mujeres, parados de larga duración, mayores de 45 años, personas con discapacidad o en situación de exclusión social, e inmigrantes, con respecto a la legislación de extranjería”*.

Se trata de colectivos que ya mencionaba con anterioridad, tanto la normativa estatal, como la comunitaria e internacional y que, posiblemente con el tiempo, muchos coincidirán en que se trata de **categorías demasiado genéricas, ya que, en primer lugar, no contemplan expresamente las “multi-discriminaciones” o “discriminaciones múltiples”** (esto es, la pertenencia de una sola persona a muchos de estos colectivos) **o, porque en segundo lugar, no parecen ser sensibles a la existencia de sub-colectivos dentro de cada una de las categorías, con niveles diferentes de demandas y necesidades.**

Sin embargo, el mismo texto normativo, hace una subdivisión dentro del colectivo de personas con discapacidad, destacando a las *“personas con discapacidad intelectual límite que tengan reconocida oficialmente esta situación, aunque no alcancen un grado de discapacidad del 33%”*, con respecto a las cuales se podrán adoptar medidas específicas de apoyo al acceso al empleo, y las *“personas con discapacidad con especiales dificultades para su inserción laboral”*, entre las que se incluyen:

1. Las personas con parálisis cerebral, personas con enfermedad mental o personas con discapacidad intelectual, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33%
2. Las personas con discapacidad física o sensorial, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65%.

Esta ha sido una subdivisión clásica en nuestro ordenamiento jurídico, basada en un distinción “estática” de tipologías y grados de discapacidad, que posiblemente exigiría una revisión en profundidad que integrara elementos cualitativos más próximos a la idea de “adaptabilidad”.

En todo caso, es de destacar que es una distinción que sólo se ha utilizado específicamente para incrementar el importe de las bonificaciones a la Seguridad Social y de las ayudas directas destinadas a facilitar la inserción laboral de las personas con discapacidad tanto en el mercado de trabajo ordinario como en el protegido y cuyo impacto, al igual que ocurre con el resto de bonificaciones directas a la contratación, es discutible en términos de generación de empleo neta.

Desde esta perspectiva, posiblemente sea **más razonable que la especial atención que puedan merecer estos colectivos se canalice a través de otro tipo de medida, con una mayor efectividad en relación con los objetivos de las políticas de inserción laboral. Nos referimos fundamentalmente, a las ayudas o incentivos a las unidades de apoyo a la actividad profesional en los CEEs**, que deberían someterse a una auditoría en profundidad para verificar el grado de cumplimiento real de las funciones que le otorga la normativa pero que, en cualquier caso, deberían ser la palanca fundamental y prevalente desde la cual ofrecer este tratamiento más ajustado a las especiales necesidades que este sub-colectivo demanda.

Desde esta perspectiva, de lo que se trataría es de **combinar una serie de medidas transversales y comunes para todo el colectivo de personas con discapacidad, con otras de naturaleza cualitativa que permitieran la mejora sobre aspectos específicos vinculados no sólo a la tipología o grado de discapacidad, como defienden algunos de forma excluyente, sino a factores como el género o la edad**. Todo ello, siempre, de acuerdo con los principios rectores de las políticas de inclusión de las personas con discapacidad y sin olvidar que, en relación con el empleo, los **objetivos fundamentales fijado por la Estrategia española sobre discapacidad 2012-2020** son :

1. *"impulsar el desarrollo de la **empleabilidad de un número creciente de personas con discapacidad** para garantizar el cumplimiento del objetivo general de empleo del Programa Nacional de Reformas de España 2011"*
2. *"Incorporar en la futura Estrategia Española de Empleo el factor discapacidad **manteniendo los avances normativos en vigor y mejorando éstos garantizando mínimos comunes** entre las diferentes Comunidades Autónomas"*
3. *Promover las actuaciones precisas para **fomentar y desarrollar la Nueva Economía sobre Discapacidad**"*
4. *Promover actuaciones específicamente dirigidas a impulsar la **incorporación de las mujeres con discapacidad al mercado laboral, en igualdad de oportunidades**"*

- (e) *Promoción de la corresponsabilidad y la solidaridad empresarial a través del establecimiento de cambios en las políticas de cuotas y las medidas sancionatorias: la necesidad de hacer cumplir los actuales estándares legales*

El análisis comparado de las políticas de apoyo a la integración laboral de las personas con discapacidad muestra claramente cómo otros Estados miembros de la UE han sido más ambiciosos e inflexibles en la exigencia de promover la contratación en el mercado ordinario. Ello, se refleja, por ejemplo, en el hecho de que en algunos países, la cuota mínima de contratación sea superior al 2% vigente en el Estado español, el papel de las medidas alternativas no exista o sea de más difícil acceso, o que las sanciones en caso de incumplimiento sean mayores.

