



# EL EMPLEO PROTEGIDO EN ESPAÑA: RETOS PARA UN NUEVO MODELO DE CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO

Sheltered employment in Spain: challenges for a new model of special employment centres

MARIA TERESA ORTEGA CAMARERO  
Universidad de Burgos, España

---

## KEYWORDS

*Inclusion  
Social Economy  
Sheltered Employment  
Intellectual Disability  
Social Model  
Rights  
Challenges*

---

## ABSTRACT

*Special Employment Centres create employment for people with disabilities (PWD). It addresses their situation after the United Nations International Convention on the Rights of Persons with Disabilities. The conclusions corroborate their contribution to the social economy and provide challenges for a questioned model, which must address aspects such as: the differentiation of social and private initiative companies; wage improvement; the special employment relationship; sectoral agreements; the professionalisation of management and support teams; the training of their staff and the implementation of measures to guarantee their future viability.*

---

## PALABRAS CLAVE

*Inclusión  
Economía Social  
Empleo Protegido  
Discapacidad Intelectual  
Modelo Social  
Derechos  
Retos*

---

## RESUMEN

*Los Centros Especiales de Empleo crean empleo para las personas con discapacidad (PCD). Se aborda su situación tras la Convención Internacional sobre los Derechos de las PCD de la Organización de Naciones Unidas. Las conclusiones corroboran su contribución a la economía social y aportan retos de un modelo cuestionado, que debe abordar aspectos como: la diferenciación de empresas de iniciativa social y privada; la mejora salarial; la relación laboral de carácter especial; los convenios sectoriales; la profesionalización de los equipos de gestión y de apoyo; la capacitación de sus plantillas y la implementación de medidas que garanticen su viabilidad futura.*

---

Recibido: 11/ 09 / 2022

Aceptado: 13/ 11 / 2022

## 1. Introducción

La integración laboral de las personas con discapacidad intelectual (PDI) es un compromiso de la sociedad a la que los gobiernos han dirigido en los últimos años esfuerzos y recursos. Es uno de los derechos fundamentales de las personas, y una premisa indispensable para lograr su inclusión social. A partir de los años 80, el esfuerzo de las PDI y de sus familias y organizaciones representativas, ha calado en disposiciones legislativas a nivel europeo y en los diferentes países, incorporando a las PDI en la consideración de lo que es lograr un trabajo decente según la Organización Internacional del Trabajo, junto a otros colectivos también vulnerables (Izquierdo y Ortega, 2020).

El llamado empleo protegido creado en los Centros Especiales de Empleo (CEE), concentra hoy en España las mayores cifras de contratación de PDI. Esta fórmula, regulada en el año 1985 y actualmente integrada en la Economía Social en España, es una experiencia de éxito en la creación de empleo, pero también se encuentra en un momento de cambios, cuestionada en ciertos contextos y que exige nuevas medidas de apoyo. Este trabajo expone los que hoy suponen sus mayores retos, en un momento de incertidumbre para las empresas de inclusión social en Europa y en especial en España.

El capítulo 27 de la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad (Organización de Naciones Unidas, 2006) aborda la cuestión del empleo como uno de los derechos primordiales para la inclusión social, instando a los estados a garantizar a las personas con discapacidad (PCD) la “oportunidad de ganarse la vida, mediante un trabajo libremente elegido y aceptado en un mercado y entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad” (ONU, 2006. Artículo 27).

Como ocurre con el resto de los ámbitos recogidos en la Convención, los estados que la ratifican deben asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos a los que el Texto alude, trasladándolos a normas efectivas y adecuando así las normativas nacionales. En los últimos años, pues, algunos de los cambios más significativos operados en nuestro contexto normativo en el tema de discapacidad, vienen a hacer efectivo este mandato de la Convención, como ha ocurrido con el reconocimiento al derecho al voto de las PDI en diciembre de 2018 o, la propuesta de incluir de manera secuenciada a los alumnos con discapacidad en un modelo de educación inclusiva, priorizando la escolarización en centros ordinarios.

En este sentido, el principio de igualdad que se traduce en: “igualdad de oportunidades, de trato y no discriminación”, ha orientado la evolución en el tratamiento de la discapacidad, pasando desde del Modelo Médico-Rehabilitador al Modelo Social (Ortega, 2021). Se valoran las potencialidades de las PCD y se obliga a los Estados a un replanteamiento de sus comportamientos y procesos organizativos, para permitir que pueda ejercer sus derechos de ciudadanía en la mejor y más idónea de las condiciones (De Lorenzo y Cabra de Luna, 2007). Y dentro de los derechos de ciudadanía se reconoce al empleo, como uno de los mejores medios del logro de la inclusión social (Etxebarria, 2008).

El derecho español recoge, en el ámbito del empleo, las disposiciones legislativas que desde la promulgación en el año 1982 de la Ley de Integración Social de las Personas con Minusvalía (LISMI), contribuyen a hacer realidad el acceso al empleo de las PCD. La LISMI, que como afirma De Lorenzo (2010), está “inspirada aun en el modelo médico rehabilitador”, incluyó no obstante importantes factores innovadores en materia de empleo, y dedicó su capítulo VII a esta materia. Se mantiene como norma de referencia hasta el año 2003 en el que se publica la Ley 51/2003 de 2 de diciembre de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las PCD (LIONDAU), que supone un giro importante en materia de derechos y discapacidad, al instaurar el pleno cumplimiento del principio de igualdad, superando la retórica, y convirtiéndose en una prioridad para empresas y agentes sociales (De Lorenzo y Cabra de Luna, 2007).

