

EL ACCESO AL TRABAJO DE LAS PERSONAS DISCAPACITADAS

Inmaculada García Presas

Profesora Ayudante Doctora de Derecho Civil

Universidad de A Coruña

Recepción: 15 de junio de 2013

Aprobado por el Consejo de Redacción: 15 de julio de 2013

RESUMEN: Los discapacitados tienen derecho a trabajar, en igualdad de condiciones que los demás. Solo el juez puede establecer que una persona está incapacitada para trabajar. Actualmente los centros especiales de empleo son la alternativa de empleo más importante. Los enclaves laborales facilitan la transición desde estos centros hasta el empleo ordinario, en donde inicialmente pueden contar con preparadores laborales.

PALABRAS CLAVE: Deficiencia. Discapacidad. Discapacidad intelectual. Minusvalía mental. Trabajo libre. Empleo protegido. Empleo con apoyo. Enclaves laborales.

SUMMARY: The disabled people have right to work, in the same conditions as the other people. Only the judge can establish that a person is disabled to work. Nowadays the special centers of employment are the best alternative to find a job. The labor enclaves make it easier the transition from these centers up to the ordinary employment, where initially they are guided labor preparers.

KEY WORDS: Deficiency. Disability. Intellectual disability. Mental handicap. Free job. Protected employment. Supported employment. Labor enclaves.

SUMARIO: I. DEFICIENCIA, MINUSVALÍA Y DISCAPACIDAD. 1. Consideraciones generales de la discapacidad. II. EL DERECHO AL TRABAJO. 1. La normativa sobre el derecho al trabajo. 2. El derecho al trabajo de los discapacitados. 3. La discapacidad intelectual: su derecho al trabajo. III. LAS FORMAS DE TRABAJO. 1. El trabajo libre u ordinario. 2. El empleo protegido. 3. El empleo con apoyo. IV EL FOMENTO DEL EMPLEO. 1. El sector público. 2. El sector privado. 3. Los enclaves laborales. V A MODO DE CONCLUSIÓN: DISCAPACIDAD Y EMPLEO, PRESENTE Y FUTURO.

I. DEFICIENCIA, MINUSVALÍA Y DISCAPACIDAD.

A pesar de que, frecuentemente, los términos deficiencia, discapacidad y minusvalía se han empleado indistintamente, debido a la confusión que existe habitualmente sobre la nomenclatura en este tema, es preciso establecer diferencias entre ellos.

Así pues, atendiendo a una división tradicional, deficiencia es toda pérdida o anormalidad de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica; es decir, la consecuencia permanente de una enfermedad o un accidente en el organismo.

Minusvalía es una situación desventajosa para un concreto individuo, consecuencia de una deficiencia o de una discapacidad, que limita o impide el desempeño de un rol que es normal en su caso, en función de la edad, sexo y factores sociales y culturales. Esto es, la situación de desventaja que provoca la deficiencia o la discapacidad coartando el adecuado cumplimiento de su rol social¹.

Discapacidad es toda restricción o ausencia, debido a una deficiencia, de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano; es decir, la restricción en la actividad de una persona a consecuencia de una deficiencia.

Comprendiendo estas diferencias nos resultará más sencillo emplear el término adecuado en cada ocasión aún cuando se trata de conceptos que tienden a revisarse; así hoy se suele entender la discapacidad más como una "creación del entorno" que como un "atributo de la persona", a reconocer como "un concepto global, que incluye las deficiencias, las limitaciones en la actividad o las restricciones en la participación y que resulta de la interacción de las personas con el entorno"². Es más, actualmente, se tiende a un cambio terminológico y a hablar más que de discapacidad de personas, de personas en situación de dependencia³, con lo cual parece querer subrayarse que estamos ante una coyuntura relativa y que puede cambiar.

1 Véase MILLÁN CALENTI, J.C. (coord.), *Discapacidad intelectual y envejecimiento*, A Coruña, 2006, págs. 18 y 19.

2 BIEL PORTERO, I., *Los derechos humanos de las personas con discapacidad*, Valencia, 2011, págs. 31, 45. Véase PALACIOS, A., "La Ley 39/2006 a la luz del modelo social y de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad", en BARRANCO AVILÉS, M. C. (coord.), *Situaciones de Dependencia, discapacidad y Derechos. Una mirada a la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia desde la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Madrid, 2010, págs. 39-40.

3 GARCÍA GARNICA, M. C., "Consideraciones generales. La eficacia transversal del modelo social del tratamiento jurídico de la discapacidad y la dependencia", en GARCÍA GARNICA, M. C. (dir.), *Estudios sobre Dependencia y Discapacidad*, Cizur Menor (Navarra), 2011, pág. 35.

Por otra parte, si se suma la condición de discapacitado a la de ser mujer la inserción en un determinado mercado laboral es, todavía, más difícil; se suele hablar, en este sentido, de una doble discriminación⁴.

1. Consideraciones generales de la discapacidad

La clasificación tradicional distingue, en todo caso, entre discapacidad física, psíquica (o intelectual) y sensorial; sin embargo, cada uno de estos apartados se ha abierto a nuevos contenidos (la discapacidad intelectual, prácticamente identificada con el retraso mental, incluye, actualmente, enfermedades como el autismo, que no tienen, necesariamente, que llevar aparejado aquél) y se alude a un cuarto tipo de discapacidad, que es la que deriva de los trastornos psiquiátricos o psicológicos⁵.

Si existe un sector de la población –alrededor de un 8,5%, esto es, más de 3.8 millones de personas residentes en hogares españoles; por sexo, más de 2,30 millones de mujeres frente a 1,55 de hombres– que sufre y necesita de la ayuda y del apoyo de todos, sin ningún lugar a dudas, éste es el de las personas con discapacidad. Además no nos podemos olvidar de sus familias⁶, lo que supone, por otra parte, que sean alrededor de doce millones de personas, teniendo en cuenta, precisamente, esos entornos familiares, los afectados por esta circunstancia⁷.

II. EL DERECHO AL TRABAJO

1. La normativa sobre el derecho al trabajo

Cabe contextualizar lo que nos ocupa en una normativa de ámbito universal, contándose, al respecto, con un instrumento internacional relevante: la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que entra en vigor el 3 de mayo de 2008 formando parte del sistema de tratados de los derechos humanos de Naciones Unidas⁸. Pues bien, el artículo 27 de la citada Convención recoge el derecho al trabajo de los discapacitados.

Esta Convención y su Protocolo Facultativo fueron ratificadas por España el 21 de abril de 2008, entrando en vigor el 3 de mayo de ese mismo año. Ello supuso, atendiendo a

-
- 4 Véase MOYA MOYA, A., *Mujer y discapacidad: una doble discriminación*. Ed. Hergué, Huelva, 2004; BENGOCHEA GIL, M. A., "Mujeres con discapacidad: diferencia, exclusión y doble discriminación. Marco legislativo y propuestas para fomentar la igualdad" en CUENCA GÓMEZ, P., (ed.), *Estudios sobre el impacto de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con discapacidad en el Ordenamiento jurídico español*, Dykinson, Madrid, 2010, págs. 479-518; TORRES LÓPEZ, M. A., *La discapacidad en el Derecho Administrativo*, Cizur Menor (Navarra), 2012, pág. 246.
- 5 DE SALAS MURILLO, S., "La valoración de la (dis)capacidad en nuestro sistema jurídico: una visión general", en DE SALAS MURILLO, S. (coord.), *Hacia una visión global de los mecanismos jurídico-privados de protección en materia de discapacidad*, Zaragoza, 2010, pág. 19.
- 6 VIVAS TESÓN, I., *La dignidad de las personas con discapacidad. Logros y retos jurídicos*, Madrid, 2010, pág. 19.
- 7 DELEGACIÓN DEL CERMI PARA LA CONVENCIÓN DE LA ONU, *Derechos humanos y discapacidad. Informe España 2011*, Madrid, 2012, pág. 9.
- 8 BIEL PORTERO, I., *Los derechos...*, cit. pags. 103, 139.

lo que ordena el artículo 96 de la Constitución Española, en su apartado primero, que, desde ese momento, se integra en el ordenamiento interno y conlleva la pertinente adaptación y modificación de diversas normas propias.