Sea como sea, el volumen de recursos que se movilizan para la inserción laboral en el mercado ordinario, no está consiguiendo los resultados esperados o los que se corresponderían proporcionalmente con los mismos. Es por ello que, en un contexto de restricciones presupuestarias como el actual y en un contexto estratégico en el que la apuesta por la integración laboral de las personas con riesgo de exclusión y la lucha contra el desempleo y a favor del incremento de la tasa de actividad y de empleo es clara e inequívoca, podrían **reformarse las políticas sancionatorias y las fórmulas de reasignación presupuestaria, al objeto de reforzar dichos objetivos.**

En este sentido, se propone la **calificación como “finalistas” de todos los recursos destinados a la integración laboral de las personas con discapacidad y, por tanto, la reasignación íntegra de los recursos no utilizados**, de manera que puedan redistribuirse en el mismo ejercicio para cubrir las necesidades que puedan surgir, por ejemplo, en el caso de incrementos sobrevenidos de plantilla de los CEEs o que, en su caso, se les dote de carácter plurianual para poder engrosar el presupuesto de ejercicios siguientes.

Por otro lado y en materia sancionadora, se propone en el caso de conductas de discriminación o de incumplimiento de otras obligaciones legales en materia de discapacidad por parte de las empresas ordinarias, la posibilidad de que los CEEs puedan jugar un papel de colaboración (a través de contratos de prestación de servicios específicos) en el cumplimiento alternativo de dichas obligaciones, de manera que pudieran cumplir un papel de instrumento de mediación prevalente o prioritario en la resolución favorable de conductas irregulares por parte de las empresas ordinarias. Esto es, que desde los poderes públicos se promoviera a los CEEs que fueran específicamente acreditados al efecto (a través de un proceso de contratación específico), para que pudieran actuar como solución *ad hoc* en procesos sancionatorios incoados en contra de empresas ordinarias, para ofrecer una solución que permitiera el cumplimiento de los objetivos en materia de integración de personas con discapacidad.

- (f) *Promoción de la empleabilidad desde el establecimiento de un modelo de evaluación individual: la necesidad de situar el foco en la persona y en su empleabilidad*

Actualmente, **la labor de control que se realiza sobre la actividad de los CEEs es claramente de corte burocrático y especialmente centrada en aspectos económicos del centro**, en una línea claramente continuista con respecto de la información requerida por la Orden de 16 de marzo de 1983, de condiciones de empresas protegidas y CEEs y de Iniciación Productiva para su calificación, inscripción y ratificación registral. En este sentido, el art. 13 del Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre que regula los CEEs, señala que aquéllos que reciban alguna subvención o ayuda pública, deberán presentar anualmente una Memoria, en la que deberán incluir, además de la titularidad del Centro y su ubicación, su actividad principal y complementaria, la composición de su plantilla, la liquidación del presupuesto, el balance de situación, la cuenta de explotación, el proyecto de presupuesto del ejercicio siguiente y el cumplimiento de sus objetivos económicos y de ajuste personal y social.

Tan sólo este último aspecto, entraría a analizar la contribución e impacto que tienen las medidas de ajuste personal y social sobre la empleabilidad de las personas con discapacidad. Pero, no se incorpora ninguna otra medida o no se contempla ningún tipo de indicador, a partir de los cuales evaluar de forma homogénea y transversal esta actividad y medir su evolución.

Por otro lado, el art. 6 del Real Decreto 1386/1985, de 17 de julio, que regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en CEEs, señala que *"el trabajo que realice el trabajador minusválido en los CEE deberá ser productivo y remunerado, adecuado a las características individuales del trabajador, **en orden a favorecer su adaptación personal y social**"*.