Hoy, los principios de la LIONDAU son asumidos en su totalidad por la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y su Inclusión Social (2013), que se publica tras ratificar España el compromiso de adaptar nuestro ordenamiento jurídico a los preceptos de la Convención de la ONU. Este Real Decreto Legislativo es la norma que actualmente rige todas las cuestiones relativas al empleo de las PCD en nuestro país, concretamente en su capítulo VI, definiendo tanto las garantías del derecho al trabajo, como los principios de igualdad de trato y no discriminación y también los tipos de empleo, el empleo protegido y los centros especiales de empleo (Moratalla, 2016).

También en el año 2003 se produce en el derecho español la transposición de la Directiva Comunitaria Sobre no Discriminación en el Empleo y la Ocupación para diversos colectivos, entre ellos las PCD. Lo hace en la Ley 62/2003 de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Por vez primera se define con claridad la discriminación directa e indirecta, y la igualdad de trato, y entre otras cosas articula medidas de acción positiva, abriendo la posibilidad de que éstas se reconozcan legalmente de manera favorable para las PCD. Ello será clave para la posterior denominación de los colectivos con especiales dificultades de inserción dentro de las PCD, entre las que se encuentran las PDI y del desarrollo.

## 2. Discapacidad intelectual y empleo. El empleo protegido en España: análisis de contexto y situación

## 2.1. El marco jurídico de los Centros Especiales de Empleo en España

El principio fundamental que define a los CEE en la actualidad, es su consideración como empresas que, de manera competitiva, deben participar en operaciones y actividades de mercado. En este trabajo compartimos esta idea y a lo largo de este artículo, se analiza cual es la realidad actual de esta fórmula de empleo en nuestro país, atendiendo también a los retos de futuro a los que se enfrenta.

En líneas anteriores se aludía a la Ley General de Derechos de las PCD y su Inclusión Social (RD 1/2013) como la norma de referencia del empleo de las PCD hoy en España, si bien fue la Ley de Integración Social del Minusválido (LISMI, 1982), la que propone el concepto jurídico de los CEE. La Ley General se refiere a los CEE en la Disposición adicional Única-Remisiones normativas, y en la Disposición Derogatoria única-Derogación normativa. El artículo 37 de la citada Ley, reconoce como tipos de empleo de las PCD el “empleo protegido en centros especiales de empleo y en enclaves laborales”.

Es de destacar, no obstante, que tras años de falta de actualización normativa en lo que al empleo de las PCD se refiere, tampoco esta nueva Ley General aporta grandes novedades sobre los CEE, manteniendo como referencias legislativas los reales decretos y órdenes ministeriales que desde el año 1985 han regulado el origen, el funcionamiento y la concesión de ayudas a este tipo de empresas (Moratalla, 2016).

Esto es así a pesar del importante cambio socioeconómico producido en nuestro país, y de las incesantes demandas por parte del colectivo de las PCD por actualizar el llamado empleo protegido, así como de resolver la “necesidad imperiosa de un nuevo marco legal de Inclusión Laboral de las PCD en España” (CERMI, 2017, p.6).

Efectivamente, en el desarrollo normativo que afecta a los CEE, es la Ley de Integración Social del Minusválido, LISMI (1982), la que define por vez primera un modelo, que en el año 1985 cobra forma en un Real Decreto (RD 2273 de 4 de diciembre), por el que se aprueba el reglamento de los CEE.

Hitos importantes en este devenir legislativo, en el que no nos detendremos por no ser el objeto de este trabajo, son los Decretos de Regulación de la relación laboral de carácter especial (RD 368/1985, modificado posteriormente por el RD 427/1999); la Orden Ministerial de 16 de octubre de 1986 de Bases reguladoras para la concesión de ayudas y subvenciones públicas; los Reales Decretos de Medidas alternativas a la cuota de reserva (RD 27/2000) y de Cumplimiento alternativo a la contratación de PCD (RD 364/2005), y más recientemente dos reales decretos de especial relevancia para el empleo de las PDI: el Real Decreto 290/2004 de 20 de febrero, que viene a regular finalmente la figura del Enclave Laboral y el Real Decreto 469/2006, de regulación de las Unidades de apoyo y la necesaria modernización de los inicialmente llamados equipos de ajuste personal y social.

En el año 2003, la Ley de Igualdad de Oportunidades, No discriminación y Accesibilidad Universal de las PCD (LIONDAU), supone “un impulso importante a las políticas definidas en la propia LISMI, destacando líneas estratégicas en la lucha contra la discriminación y la accesibilidad universal” Moratalla (2016, p.4). Posteriormente es la Convención Internacional sobre los Derechos de las PCD de la ONU, la norma que marca un antes y un después, también en el empleo, y que actualmente está orientando las decisiones relativas a la inclusión social y laboral de las PCD.

A pesar del mínimo avance normativo y de la relevancia de los CEE en la creación de empleo para PCD, especialmente para quienes tienen más dificultades de inserción, la Ley General de 2013 no aporta, tal como hubiera sido deseable, una labor de orden y priorización de la labor realizada históricamente por los CEE, en algunos aspectos clave, como se destacará a continuación, perdiendo una excelente oportunidad para abordar un nuevo marco de desarrollo de este tipo de empresas (Moratalla, 2016).

La oportunidad perdida se agrava aún más por la ineficacia para resolver las tesis críticas que en los últimos años, y en ocasiones a la luz de la Convención de la ONU, priorizan su carácter segregador y subsidiario respecto del empleo ordinario (Calvo, 2004). En realidad, y según nuestro criterio, la Ley General solo acrecienta la confusión que da lugar a la disparidad y confrontación de opiniones sobre el fin último de los CEE, perjudicando así a las PCD en su proyecto de integración laboral, al no ser más contundente en la valoración del empleo protegido.