El artículo 9.2 de la Constitución Española de 1978 insta a los poderes públicos a que promuevan las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y grupos en que se integran sean reales y efectivas, así como a remover los obstáculos que impidan o dificulten la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Será el artículo 35 de la Carta Magna el que manifieste que todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo. Asimismo establece, en su artículo 49, que los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de las personas con discapacidad, a las que prestarán la atención especializada que requieran y las ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que el título I otorga a todos los ciudadanos. Entre esos derechos recogidos en los artículos 35 y 40 del mismo título figuran el derecho al trabajo de todos los españoles, la libre elección de profesión y oficio, la promoción del trabajo y una remuneración suficiente.

En todo caso la propia Constitución atiende, en su artículo 49, a un modo de entender la discapacidad que parte de un modelo médico superado conceptualmente por la Convención de 2006, en la que se asume una perspectiva social a la hora de reconocerla⁹. Naturalmente, el modo de entender la discapacidad, en la normativa propiamente hispana, asumirá modificaciones partiendo del nuevo marco normativo internacional¹⁰.

El Estatuto de los Trabajadores, en su artículo 4, se refiere, por lo demás, a la discapacidad en un doble sentido: para destacar que es especialmente atentatorio del principio-derecho de igualdad y no discriminación rechazar para el desempeño de un empleo

9 Véase CAMPOY CERVERA, I., "La discapacidad y su tratamiento en la Constitución española de 1978", en JIMÉNEZ, E. P. (coord.), *Igualdad, No Discriminación y Discapacidad. Una visión integradora de las realidades española y argentina*, Ediar, Buenos Aires, 2006, págs. 139-170.; CAMPOY CERVERA, I., "La discapacidad y su tratamiento en la Constitución española de 1978", en CAMPOY CERVERA, I., PALACIOS, A. (eds.), *Igualdad, No Discriminación y Discapacidad. Una visión integradora de las realidades española y argentina*, Dykinson, Madrid, 2007, págs. 145-207.

10 Véanse, en este sentido, BARIFFI, F., PALACIOS RIZZO, A., *La discapacidad como una cuestión de derecho. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Ed. Cinca, Madrid, 2007; CABRA DE LUNA, M.A., *Derechos humanos de las personas con discapacidad en la Convención Internacional de las Naciones Unidas*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2007; SANJOSÉ GIL, A., "El primer tratado de derechos humanos del siglo XXI: la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 13 (2007), págs. 1-26; CARDONA LLORENS, J., BIEL PORTERO, I., "Derechos humanos y capacidad diversa: la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad", en VV.AA., *Studi in Onore di Umberto Leanza*, Editoriale Scientifica, Nápoles, 2008, págs. 29-51; PALACIOS, A., *El modelo social de discapacidad. Orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Cinca, Madrid, 2008.; ASÍS ROIG, R. de., "La Convención de la ONU como fuente de un nuevo Derecho de la discapacidad", en VV. AA., *Hacia un nuevo Derecho de la discapacidad. Estudios en homenaje al profesor Rafael de Lorenzo*, Editorial Aranzadi, Madrid, 2009, págs. 307-318; ASÍS ROIG, R. de., BARRANCO AVILÉS, M. C., CUENCA GÓMEZ, P., PALACIOS RIZZO, A., "Algunas reflexiones generales sobre el impacto de la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad en el Derecho Español", en CUENCA GÓMEZ, P. (ed.), *Estudios sobre impacto de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad en el Ordenamiento Jurídico Español*, Madrid, 2010, págs. 11-34; JIMÉNEZ CANO, R. M., "Hacia un marco conceptual adecuado de la normativa española sobre personas con discapacidad", en CUENCA GÓMEZ, P. (ed.), *Estudios... cit.*, págs. 65-87.

a una persona con discapacidad que se halle "en condiciones de aptitud para desempeñar el trabajo o empleo de que se trate"; y para subrayar la proscripción de toda forma de acoso en el entorno laboral, también del acoso por razón de discapacidad, en tanto en cuanto esta práctica implica un grave desprecio a la dignidad de la persona.

2. El derecho al trabajo de los discapacitados

La Declaración Universal de los Derechos Humanos especifica el derecho al trabajo en su artículo 23. También se hace referencia a los derechos laborales en la Carta Social europea siendo especificado en el mundo de la discapacidad, como se ha dicho, en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹¹.

El acceso al trabajo es importante desde el ámbito económico, psicológico y sociológico. En el plano económico, los recursos producidos por nuestra actividad nos garantizan nuestra independencia financiera, condición de nuestra autonomía y autodeterminación. En el plano psicológico, el trabajo nos aporta satisfacción personal, autoestima renovada y potenciada. En el plano sociológico, el hecho de ocupar un empleo constituye en si mismo un reconocimiento social y nos permite ser miembros activos de la sociedad, participar y aportar nuestra contribución al bien de la comunidad¹².

Por lo tanto, el derecho al trabajo es "dual". Por un lado, es una libertad –la persona con discapacidad es libre para trabajar– y, por otro, es un derecho social ya que vivimos en un Estado social de Derecho y, por lo tanto, todos, también las personas con discapacidad, podemos y debemos exigir que se establezcan las condiciones reales y efectivas para que tengamos la oportunidad de acceder a un puesto de trabajo; además tenemos derecho a que se desarrollen políticas activas que nos hagan "empleables"¹³.

Obviamente el trabajador con discapacidad es titular de todos los derechos de los que es titular cualquier trabajador, esto es, los recogidos en el artículo 4 del Estatuto de los Trabajadores, en la Constitución y en las Leyes. De la misma manera que es titular de los derechos también le atañen todos los deberes laborales; es decir, los comprendidos en el artículo 5 del Estatuto de los trabajadores, los que puedan derivarse de su contrato de trabajo y, en general, todos los que imponga el ordenamiento.

Concretamente, en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, se alude al fomento del empleo de las personas con discapacidad en su disposición adicional 14, por la que "Las entidades privadas que aspiren a gestionar por vía de concierto prestaciones o servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia deberán acreditar con carácter previo, en el caso de que vinieran obligadas a ello, el cumplimiento de la cuota de reserva para personas con discapacidad o, en su defecto, las medidas de carácter excepcional establecidas en el artículo 38 de la Ley 13/1082, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos,

11 Véase ARAGÓN GÓMEZ, C., "El impacto de la Convención en materia laboral", en CUENCA GÓMEZ, P. (ed.), *Estudio...*, cit., págs. 189-228.

12 AMOR PAN, J. R., *Ética y discapacidad intelectual*, Madrid, 2007, pág. 269.

13 OLARTE ENCABO, S., *Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades. La subjetivación de las políticas activas de empleo*, Pamplona, 2008, pág. 81.

y reguladas en el Real Decreto 364/2005, de 8 de abril"¹⁴; ha de tenerse en cuenta, por lo demás, que esta ley de 2006 ya es consecuente con la adecuación de la normativa hispana a un concepto de discapacidad acorde con el modelo social de discapacidad que se propugnará desde la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de ese mismo año¹⁵.