Resultaría más acorde con la visión y misión de las políticas comunitarias de inclusión laboral de las personas con discapacidad, que la propia normativa aspirara a **promover y potenciar la profesionalización y productividad de las personas que trabajan en los CEEs**. De hecho, resulta algo desconcertante la ambivalencia con la que se mueve el legislador, por cuanto en el art. 8, en un tono y con una intención algo diferente a la del art. 6, prescribe que *"la organización y los métodos de trabajo que se apliquen a los CEEs tratarán de asemejarse lo más posible a los de la empresa ordinaria, si las condiciones profesionales del trabajador lo permiten, con el fin de favorecer su futura ocupación de un empleo ordinario"*. Esto es, parece que pretende el desarrollo pleno de la empleabilidad del trabajador, al objeto de que esté en disposición de trabajar en cualquier tipo de mercado de trabajo.

En este sentido, es cierto que el trabajo, como para el resto de personas, es un instrumento clave de dignificación, valoración social e integración. Pero ello no puede llevarnos a una visión reduccionista en la que el propio legislador se limita a recomendar la mera adaptación personal y social entre el puesto de trabajo y la persona que lo ocupa. Ésta, en todo caso, es una obligación dimanante de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales y que, de alguna manera, ya se avanza en el segundo párrafo del mismo artículo.

Como ocurre también con respecto al resto de personas trabajadoras, en el caso de las personas con discapacidad, **las empresas deberán velar, siempre que ello sea posible, por el cumplimiento del derecho a la promoción profesional, dentro o fuera de éstas. Ello, debería llevarnos a reclamar la adopción de toda una serie de medidas y la verificación de una serie de indicadores, sobre los que dar contenido a esa "profesionalidad y productividad" y sobre los que, incluso eventualmente, poder vincular algún tipo de ayuda o subvención en sustitución de algunas de las existentes.** Es por ello que sería conveniente adaptar la metodología y buena parte de los contenidos del denominado "*Work Capability Assessment*" vigente en UK en el marco del programa "*Access to Work*" y desde ahí incorporar toda una serie de indicadores adicionales que permitieran un análisis transversal, desde el que medir la progresión profesional de las personas con discapacidad una vez han entrado a trabajar en un CEE.

2.- Propuestas para la mejora e impulso de los CEEs como eje vertebrador de las políticas de inclusión de las personas con discapacidad

(g) Los CEEs como entidades no subsidiarias del mercado ordinario

Buena parte de la doctrina ha considerado tradicionalmente que el papel de los CEEs era subsidiario, de forma que el foco para cuestionar su efectividad se situaba en su deficitario rol de puente hacia el mercado ordinario. Esta concepción, en la que los CEEs –de forma similar a lo que ocurre con las empresas de inserción- se erigen fundamentalmente como entidades de tránsito hacia la "*normalización*", venía amparada normativamente. Así se infiere claramente del art. 37.1 de la LISMI que establecía como finalidad primordial de la política de empleo de los trabajadores con discapacidad, su integración en condiciones que garanticen la aplicación del principio de igualdad de trato, en el sistema ordinario de trabajo o, en su defecto, su incorporación al sistema productivo.

Sin embargo, **la nueva redacción del precepto supera dicha concepción, suprimiéndose cualquier prevalencia de un tipo de empleo sobre otro, ya que el ahora art. 37 LGDPD establece que será finalidad de la política de empleo aumentar las tasas de actividad y de ocupación e inserción laboral de las personas con discapacidad, así como mejorar la calidad del empleo y dignificar sus condiciones de trabajo, combatiendo activamente su discriminación.**

Desde esta perspectiva, la misión de los CEEs serían:

1. Favorecer y promover la inserción laboral de las personas con discapacidad, tanto en el mercado protegido como en el mercado ordinario
2. Favorecer y promover la promoción profesional de las personas con discapacidad dentro y fuera del mercado protegido

3. Favorecer y promover la mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad, especialmente en el ámbito de la salud, los servicios sociales y el empleo.

Y es en relación con esta misión que se han de poner en valor los CEEs, en la medida en que configuran un **nuevo modelo económico-productivo**, no regido exclusivamente en base a criterios mercantilistas, sino orientados a la consecución de un impacto positivo en relación con la finalidad y principios inspiradores de la economía social.