Sin lugar a duda, y como ya se ha comentado en este trabajo, la Convención de la ONU supone un importante punto de inflexión en la consideración del empleo de las PCD como una cuestión de derechos. Aporta también al ámbito del empleo un reconocimiento del Modelo Social de la Discapacidad, (Barranco y Cuenca 2016), que se transfiere al derecho español en la Ley General de 2013. Merece la pena detenerse, por tanto, en como el modelo de empleo de nuestro país está respondiendo a las exigencias del artículo 27 de la Convención, y en concreto en lo que se refiere al empleo de los CEE.

## 2.2. Los Centros Especiales de Empleo y la Convención de Naciones Unidas

Una lectura del artículo 27 de la Convención de la ONU, como afirma Rey (2018), permite interpretar que, de manera directa, la ONU apuesta por el empleo ordinario, más que por la vía de integración laboral que suponen los CEE, al reconocer el derecho de las PCD a trabajar en un “mercado y un entorno laboral que sean abiertos, accesibles e inclusivos a las PCD”. De hecho, la interpretación para muchos analistas y expertos dentro y fuera del sector ha sido precisamente esa, posicionando a los CEE como contrarios al cumplimiento de la Convención. Esto

ha supuesto una amenaza dentro del movimiento de la discapacidad, que ha movilizado a sus bases en un intento de trabajar en un nuevo modelo de empleo protegido.

Para el sector de los CEE vinculados al movimiento social de la discapacidad, el artículo de la Convención no puede solo interpretarse como contrario a la labor de los CEE. Entienden que esta interpretación de la ONU en el texto de la Convención no puede generalizarse a la globalidad de los talleres protegidos / CEE, dada la diversidad de la fórmula en los distintos países europeos y que, por tanto, se debería analizar la configuración específica de cada modelo en cada país, para determinar si se cumplen o no las características de lo que se considera un entorno laboral inclusivo (FEACEM, 2018). En concreto, desde el sector organizado en torno a la Federación Empresarial Española de Asociaciones de CEE (FEACEM), destacan el contenido de la medida f) de dicho artículo que propone: “promover oportunidades empresariales, de empleo, por cuenta propia, de constitución de cooperativas y de inicio de empresas propias” (ONU, 2006), considerando que el emprendimiento realizado por parte de las entidades sociales que generan CEE suponen “mercado laboral inclusivo” y por tanto se desmarcan de una consideración de No integración (FEACEM, 2018).

La Ley 26/2011 de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las PCD, indica en su Preámbulo su pretensión de ahondar en el Modelo Social de la Discapacidad y propone la modificación de varias normas del derecho español, para hacer efectivo los derechos que la Convención recoge, si bien no alude en momento ninguno a derogar o cuestionar el actual modelo que supone el empleo protegido de los CEE.

En aplicación de lo previsto en la disposición final segunda de la Ley 26/2011, de adaptación normativa a la Convención, se promulga la ya aludida Ley General de los Derechos de las PCD y su Inclusión social (1/2013). Esta Ley, mantiene el matiz inclusivo pro mercado ordinario de la Convención, si bien lo hace, como afirma Rey (2018) de manera más velada. Por otro lado, es muy clara al definir en su artículo 37.2 que las PCD pueden ejercer su derecho al trabajo a través de los siguientes tipos de empleo:

- a) empleo ordinario en las empresas y en las administraciones públicas, incluido los servicios de empleo con apoyo;
- b) empleo protegido en centros especiales de empleo y en enclaves laborales;
- c) empleo autónomo.

Esta triple consideración vendría a mantener el espíritu de la LISMI y, a juicio del sector de CEE vinculados al movimiento social de la discapacidad supone que, en la actual configuración del empleo de la Ley General, el empleo protegido deja de ser un empleo “marginal” o solo aplicable cuando no es posible la integración en el mercado ordinario de trabajo (FEACEM, 2018).

Autores como Barranco y Cuenca (2016); Díez (2016); Jordán de Urrés y Verdugo (2010); Rey (2018) o Rodríguez (2012), comparten esta idea de apertura de la convención y la Ley General hacia el empleo ordinario. También critican el hecho de que sean los CEE quienes más trabajadores con discapacidad empleen, destacando el incumplimiento de la normativa europea en nuestro país. A juicio de Rey (2018), esto es debido a la falta de interés por parte del legislador por dar un paso adelante en la actualización de la cuota de reserva, fomentando más bien las medidas de carácter excepcional que, además, a juicio de este autor, se lo ponen fácil a las empresas, incluso incumpliendo en ocasiones sus declaraciones de los protocolos de responsabilidad social empresarial. Para Gutiérrez (2015), esto está suponiendo una progresiva desaparición de PCD trabajando en empresas del mercado ordinario, y un incumplimiento del artículo 27 de la Convención. Por otro lado, como antes comentábamos, tampoco la Convención ni la Ley General han refrendado el papel preponderante que las empresas de economía social están jugando en el empleo de las PCD, como veremos más adelante.

En definitiva, no podemos encontrar en el derecho español, una negativa expresa hacia la fórmula de los CEE, tras la ratificación en el año 2008 de la Convención de la ONU, aunque es cierto que se aprecia cómo, en las exposiciones y motivaciones de las Leyes, se alude a la importancia de trabajar en entornos inclusivos. Lo que si es cierto es que, esta realidad ha incrementado las voces críticas hacia este modelo de empleo y ha intensificado la necesidad de acometer cambios, sobre los que profundizaremos más adelante.