Es relevante, también, el Real Decreto 1.856/2009, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 161 bis de la Ley General de la Seguridad Social en lo relativo a la anticipación de la jubilación de los trabajadores con discapacidad en grado igual o superior al 45 por 100¹⁶.

Será, en todo caso, la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad la que asuma, en lo relativo al empleo, directrices importantes. En primer lugar, en su artículo 1 -que modifica, la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad- aporta una visión novedosa, en el Derecho español, sobre las personas con discapacidad entendiéndolas como "...aquellas que presenten deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás".

La Estrategia Española de Empleo 2012-2014, aprobada por Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, supone, en un momento posterior, un marco normativo para la coordinación y ejecución de las políticas activas de empleo en el Estado que contemplan medidas para la inserción laboral de las personas discapacitadas en el trabajo protegido, a través de los centros especiales de empleo, así como incentivos al mantenimiento del empleo consistentes en subvenciones a los costes salariales.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas cabe citar la Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad de Castilla y León en la que, entre otras medidas, se plantea "detectar y desarrollar nuevas oportunidades de empleo para las personas con discapacidad a través de los itinerarios personalizados de empleo"¹⁷.

En esta materia del acceso al trabajo, en nuestro país ni en casi ningún otro, no estamos ante un problema resuelto; no todo lo que se está haciendo es verdaderamente positivo, pero puede afirmarse que los poderes públicos, españoles y europeos, entienden bien la cuestión, la han abordado con corrección y decisión y cabe pensar que serán capaces de solventarla, a corto o a medio plazo¹⁸.

14 Véase ARAGÓN GÓMEZ, C., "Aspectos laborales de la Ley de Dependencia a la luz de la Convención Internacional sobre derechos de las personas con discapacidad"; en BARRANCO AVILÉS, M. C. (coord.), *Situaciones de Dependencia, discapacidad y Derechos. Una mirada a la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia desde la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Madrid, 2010, págs. 231-234.

15 PALACIOS, A., "La Ley..." cit., pág. 48.

16 BOE, 22 de Diciembre 2009, núm. 307, págs. 111134 y ss.

17 BO. Castilla y León, 24 mayo 2013, núm. 98, págs. 33009 y ss.

18 MARIN CALERO, C., *La integración jurídica y patrimonial de las personas con discapacidad psíquica o intelectual*,

3. La discapacidad intelectual: su derecho al trabajo

Para que se dicte una sentencia de incapacitación es preciso que la persona no pueda gobernarse por sí misma como consecuencia de una enfermedad o deficiencia persistente de carácter físico o psíquico (art. 200 del CC). Sin embargo, los discapacitados intelectuales no siempre están incapacitados, ya que si pueden gobernarse por sí mismos no recaerá sobre ellos una sentencia en este sentido. No obstante, en ocasiones, y debido a la imposibilidad de autogobierno, los discapacitados intelectuales están incapacitados judicialmente, lo cual no significa que tengan limitado el acceso al trabajo. En efecto, será la sentencia de incapacitación la que establezca los límites del ejercicio de cada derecho, entre los que se encuentra el derecho al trabajo. La citada resolución judicial puede indicar expresamente que no hay ningún inconveniente para que trabaje, o bien puede establecer que no puede trabajar ya que presenta un grado de incapacidad absoluta. Otra posibilidad es que exprese que en el momento de la firma del contrato de trabajo, además del consentimiento del incapacitado que es necesario en todo caso, también conste la autorización de su representante.

En efecto, se ha de concluir necesariamente que privar injustificadamente del derecho al trabajo a un joven con discapacidad intelectual atenta contra su dignidad y menoscaba el desarrollo de su personalidad. Tan solo la autoridad judicial puede establecer que una persona se encuentra incapacitada para trabajar (art. 199 del CC). Si no se indica nada expresamente en una sentencia de incapacitación hay que entender que los derechos de la personalidad no han sido limitados por dicha resolución y, por ello, no se han puesto limitaciones al ejercicio del derecho al trabajo.

Cuando en España empezó el movimiento asociativo, en los años sesenta, la primera preocupación de las familias en las que había hijos con discapacidad intelectual fue que recibieran una atención adecuada, principalmente una satisfactoria atención educativa. Posteriormente, la preocupación fue extendiéndose al empleo y, más tarde, a las alternativas residenciales¹⁹.

La Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²⁰ contempla, en la Disposición adicional sexta, "Medidas en favor de las personas con capacidad intelectual límite". Dice así: "El Gobierno, en el marco de la Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad, y en el plazo de doce meses, presentará medidas de acción positiva dirigidas a promover el acceso al empleo de las personas con capacidad intelectual límite, que tengan reconocida oficialmente esta situación, aunque no alcancen un grado de discapacidad del 33 por ciento. Reglamentariamente el Gobierno determinará el grado mínimo de discapacidad necesario para que opere esta aplicación".

Madrid, 2005, pág. 13.

19 VERDUGO, M. A., "Calidad de vida en las familias con hijos con discapacidad intelectual", en VERDUGO, M. A. (ed.), *Familias y discapacidad intelectual*, Madrid, 2000, pág. 183.

20 BOE, 2 Agosto 2011, núm. 184, págs. 87478 y ss.

III. LAS FORMAS DE TRABAJO

1. El trabajo libre u ordinario

Se llama, también, abierto o competitivo; se entiende, así, el empleo de una persona con discapacidad sin especiales condiciones de protección. El discapacitado participa, a nivel de igualdad, con el trabajador normal en derechos y deberes. En España existe una discriminación positiva hacia este colectivo. Así hay ayudas económicas para la adaptación de puestos de trabajo y medidas de fomento de la contratación, tales como reducción de cuotas de la Seguridad Social y subvenciones²¹.

2. El empleo protegido

La Ley 13/ Familia y discapacidad intelectual 1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad²², prevé la posibilidad de incorporación de los discapacitados al sistema productivo a través de los centros especiales de empleo, que se configura como una fórmula especial de trabajo protegido.

El trabajo protegido se proporciona a aquellas personas con discapacidad que, si bien pueden realizar actividades productivas, no han conseguido adaptarse a las condiciones de un trabajo ordinario o, simplemente, no han encontrado un puesto de trabajo en el mercado. En España este tipo de actividad se realiza básicamente en los centros especiales de empleo que son empresas y, por lo tanto, deben de funcionar como tales. Pueden crearse como unidades de producción independientes o al amparo de empresas mayores que les suministran trabajo. Su función primordial es garantizar a sus trabajadores un empleo estable y una retribución justa. En la actualidad se configuran como la alternativa de empleo más importante para este colectivo²³.

Los centros especiales de empleo se configuran, pues, como empresas diseñadas para ofrecer, a los discapacitados, la oportunidad de tener un empleo. Por ello, son empresas en sentido estricto que, en consecuencia, participan regularmente en las operaciones del mercado y compiten con las empresas que se califican como "ordinarias", con la finalidad de distinguirlas de los centros especiales de empleo²⁴.

Por otra parte, la citada Ley de 1982, define los centros especiales de empleo como aquellos cuyo objetivo principal es realizar un trabajo productivo, participando regularmente en las operaciones del mercado y teniendo como finalidad asegurar un empleo remunerado y la prestación de servicios de ajuste personal y social que requieran sus trabajadores con discapacidad, a la vez que es un medio de integración del mayor número de personas trabajadoras con discapacidad al régimen de trabajo normal (art. 42).