Es de señalar que el Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, ahonda en esta cuestión al establecer como uno de sus objetivos centrales, la incorporación de elementos cualitativos como la estabilidad, la conciliación o la generación de oportunidades, en base a los cuales enriquecer la tradicional perspectiva, en la que se buscaba fundamentalmente la consecución de indicadores cuantitativos. Y, de hecho, **al referirse al ámbito de oportunidades para colectivos con especiales dificultades, incide en el hecho de que la inserción laboral incorpora dos dimensiones: el acceso, pero también la permanencia en el empleo.**

Desde esta concepción, la **“normalización laboral” de las personas con discapacidad no está en su inserción en el mercado ordinario, sino simplemente en su inserción laboral.**

El modelo de crecimiento **“integrador”** institucionalizado en la Estrategia Europea 2020, asume que la referencia a la cohesión **“presupone que no es posible la consecución de mejoras en el mercado de trabajo si no se corrigen desequilibrios estructurales que afectan a ciertos grupos sociales”**, como en el caso de las personas con discapacidad, razón por la cual **“hay que aproximar sus tasas de actividad, ocupación y empleo a la de la población en general”**. En el mismo sentido ahonda la UE cuando en sus documentos sobre inclusión activa dirigida a jóvenes con discapacidad apunta que **“todos los proyectos y programas deberían garantizar en último extremo la participación en el mercado de trabajo <abierto>, para todos aquéllos que tengan las capacidades, el interés y la voluntad de participar en él”**.

Por tanto, resulta absolutamente inadecuado situar el foco en el mercado ordinario, cuando históricamente ha quedado demostrado que presenta limitaciones importantes para la consecución del objetivo de pleno empleo para las personas con discapacidad. Del mismo modo, que resulta inadecuado pretender fragmentar el mercado protegido o excluir de él a aquéllas entidades que, por ser de iniciativa privada y su gestión económica (orientación empresarial y potencial económico), han ido acercándose a los estándares de competitividad de las empresas ordinarias.

Los CEEs son un motor destacado para la evolución de la economía social y, por tanto, para la posible transformación del mercado ordinario, de manera que se les ha de dotar de los instrumentos adecuados para que puedan ser más competitivos, replanteando los criterios para su acreditación y funcionamiento, pero también promoviendo las alianzas dentro y fuera del ecosistema del mercado protegido, para conseguir los objetivos cuantitativos y cualitativos referidos en las diferentes normas que regulan la inserción

laboral de las personas con discapacidad y favoreciendo, como así también señala la UE, el apoyo suficiente a las empresas para retener a sus mejores profesionales.

(h) Establecimiento de garantías al tránsito equilibradas y que no penalicen a los CEEs: la necesidad de dotar a los CEEs de un mayor protagonismo en la intermediación y la interposición

El hecho de que consideremos que el papel de los CEEs no puede ser subsidiario, no significa que los CEEs no puedan llevar a cabo una política activa que favorezca el tránsito hacia el mercado laboral ordinario, en el marco, bien de sus políticas de promoción profesional, como en el marco de una posible acción más ambiciosa por parte de los poderes públicos para potenciar su papel de inserción y recolocación.

En estos casos, uno de los problemas que pueden plantearse y sobre el que, de hecho, ya se ha alertado desde algunos ámbitos (Estudio sobre la situación de los CEEs, SEPE, 2012, p. 168), es el del fracaso de los procesos de inserción en el mercado laboral ordinario promovidos, o en los que hayan participado los CEEs.

En este sentido, podría preverse que se establezca en favor de la persona con discapacidad un derecho de reingreso preferente, siempre y cuando, en paralelo, se establezcan otra serie de obligaciones para la empresa que ha decidido la rescisión del contrato, especialmente en el caso de que dicha rescisión pudiera estimarse improcedente (por ejemplo, la extensión de la responsabilidad en materia de Seguridad Social durante un determinado período de tiempo, la obligación de realizar determinadas aportaciones a un fondo de pensiones, etc...)

No se trata de una cuestión de fácil solución. Como apuntábamos anteriormente, viene siendo práctica habitual, consciente o inconscientemente, que se coloque una especial presión sobre los CEEs como consecuencia de las prácticas no inclusivas que, paradójicamente, se producen en las empresas ordinarias.

Es por ello que cualquier garantía al tránsito que pudiera arbitrarse para con los CEEs debería plantearse como una obligación recíproca en la que también pueda implicarse a las empresas ordinarias afectadas.