Las voces críticas respecto a la figura de los CEE y su adecuación a los criterios que emanan de la Convención cuestionan especialmente: su carácter segregador; la cuestión de los salarios; la relación laboral de carácter especial; el incumplimiento de su función como elemento de tránsito y el papel de los servicios de ajuste personal y social, entre otros. Lo abordaremos más adelante, por ser este uno de los retos actuales a los que se enfrenta el sector, y que en parte motivan su reformulación como empresas de trabajo inclusivo (FEACEM, 2018).

### **3. Rasgos esenciales del modelo actual de Empleo Protegido en España**

Los CEE vienen definidos en el artículo 43 del Real Decreto Legislativo 1/2013, refundiéndolo prácticamente sin variación respecto a la definición original de la LISMI como:

aquellos 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 PCD; 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. (BOE nº 289, p.95651)

El concepto expuesto mantiene, por tanto, los que a nuestro juicio son los tres elementos que definen a los CEE. En primer lugar, su finalidad última de crear empleo para las PCD, añadiendo su carácter de transitoriedad hacia el empleo ordinario que, hasta la fecha es un elemento de discrepancia en el sector. Para varios autores y efectivamente para una buena parte del movimiento de la discapacidad en España, los CEE están viviendo un cambio en su filosofía, dejando de ser exclusivamente puente hacia la empresa ordinaria y convirtiéndose en empresas competitivas que quieren retener el talento (Calvo, 2004; Carrillo y Melara, 2010).

En segundo lugar, destaca la obligación de este tipo de empresas de aportar un correcto sistema de apoyos y de seguimiento de sus trabajadores, que se ve reforzado y actualizado con la publicación de las Unidades de Apoyo mediante acciones que trascienden incluso al empleo. Desde nuestro punto de vista, esto se convierte en uno de sus principales rasgos definitorios y no siempre suficientemente atendido, siendo un elemento definitivo para identificar a los CEE que cumplen una verdadera misión de inclusión con las PCD con mayores dificultades de acceso y permanencia en el empleo.

Y por último, su consideración como fórmula empresarial reconocida que participa activamente en la economía de mercado (Calvo, 2004).

### **3.1. La diversidad como elemento distintivo de los Centros Especiales de Empleo en España**

En un contexto de cambios sociales y de evolución del mercado de trabajo, los CEE mantienen su propósito inicial de fomentar el empleo de las PCD, pero no son ajenos a nuevas demandas sociales y de mercado. Algunos de los rasgos que definen el empleo protegido en España están evolucionando sin que lo haga su marco normativo, pero sin ser ajenos a un entorno convulso. Repasamos a continuación algunas de las claves del modelo actual, de su consideración en el nuevo Modelo Social de la discapacidad y de la interpretación que de sus fines se ha realizado dentro y fuera del sector de los movimientos sociales de la discapacidad en España.

En primer lugar, como ya apuntábamos, es un rasgo distintivo su consideración como empresas. La obligación de “participar regularmente de las operaciones de mercado” (RD 1/2013, artículo 43), ha marcado el devenir de los CEE, que hoy suponen un valor añadido bruto de aproximadamente 2.600 millones de euros, representando alrededor del 0,3% del producto total generado por la economía española (KPMG, 2013). En algunos casos son iniciativas consolidadas, que acometen grandes proyectos de emprendimiento de ámbito internacional. Según los últimos datos disponibles del Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en España hay 2.215 CEE.

El estudio Presente y futuro de los CEE en España (Fundación ONCE, 2013), realizado por KPMG por encargo de Fundación ONCE y la patronal estatal FEACEM (Federación Estatal de Asociaciones de Centros Especiales de Empleo), supone la investigación más amplia y rigurosa sobre los CEE en nuestro país, y aporta datos significativos sobre su potencial empresarial.

Los CEE dan empleo a más de 70.000 PCD y 7.000 sin ella, y son hoy la mejor vía de integración del colectivo. El 70% de los contratos realizados en 2017 a PCD fueron en CEE (ODISMET, 2018). El 65% de las contrataciones son de carácter indefinido, si bien la temporalidad ha sido creciente durante los años de la crisis, como veremos más adelante, siguiendo la tendencia del empleo en España (ODISMET, 2018). Como ocurre en el resto de sectores, la Pandemia Covid-19 ha frenado significativamente la actividad empresarial de los CEE.

Pese a los rasgos característicos comunes que definen a los CEE en nuestro país, el análisis de la realidad actual del sector en España queda lejos del supuesto de empresas similares que comparten un patrón común, siendo precisamente la heterogeneidad uno de sus rasgos actuales más característicos, tanto si atendemos al carácter de sus promotores, como a su funcionamiento y al destino de sus beneficios.

Los CEE pueden tener titularidad pública o privada, siempre que el objetivo sea la creación de empleo para PCD. Las administraciones públicas pueden de hecho configurarlos “directamente o en colaboración con otros organismos o entidades”, según establece el artículo 47 de la Ley 1/2013. Además, la fórmula jurídica que estas empresas pueden adoptar se ha ampliado enormemente, yendo desde las puramente mercantiles, como las sociedades anónimas; o pudiendo también adoptar fórmulas de entidades de economía social, como cooperativas; u otros formatos jurídicos característicos del tercer sector, como fundaciones o asociaciones (Moratalla, 2016, p.14). El 65% de los CEE hoy son sociedades de responsabilidad limitada, y solo el 10% sociedades anónimas (Gelashvili, 2016).