21 AMOR PAN, J.R., *Ética...*, cit., pág. 278.

22 BOE, 30 abril.1982, núm. 103, pág. 87478.

23 AMOR PAN, J. R., *Ética...*, cit., págs. 278 y 279.

24 INGLÉS, J. L., CERRILLO, R., "Los jóvenes trabajadores con discapacidad intelectual: derechos y deberes emanados de la Constitución Española y de las leyes", en DE MIGUEL BADESA, S., CERRILLO MARTÍN, R. (coords.), *Formación para la inclusión laboral de personas con discapacidad intelectual*, Madrid, 2010, pág. 50.

Es importante resaltar que se conceden ayudas destinadas al mantenimiento de puestos de trabajo en centros especiales de empleo mediante la financiación parcial de los costes salariales de las personas con discapacidad que prestan servicios en los mismos.

Se ha de tener presente que los trabajadores con discapacidad que prestan sus servicios en un centro especial de empleo, lo hacen en una empresa –que es la naturaleza del centro especial de empleo– lo que conlleva que sean “trabajadores”, a todos los efectos, y que se respeten todos sus derechos reconocidos por la Constitución española y por las leyes.

En efecto, el trabajo en centros especializados o en empresas especiales, aisladas de la competencia comercial y, lo que es peor, aisladas del mundo, y sin verdaderos hábitos laborales, ni respecto de la exigencia o la disciplina, ni menos aún, respecto de la percepción de un salario adecuado, no puede considerarse como integrador. Por lo tanto, el trabajo en los centros ocupacionales y en los centros especiales de empleo puede, y aún eso es más que dudoso, constituir una buena terapia o rehabilitación; pero no integra, más bien segrega o aparta al discapacitado del resto de la sociedad²⁵.

3. El empleo con apoyo

Una de las medidas que más puede beneficiar la inserción de los discapacitados graves en el mercado de trabajo ordinario es el empleo con apoyo que consiste en un conjunto de actividades de orientación y acompañamiento individualizado que prestan, en el mismo puesto de trabajo, preparadores laborales especializados a los trabajadores con discapacidad con especiales dificultades de inserción laboral que lleven a cabo su actividad en empresas normalizadas, del mercado ordinario de trabajo, en condiciones parecidas a las demás trabajadores que desempeñan puestos similares - Exposición de motivos de la Orden de 18 de marzo de 2011 de la Comunidad autónoma de Galicia²⁶-.

Normativamente será en el año 2007 la primera vez que se contempla el empleo con apoyo, concretamente, en el Real Decreto 870/2007, de 2 de julio²⁷, que se limita a establecer unas subvenciones dirigidas a sufragar los primeros meses de apoyo de los “preparadores laborales”, denominación utilizada por el Real Decreto para referirse a quienes prestan apoyo a la persona con discapacidad cuando da sus primeros pasos en la empresa ordinaria.

Empleo protegido y empleo con apoyo son dos modelos antagónicos de incorporación al mercado de trabajo de personas con discapacidad. El empleo con apoyo apuesta por la integración en la empresa “ordinaria” y, también, resulta más eficiente cuando se compara con el empleo protegido, siguiendo modelos de análisis de coste-beneficio. El empleo protegido tiene cierto arraigo en nuestro Derecho a través de los llamados “centros especiales de empleo”- Orden 48/2011, de 26 de enero, de Castilla y León²⁸; Órdenes de 21 de febrero²⁹ y de

25 MARIN CALERO, C., *La integración...*, cit. pág. 12.

26 *DO Galicia*, 30 marzo 2011, núm. 63, págs. 5496 y ss.

27 *BOE*, 14 julio 2007, núm. 168, págs. 30618 y ss.

28 *BO Castilla y León*, 29 diciembre 2010, núm. 250, págs. 8104 y ss.

29 *DO Galicia*, 2 marzo 2011, núm. 42, págs. 3453 y ss.

11 de octubre de 2011 de Galicia³⁰; Resolución de 11 de abril de 2011 de las Islas Baleares.³¹- No obstante, el empleo con apoyo no ha sido reconocido por nuestro Derecho hasta el año 2007³².

IV. EL FOMENTO DEL EMPLEO

La Constitución Española dispone, en su artículo 41, que los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica y, de manera especial, realizarán una política orientada al pleno empleo.

Las empresas públicas y privadas de más de cincuenta trabajadores así como las diferentes Administraciones Públicas están obligadas a reservar un porcentaje de sus puestos de trabajo para ser ocupados por trabajadores con discapacidad (física, intelectual o sensorial). Esta medida no tiene una gran operatividad real y su incumplimiento está muy generalizado al no existir mecanismos de control y de sanción³³.

1. El sector público

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, en su artículo 27.1.g), establece que los Estados Partes asumen el compromiso de adoptar las medidas pertinentes para "emplear a personas con discapacidad en el sector público".

El trabajo es uno de los mayores factores de integración social de cualquier persona y, cuando se trata de personas con discapacidad, este factor tiende a convertirse en fundamental. No obstante, los discapacitados sufren aún mayores dificultades que la población general para encontrar empleo, a pesar de la existencia de medidas legales, de incentivos económicos, subvenciones o programas dirigidos a las empresas privadas que aseguran, en la medida de lo posible, el derecho constitucional al trabajo de las personas con discapacidad y, en consecuencia, el hacer realidad el principio de igualdad respecto al empleo. En efecto, si está resultando difícil el acceso de tales personas al ámbito laboral privado, en la esfera de las Administraciones Públicas, como reconoce expresamente la exposición de motivos de la Ley 53/2003, de 10 de diciembre, sobre Empleo Público de Discapacitados³⁴, la incorporación de las personas con discapacidad al empleo público ofrece un "panorama desalentador".

El acceso a la función pública para personas con discapacidad³⁵ ha sido regulado a partir de la Ley La Ley 26/2011, resultando, en este sentido, de particular interés, su artículo

30 *DO Galicia*, 18 octubre 2011, núm. 199, págs. 30429 y ss.

31 *BO. Illes Balears*, 16 abril 2011, núm. 57, págs. 71 y ss.

32 INGLÉS, J. L., CERRILLO, R., "Los jóvenes...", cit., pág. 56.

33 AMOR PAN, J. R., *Ética...*, cit., pág. 278.

34 *BOE*, 11 diciembre 2003, núm. 296, págs. 44082 y ss.

35 Véanse CORDERO GORDILLO, V., "El acceso al empleo público de las personas con discapacidad", En VV. AA., *El Estatuto básico del empleado público: XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 2009, vol. 1, págs. 145-163; MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, A. J., *El empleo público y las personas con discapacidad*, Cinca, Madrid, 2009; VILLALBA PÉREZ, F. L., "La dimensión social de la contratación pública. El sector de la discapacidad en la Ley de Contratos del Sector Público", *Revista Andaluza de Administración Pública*, 74 (2009), págs. 49-100; TORRES LÓPEZ, M. A., *La discapacidad...*, cit., págs. 170-184.

11, por el que se modifica la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público: "1. En las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al siete por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, considerando como tales las definidas en el apartado 2 del artículo 1 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, siempre que superen los procesos selectivos y acrediten su discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas, de modo que progresivamente se alcance el dos por ciento de los efectivos totales en cada Administración Pública.

La reserva del mínimo del siete por ciento se realizará de manera que, al menos, el dos por ciento de las plazas ofertadas lo sea para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual y el resto de las plazas ofertadas lo sea para personas que acrediten cualquier otro tipo de discapacidad".

El hecho de que las Comunidades Autónomas hayan asumido funciones en materia de discapacidad, desde sus respectivos estatutos³⁶, explica que hayan legislado al respecto.