Y por supuesto e igualmente, debería venir acompañada del **reconocimiento o acreditación de los CEEs como empresas de colocación, recolocación o incluso de cesión de trabajadores (asimiladas a las ETTs)**, de manera que pudieran establecerse convenios o contratos de colaboración público-privada en su favor, que incorporaran compensaciones económicas por la consecución de determinados objetivos de integración en el mercado ordinario y que, incluso, podrían variar en función de la sostenibilidad en el tiempo de dicha integración. De este modo, si además se reforma la normativa en materia de enclaves laborales para eliminar las actuales limitaciones que presenta su regulación, **podrían incrementarse las formas de colaboración entre mercado ordinario y mercado protegido, favoreciendo la transformación del primero, a través de fórmulas más flexibles de agrupación y contratación empresarial.**

De este modo, los CEEs, con respecto a los cuales se ha renunciado a asimilar el régimen jurídico de las empresas de inserción, verían como su papel de puente hacia el mercado ordinario no comporta una merma de sus recursos operativos ni de su capacidad productiva, sino que los desajustes organizativos que los procesos de tránsito o reversión puedan provocarles, se ven debidamente compensados a través de otras medidas de ayuda o promoción.

- (i) *Regulación de la tipología de CEEs desde la asunción inequívoca de su integración en el concepto de “economía social”: la necesidad de recurrir a otros criterios de diferenciación que no estén vinculados a la adopción de determinadas formas jurídicas*

Como se ha manifestado de forma reiterada con anterioridad, los criterios que actualmente se utilizan para diferenciar entre CEEs, no se acomodan a la realidad normativa, ni a la realidad económica que ha instaurado la Ley 5/2011 de Economía Social.

A priori, la distinción entre CEEs de iniciativa pública o privada o CEEs con y sin ánimo de lucro no aporta información de valor, ni tampoco incorpora elementos de diferenciación significativa desde los cuales poder diferenciar en la aplicación de determinada normativa o en la atribución de determinados beneficios. Como señala la doctrina especializada (Sectores de la nueva economía 20+20), **la distribución o no de beneficios entre los socios no constituye una característica esencial de las empresas de la Economía Social.**

Todos los CEEs, a través de su actividad, son un cauce de participación en la vida pública de los colectivos de personas con discapacidad y, por tanto, de promoción de la cohesión social. Igualmente contribuyen al desarrollo local y territorial, en la medida en que trabajan a partir de unos valores y principios que excluyen absolutamente los riesgos de la deslocalización productiva y, como señalábamos al inicio, intervienen corrigiendo y compensando los desequilibrios que presenta el mercado de trabajo ordinario.

En esta línea y si nos situamos en el terreno específico de la innovación en el ámbito de la economía social, donde de manera indiscutible cabe situar la actividad de todos los CEEs acreditados como tales, podría resultar de mayor interés ensayar tipologías que pudieran contemplar la vinculación de estos CEEs con el mercado ordinario y visibilizar la riqueza y diversidad de formas institucionales y estructuras organizativas de las que pueden valerse.

Con ello, se rompería el sesgo ideológico que subyace entre aquéllos que defienden que la Economía Social sólo puede estar integrada por entidades sin ánimo de lucro y, a su vez, dispondríamos de más criterios para modular los diferentes tipos de ayudas públicas, pudiendo incorporar diferencias en función de si los CEEs forman o no parte de grupos empresariales o redes de colaboración, trabajan o no en exclusiva para los poderes públicos o para determinadas empresas del mercado ordinario, aquéllos que en paralelo han recibido la acreditación como empresas de colocación, recolocación o asimiladas a ETTs o, en definitiva, si crean o no empleo neto.

(j) Los CEEs como “núcleo” de las políticas de formación y desarrollo profesional de las personas con discapacidad

Actualmente nadie discute que la formación es un instrumento crucial para acceder al mercado de trabajo, mantenerse en él y desarrollarse y promocionarse profesionalmente. Igualmente, existe un consenso amplísimo respecto de la necesidad de desarrollar una cultura de formación a lo largo de la vida, a través de la cual, los individuos tomen conciencia de la necesidad de formarse y reciclarse permanentemente, pero también de la necesidad de que las administraciones y estructuras educativas se integren y vertebran para facilitar itinerarios formativos sobre los que puedan transitar los ciudadanos en cada una de sus fases vitales.

Por su conocimiento de la realidad de la discapacidad, por su conocimiento de las necesidades productivas presentes y futuras, pero también, porque son núcleos de producción reales, los CEEs tienen un enorme potencial por lo que se refiere al diseño e impulso de programas de formación profesional para personas con discapacidad, tanto en su dimensión estrictamente teórica como práctica.