La diversidad de centros es, en parte, resultado de la distinta regulación en las diferentes comunidades autónomas, que pueden favorecer más o menos su creación y registro, diversidad que también subyace en el desarrollo de su actividad empresarial (Gelashvili, 2016). La mayoría de los CEE de nuestro país se agrupan en el sector servicios, destacando las actividades de limpieza y lavandería (ODISMET, 2018). Destaca especialmente el número de CEE dedicados a más de una actividad, que responden generalmente a las demandas de las empresas

y que no se dedican a la producción de producto propio (SEPE, 2013), sino a trabajar para otras empresas. La tendencia empresarial de los CEE coincide, por tanto, con la información disponible en el Instituto Nacional de Estadística respecto al global de empresas españolas, que aporta que el 70% de nuestro tejido empresarial está formado por empresas de servicios (Gelashvili, 2016).

Respecto a su heterogeneidad, merece una mención especial la cuestión del ánimo de lucro de los CEE en España, que ha generado, “dos sectores claramente diferenciados: CEE’ s de iniciativa social y pública sin ánimo de lucro y CEE del sector privado con ánimo de lucro” (Moratalla 2016, p.15).

Según este mismo autor: “los primeros agrupan en torno al 51% de todos los CEE y prácticamente el 60% de contratos a PCD en empleo protegido” (Moratalla, 2016, p.15). Esta diferenciación no afecta únicamente a el reparto o la reinversión de sus beneficios, lo hace también a las plantillas puesto que son los primeros los que emplean a más PCD que presentan especiales dificultades de inserción laboral (KPMG, 2013).

La cuestión del lucro y la reinversión de los beneficios de los CEE está muy relacionada con el incremento del número de CEE en España, sobre todo durante los años de la crisis, y a su vinculación con las grandes compañías que han apostado por la generación de esta fórmula. Ello, a nuestro juicio, ha traído a la actualidad el debate sobre dónde se ubica el objeto final de los CEE, y cuál es su papel respecto a la calidad del empleo y de los apoyos a los trabajadores. El movimiento social de la discapacidad ha puesto el foco en este tema, generando un tipo específico de CEE, los llamados Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social (CEEIS).

El Estudio realizado por KPMG (2013), recoge lo que las entidades y organizaciones del movimiento de la discapacidad en España entienden como CEEIS:

aquellos que son promovidos y participados en más de un 50 por ciento, directa o indirectamente, por una o varias entidades, ya sean públicas o privadas, que no tengan ánimo de lucro o que tengan reconocido su carácter social en sus Estatutos, ya sean asociaciones, fundaciones, corporaciones de derecho público, cooperativas de iniciativa social u otras entidades de la economía social, así como también aquellos cuya titularidad corresponde a sociedades mercantiles en las que la mayoría de su capital social sea propiedad de alguna de las entidades señaladas anteriormente, ya sea de forma directa o bien indirecta a través del concepto de sociedad dominante regulado en el artículo 42 del Código de Comercio, y siempre que en todos los casos en sus Estatutos o en acuerdo social se obliguen a la reinversión íntegra de sus beneficios para creación de oportunidades de empleo para PCD y la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social, teniendo en todo caso la facultad de optar por reinvertirlos en el propio centro especial de empleo o en otros centros especiales de empleo de iniciativa social. (KPMG, 2013, p.80)

La Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, ha supuesto un paso importante al introducir entre otros cambios significativos, la definición por vez primera de los CEEIS, lo que, a la espera de poder comprobar su resultado en pocos años, da hoy respuesta a una de las reivindicaciones del sector de la discapacidad (Santos y Gracia, 2018). La disposición adicional 14 de la Ley 9/2017 modifica la Ley General de los Derechos de las PCD, incorporando un cuarto artículo que traslada literalmente la definición propuesta por las Organizaciones y que se publicaba en el trabajo que Fundación ONCE encarga a KPMG.

Este estudio, además, hace una radiografía de los CEEIS en España a través de los datos facilitados por FEACEM, patronal mayoritaria de los CEE de Economía Social, que indica que los CEEIS suponen el 27% del total de CEE en España, y dan empleo al 46% de los trabajadores empleados en este sector de actividad. Se ubican de manera mayoritaria en las comunidades autónomas de Andalucía, Madrid, Cataluña y Aragón.

Aporta, al mismo tiempo, un dato interesante respecto de sus plantillas que confirma la hipótesis del carácter inclusivo de la iniciativa social: en estos CEEIS se incrementa de media el número de trabajadores por empresa, que pasa de 30 a 52 trabajadores, y emplean por encima de la medida a personas con mayores dificultades: el 58% de las PCD intelectual, enfermedad mental y grandes discapacidades sensoriales y físicas que trabajan, lo hacen en CEE de Iniciativa Social (KPMG, 2013, pp.80-83).

La Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público les concede además una reserva vinculante de los contratos generados por la Administración General del Estado de entre el 7 y el 10%, lo que es muy valorado en el último Informe de la Convención de la ONU sobre los Derechos de las PCD (ONU, 2019).

Compartiendo la tesis de una fórmula heterogénea, Moratalla (2016, pp.20-21), menciona al menos cuatro tipos distintos de CEE que conviven hoy en la actualidad:

1. Los CEE de iniciativa social, que define como los creados por entidades sociales y el Tercer Sector con el objeto de generar empleo para PCD, especialmente para quienes tienen especiales dificultades de acceso al empleo
2. CEE impulsados por emprendedores individuales para generar empleo para PCD
3. CEE promovidos por grandes grupos empresariales, que ya cumplen la cuota de reserva, pero que además ponen en marcha CEE con actividades diferentes a la principal de sus compañías para generar empleo para PCD
4. CEE creados por grandes corporaciones que no cumplen con la normativa en integración de PCD y que suelen generar CEE que incumplen tanto el espíritu de la norma como los principios de igualdad de oportunidades,

realizando la misma actividad que las empresas promotoras, pero con salarios más bajos y sin atender a las necesidades de apoyo de sus trabajadores con discapacidad.