Existen comunidades autónomas que cuentan con un Consejo Asesor para la integración de la discapacidad en la función pública. Dicho órgano técnico es de asesoramiento y participación con la finalidad de estudiar y de promover las iniciativas que se desarrollen para alcanzar una inserción laboral efectiva de las personas con discapacidad en la Administración autonómica.

En Galicia este Consejo Asesor está adscrito a la Dirección General de la Función Pública de la Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia por ser ésta la competente en materia de función pública -Decreto 143/2008, de 3 de julio (art. 1)³⁷-.

En Canarias el Decreto 8/2011, de 27 de enero, regula el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, a la provisión de puestos de trabajo y a la formación en la Administración pública de la comunidad autónoma de Canarias³⁸. El objeto de este Decreto es promover las medidas necesarias para que las personas con discapacidad puedan acceder al empleo público, a los puestos de trabajo y a la formación en igualdad de condiciones con el resto de los aspirantes o empleados públicos. Según esta norma son discapacitados quienes tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento (art. 1). Las personas con discapacidad podrán acceder al empleo público con sujeción, además de a los principios constitucionales generales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad que rigen el acceso a la función pública, a los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación, accesibilidad universal y compensación de las desventajas (art. 3).

En los procesos de acceso al empleo público, a la promoción interna, a la formación y a los procedimientos de provisión de puestos de trabajo de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias se reservará un cupo como mínimo del 7 % para su cobertura por las personas afectadas por discapacidad. Esta reserva mínima se podrá

36 DURÁN RUIZ, F. J., "El tratamiento...", cit., págs. . 313-336.

37 *DO Galicia*, 17 julio 2008, núm. 138, págs. 13769 y ss.

38 *BO Canarias*, 24 febrero 2011, núm. 40, págs. 3887.y ss.

desglosar del siguiente modo. Por un lado, un mínimo del 5 % de las plazas incluidas en la oferta de empleo público se reservarán para ser cubiertas por personas con discapacidad física, sensorial o psíquica que no tenga su origen en retraso mental leve, moderado o límite, por otro lado, se podrá reservar un máximo del 2 % de las plazas incluidas en la oferta de empleo público para ser cubiertas por personas con discapacidad intelectual, leve, moderada o límite (art. 4).

En La Rioja el acceso al empleo público de las personas con discapacidad se reconoce en el Decreto 7/2011, de 18 de febrero, que modifica el Decreto 51/2008, de 5 de septiembre³⁹ y en Castilla- La Mancha el empleo público se trata en el Decreto 4/2011, de 10 de marzo⁴⁰. En estas comunidades autónomas el porcentaje de plazas reservadas a discapacitados coincide con lo establecido en la Comunidad Autónoma de Canarias –es decir, el 7 % se distribuirá entre las personas con discapacidad física o sensorial -5 %- y las personas con discapacidad intelectual -2 %- . También en La Rioja y en Castilla- La Mancha se considera discapacitado a quien tenga un grado de minusvalía igual o superior al 33 %.

La Región de Murcia coincide con la Comunidad Autónoma de Canarias, de La Rioja y de Castilla- La Mancha en lo relativo a quién es considerado discapacitado y al número de plazas de empleo público reservada a este colectivo. Sin embargo en el Decreto 93/2011, de 27 de mayo, sobre el acceso y la provisión de puestos de trabajo de personas con discapacidad en la Función Pública de la Administración Pública de la Región de Murcia⁴¹, se hace por primera y única vez en España la siguiente precisión "del cupo general del 7 %... un cupo no inferior al 2 % se destinará mediante convocatoria independiente a personas con discapacidad intelectual, excepto para el ámbito docente no universitario y, en el caso del Servicio Murciano de Salud, respecto del personal que desarrolle cometidos asistenciales"(art. 6)⁴².

El Principado de Asturias -Decreto 6/2012, de 16 de febrero⁴³- coincide con la Comunidad Autónoma de Canarias, de La Rioja, Castilla- La Mancha y de Murcia en lo relativo a quién es considerado discapacitado y al número de plazas de empleo público reservadas a este colectivo.

La Comunidad de Cantabria considera explícitamente la discapacidad al regular la selección, formación, nombramiento y cese de los funcionarios interinos al servicio de la Administración de Justicia; concretamente, al tratar esta cuestión, en la Orden PRE/31/2013, de 18 de septiembre, en su artículo 3, se hace referencia a las bolsas de trabajo y, en su apartado 5. se dice que "en cada bolsa de trabajo se reservará el 5 por ciento de los puestos para personas con una discapacidad con grado igual o superior al 33 por ciento, siempre que el informe expedido por el órgano competente en la materia acredite la procedencia de la adaptación y la compatibilidad con el desempeño de las funciones que tenga atribuido el puesto solicitado. En cualquier caso, la compatibilidad con el desempeño de las funciones

39 *BO La Rioja*, 23 febrero 2011, núm. 25, págs. 2280.y ss.

40 *DO Castilla- La Mancha*, 22 marzo 2011, núm. 56, págs. 10947 y ss.

41 *BO Región de Murcia*, 4 junio 2011, núm. 127, p. 26329 y ss.

42 *BO Región de Murcia*, 4 junio 2011, pág. 5089 y ss.

43 *BO Principado de Asturias*, 23 febrero 2012, núm. 4, págs. 1 y ss.

propias del puesto de trabajo se valorará teniendo en cuenta las adaptaciones que se puedan realizar en él"⁴⁴.

Cataluña también contempla el empleo público al tratar sobre la formación profesional para el empleo en la Orden EMO/248/2013, de 14 de octubre, por el que se aprueban subvenciones al respecto. En su base 3 se trata sobre los "requisitos para obtener la condición de entidad beneficiaria", valorándose, en este sentido, el "dar empleo, en el caso de empresas públicas o privadas con 50 personas trabajadoras o más, al menos a un 2% de trabajadores/as con discapacidad sobre el número total de trabajadores/as de la entidad...". Y en la base 4, relativa a "las personas destinatarias", se cita a las "personas con discapacidad reconocida igual o superior al 33%", al tratar sobre las "personas destinatarias"⁴⁵.

3. El sector privado

El contrato en el ámbito de la discapacidad, y dentro del sector privado es cuestión a tratar de forma diferenciada⁴⁶. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad en su artículo 27.1.h) establece que los Estados asumen el compromiso de adoptar las medidas pertinentes para "promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes, que pueden incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas".

La Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos⁴⁷ impone a las empresas la obligación legal de que en sus plantillas haya, al menos, un 2% de personas con discapacidad. El escaso éxito conseguido en el cumplimiento de esta ley obligó a posteriores modificaciones legislativas, publicándose una nueva normativa que recoge la posibilidad de que las empresas que no cumplan con la incorporación de un 2% de personas discapacitadas en sus plantillas puedan acogerse a medidas alternativas.

Las personas con discapacidad intelectual, como españoles, tienen todo el derecho a ocupar un puesto de trabajo en las mismas condiciones que cualquier otra persona. Sin embargo las dificultades que ello conlleva se manifiestan desde el momento en el que el Congreso de los Diputados ha tenido que aprobar una ley que obliga a las empresas a incorporar a sus plantillas personas con discapacidad. No obstante, esto tampoco parece que haya sido muy útil, ya que hubo que aprobar medidas alternativas dado el manifiesto incumplimiento de la ley⁴⁸.

Ha de valorarse como fomentadora del empleo del discapacitado la Ley 26/2011. En su artículo 18, modifica, por la vía de añadir un artículo – el 70 bis–, a la Ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector Público. Así se dispone que: "Los órganos de contratación ponderarán, en los supuestos en que ello sea obligatorio, que los licitadores cumplan lo dispuesto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, relativo

44 *BO. Cantabria*, 26 septiembre 2013, núm. 185, págs. 32257 y ss.