En este sentido, pueden jugar un rol importantísimo en la **transición entre "los centros de educación especial" y el mercado de trabajo y entre el mercado de trabajo protegido y el ordinario**, hecho que permitiría el desarrollo de acciones normativas y programas específicos orientadas al impulso, en exclusiva o en colaboración con otros agentes, de medidas integradas de **desarrollo competencial, formación continua, "job placement" o formación dual y aprendizaje.**

(k) Los CEEs como instrumento vertebrador en las acciones de selección e intermediación

La especial vinculación que tienen los CEEs con el tejido asociativo que trabaja con personas con discapacidad, su experiencia y conocimiento en la inserción laboral de este colectivo y, por otro lado, su conocimiento de la realidad económica, productiva y social, convierten a los CEEs en agentes de inserción especializados y, por tanto, en una fuente de inserción efectiva. Esta es la razón por la cual, en línea con algunas propuestas remitidas al SEPE por algunas CCAA (Estudio sobre la situación de los Centros Especiales de Empleo en España, SEPE, 2012, p.97), debería valorarse la **acreditación automática de oficio de los CEEs como agencias de colocación y asimiladas a ETTs y garantizar que, en caso de cumplir con determinados estándares de calidad e impacto, pudieran erigirse como entidades preferentes en los sistemas de colaboración público-privada dirigidos a la inserción de las personas con discapacidad.**

Ello, incluso, podría venir acompañado por la adopción de otra serie de medidas de estímulo a la **colaboración entre mercado ordinario y mercado protegido, a través del fomento y estímulo del papel de los CEEs en la promoción de enclaves laborales para todo tipo de personas con discapacidad (actualmente con una tasa de éxito nula), a través de una mayor flexibilidad en los procesos de subcontratación y cesión de trabajadores o a través**

del fomento de la colaboración con las Mútuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, a través de la integrar a los CEEs en los procesos de reinserción laboral vinculados a procesos de incapacidad o invalidez derivados de contingencias comunes o profesionales.

(l) *La reorientación del papel de las unidades de apoyo y de los servicios de ajuste*

Existe un consenso mayoritario en considerar que la figura de las unidades de apoyo, los servicios de ajuste y los equipos multiprofesionales previstos en la normativa, no están adecuadamente definidos, ni adaptado a la realidad de muchos de los CEEs, pese a que también mayoritariamente se considere de forma favorable el potencial de sus funciones.

En este sentido, podría plantearse una **integración transitoria de estas estructuras dentro de las ya existentes en materia de prevención de riesgos laborales**, hecho que permitiría optimizar recursos, especializarlos y orientarlos a los objetivos que, en definitiva, establece la normativa en materia de "*adaptación funcional y social*".

En definitiva, las estructuras de prevención de riesgos en las empresas han de orientarse a la prevención de riesgos físicos y psicofísicos, cuestiones que confluyen en buena parte de las ocasiones con algunas de las funciones de los mencionados servicios y equipos. Por ello, podría plantearse una **modificación de la normativa de prevención que permitiera la configuración de responsables específicos en esta materia en las empresas y/o que configurara una nueva especialidad dentro de las que tradicionalmente se han contemplado como preceptivas (ergonomía y psicosocial, seguridad industrial e higiene)**.

(m) *La promoción de la innovación y la competitividad a través de un cambio en la estructura de las ayudas*

Es evidente que el contexto de crisis económica ha tenido un impacto en los importes destinados a las políticas activas de empleo ha generado que determinados sectores reivindiquen un trato de favor o el mantenimiento de determinadas ventajas de las que venían disfrutando hasta el momento. Sin embargo, y más allá de los condicionantes obvios derivados de la crisis económica, desde diversos sectores se ha puesto de manifiesto que determinadas políticas de subvención o un exceso de ayudas por puesto de trabajo, **acaban generando un efecto perverso sobre el colectivo de personas con discapacidad, en la medida en que puedan acabar derivando en dinámicas asistencialistas o en procesos ineficientes**.

Desde esta perspectiva, es del todo conveniente disponer de una auditoría que permita medir el impacto real de cada una de las ayudas a la inserción laboral de las personas con discapacidad que actualmente están en vigor y que cuya existencia pretende:

- a. Financiar parcialmente proyectos generadores de empleo (creación de centros o ampliación de los mismos. Orden Ministerial de 16 de octubre de 1998), siempre que el centro especial de empleo justifique adecuadamente la inversión que implica el proyecto para alguna o alguna de las siguientes acciones:
 - i. Subvención para asistencia técnica (estudios de viabilidad, auditorias...).
 - ii. Subvención parcial de intereses de préstamos de hasta 3 puntos de interés.
 - iii. Subvención para inversión fija en proyectos de reconocido interés social.
- b. Apoyar al mantenimiento de puestos de trabajo en CEE (Orden Ministerial de 16 de octubre de 1998), a través de:
 - i. Bonificación del **100 por 100 de la cuota empresarial a la Seguridad Social**, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedad profesional y las cuotas de recaudación conjunta..
 - ii. Subvenciones del coste salarial por un importe del **50 por 100 del salario mínimo interprofesional**. En el caso de contrato de trabajo a tiempo parcial, la subvención experimentará una reducción proporcional a la jornada laboral realizada.
 - iii. Subvenciones para adaptación de puestos de trabajo y eliminación de barreras arquitectónicas en una cuantía no superior a **1.803,04 euros** por puesto de trabajo
 - iv. Subvención, por una sola vez, destinada a equilibrar y sanear financieramente a los CEEs
 - v. Subvención dirigida a **equilibrar el presupuesto** de aquellos CEEs que carezcan de ánimo de lucro y sean de utilidad pública e imprescindibilidad.
 - vi. Los CEEs podrán recibir **asistencia técnica** destinada al mantenimiento de puestos de trabajo, pudiendo ser concedida a instancia de parte o de oficio cuando el estudio del expediente así lo demande.
- c. Ayudar a las Unidades de Apoyo a la Actividad Profesional (R.D. 469/2006, de 21 de abril).

A partir de la información obtenida, el siguiente paso, necesariamente y como fundamentábamos más arriba, ha de ser el de **deslindar la noción de "social", de la noción de "sin ánimo de lucro". O dicho de otra forma, separar claramente determinados beneficios fiscales asociados a la carencia de ánimo de lucro, de lo que deberían ser determinados beneficios asociados a la función social que realizan determinadas entidades, tengan el trato fiscal que tengan.** Como señalábamos más arriba, las políticas fiscales y tributarias obedecen a unos objetivos y bienes a proteger muy diferentes de los que rigen las políticas de empleo y trabajo, razón por la cual, no puede penalizarse desde la óptica de las políticas de inserción a aquéllas entidades que no han adoptado una determinada forma jurídica, pero que igualmente son generadoras de empleo y cumplen con los objetivos de la norma.

Es por ello que cualquier medida de apoyo a la inserción de las personas con discapacidad ha de medirse, ponderarse y mantenerse en función de:

1. **el grado de cumplimiento de los objetivos de empleo que la justifiquen y no en base a un aspecto formal, como es el de tener o no una determinada forma jurídica.**
2. **la sostenibilidad y viabilidad económica, productiva y empresarial de la entidad**

3. el grado de diversificación de la plantilla, en relación con la estructura poblacional, al objeto de garantizar entornos de trabajo equilibrados y reales

(n) *La promoción de la calidad y de la rendición de cuentas a través de sistemas de auditoría interna permanentes*

Finalmente, y en el marco de la promoción de la cultura de la rendición de cuentas ("accountability") y del desarrollo de sistemas de información y "business intelligence" a los que nos referíamos al inicio, deberían **mejorarse los sistemas de monitorización y seguimiento de la actividad de los CEEs, incorporando nuevas previsiones vinculadas al control de la función de desarrollo profesional de las personas con discapacidad.**

En este sentido, podría ser de utilidad el trasladar la metodología y buena parte de los contenidos regulados en los Planes de Igualdad regulados en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y adaptarla a la realidad de las personas con discapacidad de trabajan en los CEEs. De este modo, se dispondría en los CEEs de bases de datos de los que obtener información cuantitativa y cualitativa sobre aspectos como: contratación, formación, promoción, retribución, extinciones, índices de siniestralidad y bajas, etc..., desde los que valorar con mayor consistencia la aportación de los mismos a la mejora de la empleabilidad de sus trabajadores.

En conclusión:

Presentamos a continuación un listado de propuestas que sintetizan las reflexiones desarrolladas a lo largo del presente estudio. Se trata de unas medidas que han de venir inspiradas y regidas en todo momento, por las nuevas misión, visión y valores de los CEEs derivadas de la normativa en materia de Economía Social y que exigirían la necesidad de trabajarlas de forma monográfica y en detalle, a fin de que pudieran materializarse lo antes posible en diferentes medidas normativas.

El punto de partida que supone la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 1/2013 es una oportunidad para iniciar un proceso de transformación real, que sólo será capaz de conseguir sus objetivos si se aborda una reforma sistemática e integral, de forma secuencial, consensuada y abordando con rigor todos los problemas que subyacen a la actual situación del mercado laboral de las personas con discapacidad.