### 3.2. Los Centros Especiales de Empleo y la Economía Social

Un estudio realizado por Monzón y Herrero (2016), mantiene la tesis de Moratalla, diferenciando tres tipos de CEE:

CEE de la economía social, con el objetivo principal de lograr un impacto social desde una titularidad privada

CEE de la economía pública, con el objeto de impacto social, pero con una titularidad pública

CEE de la economía capitalista, en los que el objetivo principal es la obtención de beneficios para sus propietarios o accionistas

Para estos autores, solo los primeros pueden calificarse como empresas de economía social, sector, en el que por definición se integran los CEE en Europa y en España (Calvo, 2004).

Efectivamente, la Ley 5/2011 de Economía Social incorpora en su definición a los CEE junto con otras fórmulas clásicas como las cooperativas, las sociedades laborales, las mutualidades, las cofradías de pescadores, las asociaciones y fundaciones, y las empresas de inserción (CEPES, 2009). Esta Confederación Empresarial de la Economía Social en España (CEPES) argumenta que los principales valores de este sector coinciden con los principios estratégicos de los CEE: la primacía de la persona y el objeto social sobre el capital; la aplicación de los resultados obtenidos en el beneficio de las personas y en el interés general; ser organizaciones empresariales democráticas y muy participativas; y su compromiso con lo local y con el desarrollo humano y social (Ley 5/2011. Artículo 4).

Hay autores que discrepan de la idea de que todos los CEE son Economía Social, a pesar de que así lo contemple la Ley. Para Moratalla (2016), la consideración generalista de los CEE como miembros de la Economía Social debe limitarse precisamente a los CEE de iniciativa social, al ser los que cumplen esencialmente estos principios y al ser los únicos que “comparten el objetivo de fomentar políticas de cooperación, de solidaridad, de equidad entre las personas y de responsabilidad con la cohesión social” (Moratalla, 2016, p.26). Si bien el resto de CEE cumplen el objetivo extraordinario de la creación de empleo para PCD, este criterio no es suficiente para ser considerado economía social, ya que otras empresas convencionales también incluyen éste como objetivo de su política de responsabilidad social empresarial.

Esta idea es compartida por Rey (2018), que mantiene además que solo los CEE vinculados a la Economía Social dan cumplimiento al espíritu de la Convención de la ONU que nace del Modelo Social de la discapacidad. Para Rey (2018), es incuestionable la primacía del empleo de las PCD en CEE frente a la empresa ordinaria, por lo que considera que en un ejercicio de pragmatismo no parece oportuno prescindir de su labor, si bien es clara la necesidad de acometer reformas y especialmente de que

los CEE que tengan el carácter de empresa de la economía social y se ajusten a los principios que inspiran este tipo de instituciones, serían el único modelo de empleo protegido que encajaría con la filosofía que inspira la Convención de las PCD. (Rey, 2018, p.5)

En esta línea, el equipo de investigadores del Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, coordinado por Rafael de Asís (2015), se cuestiona incluso la constitución de CEE por parte de administraciones o entidades que no garantizan la reinversión de los beneficios económicos del CEE sobre el objeto de la inclusión de las PCD, cumpliendo la función social de la que son responsables, y siendo así más coherentes con los principios de la Convención.

Otras evidencias vienen a corroborar las hipótesis de estos autores. Santos y Gracia (2018), realizan un análisis sobre la política de contrataciones de los CEE en función de su calificación como de iniciativa social (vinculado a la economía social) y de iniciativa empresarial, concluyendo que los primeros “sí se han demostrado como una auténtica iniciativa solidaria en aras de facilitar el empleo a personas con una discapacidad severa. Por el contrario, aquellos CEE constituidos con ánimo de lucro, seleccionan con un objetivo de rentabilidad a las personas que contratan” (Santos y Gracia, 2018, p.113)

Esta diferenciación, como decíamos, no está incluida sin embargo ni en la Ley de Economía Social, ni en la propia legislación de los CEE o en el régimen de sus ayudas.

El debate abierto sobre esta cuestión responde a juicio de Rey “a la interesante evolución que ha habido en los últimos años en la tipología de empresa en los CEE” (Rey, 2018, p.4) y está enormemente vinculada a la diversidad de la fórmula y a su cuestionamiento al hilo de la ratificación en España de la Convención de la ONU; de la teoría de los derechos humanos y de la aplicación del modelo social de la discapacidad. Contrarrestarlo es uno de los retos del sector del empleo protegido en nuestro país.

Ahondando más en la concepción actual de los CEE y ya en el plano de la economía europea, merece consideración detenernos en el concepto de Empresa Social, como un marco específico al que deben llegar los CEEIS, por su aportación al modelo de sostenibilidad empresarial.