45 *DO. Generalitat de Catalunya*, 18 octubre 2013, núm. 6483, págs. 1 y ss.

46 Véase TORRES LÓPEZ, M. A., *La discapacidad ...*, cit., pág. 185.

47 *BOE*, 30 abril 1982, núm. 103, págs. 11106 y ss.

48 ECHEGARAY, J. I., "El derecho al trabajo de las personas con discapacidad intelectual", en IZUZQUIZA GASSET, D., DE LA HERRÁN GASCÓN, A (coords.), *Discapacidad intelectual en la empresa. Las claves del éxito*, Madrid, 2010, págs. 30-31.

a la obligación de contar con un dos por ciento de trabajadores con discapacidad o adoptar las medidas alternativas correspondientes".

Con vistas a hacer el debido seguimiento de esta cuestión se genera una procedimiento que se contempla en un párrafo complementario: "A tal efecto y, en su caso, los pliegos de cláusulas administrativas particulares podrán incorporar en la cláusula relativa a la documentación a aportar por los licitadores, la exigencia de que se aporte un certificado de la empresa en que conste tanto el número global de trabajadores de plantilla como el número particular de trabajadores con discapacidad en la misma o, en el caso de haberse optado por el cumplimiento de las medidas alternativas legalmente previstas, una copia de la declaración de excepcionalidad y una declaración del licitador con las concretas medidas a tal efecto aplicadas".

La normativa autonómica cuenta, en este mismo sentido, con abundantes disposiciones. Así la Orden de 18 de marzo de 2011 de la Comunidad Autónoma de Galicia⁴⁹ tiene como objetivo promover la integración laboral de las personas con discapacidad en las empresas ordinarias con centros de trabajo en la Comunidad Autónoma de Galicia.

El Decreto 110/2012, de 24 de abril, aprueba medidas de fomento del empleo estable y de calidad en la Comunidad Autónoma de Aragón⁵⁰. Una de las finalidades de las subvenciones establecidas en la presente norma es contribuir a la integración en el mercado de trabajo de las personas con discapacidad (art. 1). En este Decreto se establecen subvenciones por la contratación de discapacitados diferenciándose las cuantías en función de si la contratación es indefinida o es temporal y, también, en función de si es jornada completa o a tiempo parcial. Así pues las empresas que contraten por tiempo indefinido y a jornada completa a personas con discapacidad tendrán derecho a las siguientes ayudas: Subvención de 3.907 euros por cada contrato celebrado. Asimismo, las empresas tendrán derecho, por cada persona con discapacidad contratada, a una ayuda de hasta 902 euros para la adaptación del puesto de trabajo, dotación de equipos de protección o eliminación de barreras u obstáculos. En este sentido se pronuncia la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las Personas con Discapacidad en su artículo 27.1 i) que establece la necesidad de "velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo".

La subvención de 3.907 euros se incrementará en los siguientes supuestos y porcentajes hasta un límite máximo de 5.000 euros por contrato subvencionado: un 15 % adicional cuando la persona contratada sea mujer. Y, también, un 15 % adicional si la persona contratada presenta una discapacidad intelectual, enfermedad mental o parálisis cerebral en un grado reconocido igual o superior al 33 %, o si la discapacidad, siendo física o sensorial, alcanza un grado reconocido igual o superior al 65 %. Cuando el contrato por tiempo indefinido se concierte a tiempo parcial las subvenciones se reducirán proporcionalmente a la jornada pactada.

Sin embargo las empresas que contraten a personas con discapacidad mediante un contrato temporal tendrán derecho a las siguientes subvenciones: En el caso de trabajadores con una discapacidad física o sensorial de, al menos, un 33 % se le concederán 1.800 euros.

49 *DO Galicia*, 30 marzo 2011, núm. 63, págs. 5496 y ss.

50 *BO Aragón*, 4 mayo 2012, núm. 84, págs.9067 y ss.

Esta subvención asciende a 2.000 euros cuando la contratada sea una mujer. No obstante, si la persona contratada tiene una discapacidad intelectual, enfermedad mental o parálisis cerebral en un grado de, al menos, el 33 % o una discapacidad física o sensorial en un grado igual o superior al 65 % se le otorgarán 2.500 euros. Esta subvención asciende a 2.800 euros cuando la contratada sea mujer. El importe de las ayudas, cuando la contratación se efectúe a tiempo parcial, se reducirá en la misma proporción que la jornada (art. 14).

Las Islas Baleares aprueban la convocatoria para conceder ayudas sobre el fomento del empleo de las personas con discapacidad a través de la Resolución de 17 de mayo 2013⁵¹. Por otra parte la Comunidad Autónoma de Galicia tiene en cuenta, específicamente, la discapacidad al establecer "las bases que regulan las ayudas y subvenciones para el fomento del empleo a través de los programas de cooperación en el ámbito de colaboración con las entidades sin ánimo de lucro para la contratación de agentes de empleo y unidades de apoyo, y procede a su convocatoria para el año 2013", lo que se establece mediante Orden de 21 de junio de 2013⁵² que, en su artículo 3, trata sobre las entidades beneficiarias, planteándose unos requisitos que otorgan preferencia a las personas con "discapacidad y/o en riesgo de exclusión social".

También en Galicia, mediante Orden de 19 de agosto 2013⁵³, se establecen las bases reguladoras del Programa de promoción de la integración laboral de las personas con discapacidad en la empresa ordinaria y... procede a su convocatoria para el año 2013.

La Comunidad de Canarias subvenciona en el ejercicio de 2012 a entidades sin ánimo de lucro que acometan proyectos de inserción laboral que, entre otros colectivos, tienen en cuenta a los discapacitados; lo hace mediante Resolución de 10 de septiembre⁵⁴, que se tramitará de urgencia por Resolución de 25 de septiembre 2013⁵⁵.

En tanto Navarra, por la Resolución 795/2013, de 16 de mayo⁵⁶ aprueba una convocatoria de subvenciones que favorecen la inserción laboral de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo. Algo semejante se hace en la Región de Murcia mediante órdenes de 10 de julio de 2013⁵⁷ y de 17 de julio de 2013⁵⁸; y, también, en Extremadura: Decreto 133/2013, de 30 de julio⁵⁹ y Orden de 6 de agosto 2013⁶⁰; Castilla-La Mancha, mediante el Decreto 39/2013, de 11 de julio⁶¹ y la Orden de 30 de julio⁶².

51 *BO. Illes Balears*, 1 junio 2013, núm. 77, págs. 24975 y ss.

52 *DO. Galicia*, 3 julio 2013, núm. 125, págs. 26363 y ss.

53 *DO. Galicia*, 26 agosto 2013, núm. 161, págs. 34074 y ss.

54 *BO. Canarias*, 18 septiembre 2013, núm. 180, págs. 24431 y ss.

55 *BO. Canarias*, 30 septiembre 2013, núm. 188, págs. 24985 y ss.

56 *BO. Navarra*, 30 mayo 2013, núm. 102, págs. 5857. y ss.

57 *BO. Región de Murcia*, 16 julio 2013, núm. 163, págs. 28718 y ss.

58 *BO. Región de Murcia*, 22 julio 2013, núm. 168, págs. 29888 y ss.

59 *DO. Extremadura*, 1 agosto 2013, núm. 148, págs. 18425 y ss.

60 *DO. Extremadura*, 14 agosto 2013, núm. 157, págs. 19787 y ss.; *DO. Extremadura*, 13 septiembre 2013, núm. 177, págs. 21378 y ss.