CUADRO RESUMEN

MISIÓN	VISIÓN	VALORES
Inserción de personas con discapacidades en el mercado laboral, con viabilidad y sostenibilidad	Buscar y conseguir oportunidades de negocio que permitan que todas las personas con discapacidad susceptibles de trabajar, tengan un trabajo digno y desarrollo personal	Dignidad, respeto, responsabilidad, proximidad, profesionalidad, acompañamiento, ética



<i>Open Data y rendición de cuentas ("accountability"): la necesidad de disponer de buenos sistemas de información y de evaluación previa a cualquier cambio del sistema normativo</i>
<i>Aproximación integral y transversal, pero desde la desagregación de los problemas de origen: la necesidad de diferenciar los paquetes de ayuda en función del "rol" que juega el "factor trabajo" para la persona con discapacidad</i>
<i>Derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio y a la libre elección de la fórmula de inserción: la necesidad de "favorecer" y no "imponer" las políticas de transición desde el mercado protegido al mercado ordinario</i>
<i>Promoción de la igualdad desde la erradicación de la discriminación indirecta y desde la promoción de la diversidad: la necesidad de evitar el fraccionamiento o la ruptura dentro del colectivo de personas con discapacidad en aras a preservar los objetivos de empleo para todo el colectivo</i>
<i>Promoción de la corresponsabilidad y la solidaridad empresarial a través del establecimiento de cambios en las políticas de cuotas y las medidas sancionatorias: la necesidad de hacer cumplir los actuales estándares legales</i>
<i>Promoción de la empleabilidad desde el establecimiento de un modelo de evaluación individual: la necesidad de situar el foco en la persona y en su empleabilidad</i>
<i>Los CEEs como entidades no subsidiarias del mercado ordinario</i>
<i>Establecimiento de garantías al tránsito equilibradas y que no penalicen a los CEEs: la necesidad de dotar a los CEEs de un mayor protagonismo en la intermediación y la interposición</i>
<i>Regulación de la tipología de CEEs desde la asunción inequívoca de su integración en el concepto de "economía social": la necesidad de recurrir a otros criterios de diferenciación que no estén vinculados a la adopción de determinadas formas jurídicas</i>
<i>Los CEEs como "núcleo" de las políticas de formación y desarrollo profesional de las personas con discapacidad</i>
<i>Los CEEs como instrumento vertebrador en las acciones de selección e intermediación</i>
<i>La reorientación del papel de las unidades de apoyo y de los servicios de ajuste</i>
<i>La promoción de la innovación y la competitividad a través de un cambio en la estructura de las ayudas</i>
<i>La promoción de la calidad y de la rendición de cuentas a través de sistemas de auditoría interna permanentes</i>

A MODO DE CIERRE

El presente informe pretende ser un documento técnico que contribuya a resituar el actual debate a propósito de las políticas de inclusión de las políticas de integración laboral de las personas con discapacidad y a aportar nuevos enfoques e ideas al papel que en este sistema, pueden jugar los CEEs.

El actual Gobierno central impulsó desde el inicio de la legislatura una serie de reuniones y foros de debate, desde los cuales tener un diagnóstico sobre las necesidades y retos que actualmente enfrentan estas políticas, en un contexto económico extraordinariamente difícil. Igualmente, desde diferentes ámbitos académicos y de consultoría, se han lanzado propuestas y planteamientos críticos sobre el actual marco normativo y sobre la conveniencia de mantenerlo en los términos actuales.

Todos ellos coinciden en una idea: el actual sistema parece agotado. Igualmente refleja un mismo diagnóstico: el actual sistema no sólo presenta disfunciones, sino que no está contribuyendo plenamente a los objetivos que le dieron origen en su día. Y finalmente, traspa un problema estructural de base: no existe un marco objetivo de información completo y sistémico que permita valorar cuantitativa y cualitativamente el problema al que se pretende dar solución y la idoneidad de las medidas que se proponen.

En este contexto, y con una voluntad constructiva, se han aproximado valoraciones técnico-jurídicas a algunas de las propuestas que están actualmente sobre la mesa y a debate y se ofrecen algunas soluciones nuevas y alineadas con algunos de los postulados de la nueva economía, con la voluntad de que, finalmente, sirvan para su impulso y para la consecución de una recuperación sostenible e inclusiva.