Existe cierto consenso en la consideración de la Economía social y de las Empresas Sociales como uno de los actores clave en el cumplimiento de los nuevos objetivos de la Unión Europea, tendentes no solo a reducir el desempleo, sino también a lograr altas cotas de inclusión social, logrando el cumplimiento de la Estrategia 2020 (Comisión Europea, 2010), y la Agenda Europea sobre los derechos de las PCD para el periodo 2020-2030 (CES, 2019). En este sentido, según afirman Díaz-Fonseca y Marcuella (2012), los CEE, al igual que las empresas de inserción y la nueva modalidad de cooperativas de iniciativa social, vienen a cumplir un papel preponderante para incorporar a puestos de trabajo a personas en situación de exclusión social; formar y capacitar a estas personas y generar riqueza en lo local, promoviendo el desarrollo económico y social de los contextos en los que se ubica, y lo que es más importante, con una fuerte capacidad de innovación e impacto social, según reconoce la OCDE (2008), identificándose así con la consideración europea de Empresa Social (Díaz-Fonseca y Marcuella, 2012).

En este sentido, el estudio publicado por Monzón y Herrero (2016), concluye que tampoco todos los CEE pueden ser considerados Empresas Sociales en el sentido en el que lo define la Comisión Europea en el año 2014, en un intento por su parte de hacer la definición de empresa social más operativa e inclusiva de los distintos modelos europeos. El cumplimiento de las características identificativas de las empresas sociales que la Comisión define, a juicio de Monzón y Herrero (2016), son cumplidos solo por los CEE de la Economía Social, y no por los CEE de titularidad pública, ni por los CEE creados por la iniciativa privada. Argumenta las razones siguientes:

Son organizaciones privadas, con un propósito social (la integración laboral de PCD) explícito y medible.

Su actividad económica es continuada y con orientación de mercado

Su actividad económica se realiza con un enfoque empresarial

Utilizan de forma prioritaria sus beneficios para el cumplimiento del propósito social

Y adoptan formas de organización que garantizan ese propósito social

### **3.3. Los trabajadores y las plantillas de los Centros Especiales de Empleo**

Junto a su participación en el mercado, un segundo rasgo definitorio de los CEE, atendiendo a su consideración como empresas, es la composición especial de sus plantillas. Tal como establece el artículo 43 del RD legislativo 1/2013, al menos el 70% de los empleados del CEE deben ser PCD reconocida. En la mayoría de los casos este porcentaje es más elevado alcanzando en torno al 80 o 90% de la plantilla de la empresa (ODISMET, 2018).

A pesar de lo que marcan algunas directivas europeas (Directiva 2014/23/UE y Directiva 204/24/UE), que mencionan porcentajes diferentes al regulado, esta exigencia mínima de composición de la plantilla del 70% no ha sido modificada en el RD 1/2013. Existen estudios que argumentan la necesidad de incrementar el porcentaje de trabajadores sin discapacidad que pueden formar parte de sus plantillas, reduciendo así la cota de trabajadores con discapacidad, para evitar que puedan ser considerados espacio de segregación (Esteban 2010; Jordán de Urrís y Verdugo, 2010).

Sería deseable analizar y aplicar coherencia a este criterio, que en el marco de un nuevo modelo de CEE está siendo ya valorado por las patronales, que se encuentran trabajando en propuestas para su reducción. De hecho, dentro del sector existen distintas posturas según las familias de la discapacidad, proponiendo en algunos casos rebajarlo hasta un mínimo del 50% de trabajadores con discapacidad, que incluya además la restricción de que en torno a un 20% de la plantilla como mínimo deben ser trabajadores con especiales dificultades de inserción.

Para otras familias de la discapacidad, como el caso de la discapacidad intelectual, el impacto de esta medida en el empleo de su colectivo sería enormemente perjudicial y coartaría muchas posibilidades para su inclusión laboral.

En cualquier caso, como afirma Moratalla (2016), es preciso solventar la inseguridad jurídica que puede generar establecer porcentajes diferentes, siendo este uno de los aspectos más diferenciadores de los CEE, junto con los servicios de ajuste personal y social.

Este tema es especialmente importante ya que los CEE no son solo una propuesta laboral más para las PCD, sino que se han revelado además como una alternativa de éxito e incluso como la única alternativa para las PCD con especiales dificultades de inserción laboral, como son las PDI. Según datos recogidos por el Observatorio de la Discapacidad en su 4º Informe (2018), el 42% de los trabajadores actuales de los CEE tienen una discapacidad psíquica (intelectual o enfermedad mental).

El carácter de empleo estable que representan los CEE ha sido refrendado por el mantenimiento de los puestos de trabajo durante la crisis económica, convirtiendo a este tipo de empresas como refugio laboral para las PCD en general, que han perdido sus empleos por culpa de los malos resultados económicos de las empresas ordinarias en las que trabajaban (Rodríguez, 2012; Moratalla, 2016).

Frente a un contexto de absoluta recesión en la creación de empleo durante los años de crisis económica, la contratación de PCD ha crecido en los CEE en detrimento de las contrataciones en el mercado ordinario. Lo corrobora un estudio realizado por Rodríguez (2012), realizado con el análisis de la Muestra Continua de Vidas Laborales de la Seguridad Social, que afirma que desde el año 2006 los contratos en CEE se han duplicado, produciéndose además un incremento en las contrataciones temporales. De hecho, el 71% de los contratos realizados a PCD en 2018 han sido en CEE (ODISMET, 2018).

Si nos detenemos en el análisis del incremento de la temporalidad, a juicio de esta investigadora, ésta no responde a la virtualidad de los CEE de ser “puente” entre el mercado protegido y el ordinario, sino a la decisión por parte de las empresas de sustituir la contratación directa a la que están obligados (reserva legal del 2%), por la aplicación de medidas alternativas, que incrementa las contrataciones en los CEE y atribuye a este tipo de empleo altas tasas de precariedad frente al mercado ordinario.