61 *DO. Castilla-La Mancha*, 17 julio 2013, núm. 137, págs. 19257 y ss.

62 *DO. Castilla-La Mancha*, 26 agosto 2013, núm. 164, págs. 23306 y ss.

Por otra parte, en Castilla y León, a la hora de regular y convocar ayudas a las Organizaciones Profesionales Agrarias para la realización de actividades de orientación y asesoramiento al sector agrario, en la Orden AYG/795/2013, de 30 de septiembre⁶³, se explicita el cumplimiento de la normativa sobre integración laboral de personas con discapacidad y se contempla, en las solicitudes de ayuda, el "número de trabajadores con discapacidad y el porcentaje que representan sobre el total de la plantilla" (art. 8).+

4. Los enclaves laborales

Por Resolución de 18 de abril de 2011 se aprueba, en las Islas Baleares, la convocatoria de ayudas destinadas a favorecer el tránsito de las personas con discapacidad al empleo ordinario por medio de los enclaves laborales⁶⁴. Esta resolución tiene por objeto aprobar la convocatoria de ayudas para facilitar el tránsito de las personas con discapacidad desde el empleo en centros especiales de empleo al empleo en empresas del mercado ordinario, por medio de los enclaves laborales.

En efecto, la finalidad última de los enclaves laborales es conseguir la máxima integración de los trabajadores con discapacidad en el mercado de trabajo ordinario. Por ello, los enclaves laborales suponen una medida de utilidad para facilitar la transición desde el empleo protegido en el centro especial de empleo al empleo ordinario. El enclave laboral permite que la trabajadora con discapacidad complete y mejore su experiencia profesional con tareas y en un entorno propio del mercado ordinario de trabajo, así como que la empresa colaboradora conozca mejor las capacidades y posibilidades de estos trabajadores, lo cual finalmente puede comportar que se decida a incorporarles en su plantilla, tal como se explicita en la correspondiente exposición de motivos de la anteriormente citada Resolución balear.

En conclusión, el "enclave laboral" es un modelo a caballo entre el "centro especial de empleo", es decir, empleo protegido, y la integración en empresas "ordinarias". El enclave laboral se concibe como el contrato entre una empresa del mercado ordinario de trabajo, llamada empresa colaboradora, y un "centro especial de empleo" para la realización de obras o servicios que guarden relación directa con la actividad normal de aquella, y para cuya realización un grupo de trabajadores con discapacidad del centro especial de empleo se desplaza temporalmente al centro de trabajo de la empresa colaboradora⁶⁵.

El enclave laboral consiste en una subcontratación de servicios o de obras entre un centro especial de empleo y una empresa ordinaria. A través del enclave el trabajador discapacitado completaría su experiencia profesional, abriéndose la posibilidad de pasar de una fórmula de empleo protegido al mercado de trabajo ordinario (la incorporación a la plantilla de la empresa colaboradora da derecho a bonificaciones y a subvenciones). Pese a que ésta es la finalidad perseguida, sin embargo, no se puede desdeñar el riesgo real de que los centros especiales de empleo actúen como una auténtica empresa de trabajo temporal y

63 *BO Castilla y León*, 4 octubre 2013, núm. 192, págs. 65643. y ss.

64 *BO Islas Baleares*, 28 de abril de 2011, núm. 64, págs. 63 y ss.

65 INGLÉS, J. L., CERRILLO, R., "Los jóvenes...", cit., pág. 56.

de que las empresas utilicen, por esta vía, mano de obra temporal para atender a necesidades permanentes⁶⁶.

La presencia de los discapacitados en los centros especiales de empleo es objeto de subvenciones que se contemplan en comunidades tales como Navarra -Resolución 642/2013, de 22 de abril⁶⁷-, Galicia - Orden de 21 de mayo 2013⁶⁸, Orden de 21 de junio 2013⁶⁹ -, Castilla y León - Orden EYE/421/2013, de 24 de mayo⁷⁰-, Islas Baleares - resolución de 5 de junio 2013⁷¹-, Extremadura - Decreto 106/2013, de 25 de junio⁷²-, Aragón - Orden de 28 de junio 2013⁷³-, Comunidad de Madrid - Orden 4370/2013, de 18 de julio⁷⁴-, Principado de Asturias - Resolución de 26 de agosto⁷⁵-...

V. A MODO DE CONCLUSIÓN: DISCAPACIDAD Y EMPLEO, PRESENTE Y FUTURO

La evolución conceptual en lo relativo a la discapacidad y las particularidades que se le otorgan al denominado discapacitado intelectual han generado, en el ámbito jurídico, la concreción de un marco normativo renovado que se atiende, entre otras cuestiones, a temáticas tales como la del empleo, imprescindible si de lo que se trata es de conseguir la debida integración social de un colectivo muy numeroso.

Es, en el orden internacional, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006), la que promueve una nueva coyuntura, en relación con la discapacidad, que, en España, se proyecta, actualmente, a través de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Y, posteriormente, mediante el Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, se pondrá en marcha la denominada "Estrategia Española de Empleo 2012-2014", particularmente atenta con la cuestión de la discapacidad.

Las competencias de las Comunidades Autónomas explica que sean éstas las que asumen la gestión de la misma, lo que implica que se fomente el empleo tanto en el sector público como en el privado, desarrollándose, particularmente, los centros especiales de empleo.

¿Hasta que punto se están cumpliendo en España los objetivos previstos en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad? El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Universal aprobó el 19 de octubre de 2011 las Observaciones Finales para España. En lo relativo al derecho al trabajo del discapacitado

66 OLARTE ENCABO, S., *Políticas* .., cit., pág. 219.

67 *BO. Navarra*, 3 mayo 2013, núm. 83, págs. 4819 y ss.

68 *DO. Galicia*, 28 mayo 2013, núm. 100, págs. 18789 y ss.

69 *DO. Galicia*, 3 julio 2013, núm. 125, págs. 26363 y ss.

70 *BO. Castilla y León*, 6 junio 2013, núm. 107, págs. 37392 y ss.

71 *BO. Illes Balears*, 11 junio 2013, núm. 83, págs. 26633 y ss.

72 *DO. Extremadura*, 1 julio 2013, núm. 125, págs. 15557 y ss.

73 *BO. Aragón*, 16 julio 2013, núm. 138, págs. 18459 y ss.

74 *BO. Comunidad de Madrid*, 25 julio 2013, núm. 175, págs. 135 y ss.

75 *BO. del Principado de Asturias*, 30 septiembre 2013, núm. 227, págs. 36589 y ss.

"el Comité recomienda al Estado parte que elabore programas abiertos y avanzados para aumentar las oportunidades de empleo de las mujeres y los hombres con discapacidad"⁷⁶.

El hecho de que la tasa de paro de las personas discapacitadas supere en más de tres puntos la de la población sin discapacidad supone que la integración aún tiene mucho recorrido. Y el problema resulta más acuciante si lo que se tiene en cuenta es el modo en que incide el paro en la juventud; pues bien, en este sector son más de 10 puntos los que separan a los discapacitados de los demás. Todavía resulta más grave la cuestión si se tiene en cuenta la peor posición de la mujer discapacitada, objeto de una doble discriminación⁷⁷.

De cualquier forma hay que reconocer que la actual crisis económica está incidiendo de una forma drástica en el empleo. Y al discapacitado le afecta tanto el aumento del paro como una coyuntura económica que ralentiza la inversión social en los programas que deben de ir mejorando el acceso al empleo del discapacitado. En la medida, pues, en que se vuelva a generar empleo y que haga inversión social, en los caminos ya trazados desde el ámbito normativo es obvio que la meta de facilitar el empleo al discapacitado será menos difícil.

BIBLIOGRAFÍA

- AMOR PAN, J. R., *Ética y discapacidad intelectual*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2007.
- ARAGÓN GÓMEZ, C., "Aspectos laborales de la Ley de Dependencia a la luz de la Convención Internacional sobre derechos de las personas con discapacidad"; en BARRANCO AVILÉS, M. C. (coord.), *Situaciones de Dependencia, discapacidad y Derechos. Una mirada a la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia desde la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Dykinson, S. L., Madrid, 2010, págs. 227-273.
- ARAGÓN GÓMEZ, C., "El impacto de la Convención en materia laboral", en CUENCA GÓMEZ, P. (ed.), *Estudios sobre impacto de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad en el Ordenamiento Jurídico Español*, Dykinson, S.L., Madrid, 2010, págs. 189-227.
- ASÍS ROIG, R. de., "La Convención de la ONU como fuente de un nuevo Derecho de la discapacidad", en VV. AA., *Hacia un nuevo Derecho de la discapacidad. Estudios en homenaje al profesor Rafael de Lorenzo*, Editorial Aranzadi, Madrid, 2009, pp. 307-318.
- ASÍS ROIG, R. de., BARRANCO AVILÉS, M. C., CUENCA GÓMEZ, P., PALACIOS RIZZO, A., "Algunas reflexiones generales sobre el impacto de la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad en el Derecho Español", en CUENCA GÓMEZ, P. (ed.), *Estudios sobre impacto de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad en el Ordenamiento Jurídico Español*, Dykinson, S. L., Madrid, 2010, págs. 11-33.

76 DELEGACIÓN DEL CERMI PARA LA CONVENCIÓN DE LA ONU, *Derechos...*, cit., págs. 10, 106.

77 DELEGACIÓN DEL CERMI PARA LA CONVENCIÓN DE LA ONU, *Derechos...*, cit., págs. 106-108.

- BARIFFI, F., PALACIOS RIZZO, A., *La discapacidad como una cuestión de derecho. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Ed. Cinca, Madrid. 2007.
- BENGOECHEA GIL, M. A., "Mujeres con discapacidad: diferencia, exclusión y doble discriminación. Marco legislativo y propuestas para fomentar la igualdad" en CUENCA GÓMEZ, P., (ed.), *Estudios sobre el impacto de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con discapacidad en el Ordenamiento jurídico español*, Dykinson, Madrid, 2010, págs. 479-518.
- BIEL PORTERO, I., *Los derechos humanos de las personas con discapacidad*, tirant lo blanch, Valencia, 2011.
- CABRA DE LUNA, M.A., *Derechos humanos de las personas con discapacidad en la Convención Internacional de las Naciones Unidas*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2007.
- CAMPOY CERVERA, I., "La discapacidad y su tratamiento en la Constitución española de 1978", en Jiménez, Eduardo P. (coord.), *Igualdad, No Discriminación y Discapacidad. Una visión integradora de las realidades española y argentina*, Ediar, Buenos Aires, 2006, págs. 139-170.
- CARDONA LLORENS, J., BIEL PORTERO, I., "Derechos humanos y capacidad diversa: la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad", en VV.AA., *Studi in Onore di Umberto Lanza*, Editoriale Scientifica, Nápoles, 2008, págs. 29-51.
- CORDERO GORDILLO, V., El acceso al empleo público de las personas con discapacidad, En VV. AA., *El Estatuto básico del empleado público: XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 2009, vol. 1, págs. 145-163.
- CAMPOY CERVERA, I., "La discapacidad y su tratamiento en la Constitución española de 1978", en CAMPOY CERVERA, I., PALACIOS, A. (eds.), *Igualdad, No Discriminación y Discapacidad. Una visión integradora de las realidades española y argentina*, Dykinson, Madrid, 2007, págs. 145-207.
- DELEGACIÓN DEL CERMI PARA LA CONVENCION DE LA ONU, *Derechos humanos y discapacidad. Informe España 2011*, Ediciones Cinca, Madrid, 2012.
- DE SALAS MURILLO, S., "La valoración de la (dis)capacidad en nuestro sistema jurídico: una visión general", en DE SALAS MURILLO, S. (coord.), *Hacia una visión global de los mecanismos jurídico-privados de protección en materia de discapacidad*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2010, págs. 15-58.
- ECHEGARAY, J. I., "El derecho al trabajo de las personas con discapacidad intelectual", en IZUZQUIZA GASSET, D., DE LA HERRÁN GASCÓN, A (coords.), *Discapacidad intelectual en la empresa. Las claves del éxito*, Ediciones Pirámide, Madrid, 2010.
- GARCÍA GARNICA, M. C., "Consideraciones generales. La eficacia transversal del modelo social del tratamiento jurídico de la discapacidad y la dependencia", en GARCÍA GARNICA, M. C. (dir.), *Estudios sobre Dependencia y Discapacidad*, Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011.
- INGLÉS, J. L., CERRILLO, R., "Los jóvenes trabajadores con discapacidad intelectual: derechos y deberes emanados de la Constitución Española y de las leyes", en DE MIGUEL BADESA,

- S., CERRILLO MARTÍN, R. (coords.), *Formación para la inclusión laboral de personas con discapacidad intelectual*, Ediciones Pirámide, Madrid, 2010.
- JÍMENEZ CANO, R. M., "Hacia un marco conceptual adecuado de la normativa española sobre personas con discapacidad", en CUENCA GÓMEZ, P. (ed.), *Estudios sobre impacto de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad en el Ordenamiento Jurídico Español*, Dykinson, S. L., Madrid, 2010, págs. 65-102.
- MARIN CALERO, C., *La integración jurídica y patrimonial de las personas con discapacidad psíquica o intelectual*, Editorial universitaria Ramón Areces, Madrid, 2005.
- MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, A. J., *El empleo público y las personas con discapacidad*, Cinca, Madrid, 2009.
- MILLÁN CALENTI, J.C. (coord.), *Discapacidad intelectual y envejecimiento*, Universidade da Coruña, Servizo de Publicacións, A Coruña, 2006.
- MOYA MOYA, A., *Mujer y discapacidad: una doble discriminación*. Ed. Hergué, Huelva, 2004.
- OLARTE ENCABO, S., *Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades. La subjetivación de las políticas activas de empleo*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2008.
- PALACIOS, A., *El modelo social de discapacidad. Orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Cinca, Madrid, 2008.
- PALACIOS, A., "La Ley 39/2006 a la luz del modelo social y de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad", en BARRANCO AVILÉS, M. C. (coord.), *Situaciones de Dependencia, discapacidad y Derechos. Una mirada a la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia desde la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Dykinson, S. L., Madrid, 2010.
- SANJOSÉ GIL, A., "El primer tratado de derechos humanos del siglo XXI: la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 13 (2007), págs. 1-26.
- TORRES LÓPEZ, M. A., *La discapacidad en el Derecho Administrativo*, Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012.
- VERDUGO, M. A., "Calidad de vida en las familias con hijos con discapacidad intelectual", en VERDUGO, M. A. (ed.), *Familias y discapacidad intelectual*, Madrid, Colección FEAPS, 2000.
- VILLALBA PÉREZ, F. L., "La dimensión social de la contratación pública. El sector de la discapacidad en la Ley de Contratos del Sector Público", *Revista Andaluza de Administración Pública*, 74 (2009), págs. 49-100.
- VIVAS TESÓN, I., *La dignidad de las personas con discapacidad. Logros y retos jurídicos*, Difusión Jurídica, Madrid, 2010.