Si analizamos los datos del 4º Informe de Odismet sobre mercado de trabajo y discapacidad (2018), comprobamos, efectivamente que el empleo de las PCD ha crecido en los últimos años y que este crecimiento es mayoritariamente debido al trabajo de los CEE, que están haciendo una labor básica en la inclusión laboral de las PCD. Pero preocupa efectivamente cierta precarización del empleo, con un índice de rotación que alcanza su tasa más alta, cifrada en un 2,16%; una alta temporalidad, y una bajada de los salarios de 272 euros de media respecto al año anterior. Una de las causas puede deberse a la escasa cualificación de los trabajadores de los CEE, empleados generalmente en sectores y puestos de baja cualificación y retribuciones próximas al Salario Mínimo Interprofesional (Díaz, 2016).

Para otros autores, la explicación del incremento y especialmente del mantenimiento de las contrataciones de las PCD en los CEE se debe más al carácter proteccionista respecto de los trabajadores que caracteriza a este tipo de empresas, y al interés porque no pierdan el contacto con el mundo del empleo (Rodríguez 2012).

A nuestro juicio, es incorrecto leer estos datos sin enmarcarlos en la situación de la economía nacional. Como empresas que participan de las operaciones de mercado, los CEE también han sufrido y sufren los cambios producidos en el mercado laboral, caracterizado por la alta temporalidad, el incremento de trabajos a tiempo parcial, una gran sectorización y la precarización del empleo (Díaz, 2016). Cabe plantearse que hubiera sido de todos los trabajadores que han mantenido su empleo en CEE a pesar de la crisis, y de los que han encontrado allí su puesto de trabajo, una vez expulsados de las empresas convencionales en las que trabajaban. Más si analizamos la tendencia y comprobamos que el 65% de los contratos realizados en CEE en el año 2013 eran indefinidos, según el estudio de KPMG: la crisis, por tanto, está en el fondo de este incremento de la temporalidad y todo hace pensar que la situación del empleo de las PCD sería mucho peor sin la existencia de estas empresas que, como afirman “además de su función económica desempeñan una función social de ofrecer a las PCD el acceso al empleo” (Barranco y Cuenca 2016, p.167). Lo que sí parece cierto es que, efectivamente, los CEE han logrado ser una tabla de salvación del empleo de las PDI durante los años de la crisis, pasando de un 47,5% en 2006 a un 66% en 2011 (KPMG, 2013).

El repunte en la contratación y en el mantenimiento del empleo, no quiere decir que la crisis no haya afectado a las empresas de empleo protegido, más bien al contrario. La destrucción masiva de empleo ocurrida en España entre los años 2008 y 2014 ha afectado a la subcontratación de trabajos que los CEE hacen para el mercado o para otras empresas ordinarias. El cambio en las ocupaciones que marca el fin de los trabajos manipulativos y menos cualificados en el sector industrial en el que se ubica el 30% de los CEE (KPMG, 2013) es otro motivo de desestabilización del sector de los CEE, también afectados por las críticas respecto al propio modelo de CEE provenientes del plano internacional, al que luego nos referiremos.

La competencia de CEE vinculados a la iniciativa privada con ánimo de lucro también ha pasado factura, especialmente a los CEE de Iniciativa Social. Junto a estos motivos, el retraso e incluso la congelación de las ayudas a la contratación; las dificultades para el acceso a la financiación pública y las limitaciones de acceso al crédito, tal como afirma Moratalla (2016), han marcado considerablemente a las empresas que, a pesar de ello no han destruido empleo, como muestran los datos presentados.

Una importante característica del empleo protegido, relativa también a las plantillas, es la consideración de la relación laboral de carácter especial que define a los CEE desde su creación en 1982, y que también ha sido trasladada sin modificación ninguna por la Ley General en el RD legislativo 1/2013. Tiene su normativa específica en el RD 1368/1985 (modificado posteriormente por el RD 427/1999). Esta relación laboral de carácter especial nace con el objetivo de preservar la integración laboral de las PCD, si bien aporta un conjunto de derechos y de obligaciones muy poco alejados de los del resto de trabajadores en aspectos como las garantías salariales o la modalidad de los contratos (García, 2015; Moratalla, 2016; Sánchez Cervera, 2005). Es de aplicación exclusiva al personal con discapacidad, y en su capítulo IV especifica claramente en esta relación el derecho de representación, de reunión y de negociación colectiva, siendo cada vez más habitual la existencia de comités de empresa constituidos por personal con todos los tipos de discapacidad que forman la plantilla de los CEE.

El mantenimiento de la relación laboral de carácter especial es uno de los rasgos diferenciales del empleo protegido y seguramente uno de los más cuestionados, especialmente tras la publicación de la Convención de la ONU. Se considera que puede ser contrario a ésta en aspectos como la imposibilidad de que las PDI puedan optar por un contrato a domicilio, o la posibilidad de realizar horas extraordinarias (Barranco y Cuenca, 2016), cuya existencia se explica posiblemente por el exceso de proteccionismo para sus trabajadores.

En el trabajo hacia un nuevo modelo, en el que actualmente está implicado el sector de la discapacidad existe consenso sobre la necesidad de actualizar y mejorar la concepción de la relación laboral de carácter especial, adecuando sus principios a los de la Convención de la ONU, especialmente en lo que se refiere a la subrogación

de personal; el contrato a bajo rendimiento; la actualización de las modalidades de contratación, por ejemplo, en el empleo a domicilio; y en lo que afecta a los requisitos para la jubilación de los trabajadores, aportando modificaciones que permitan la jubilación anticipada que subsane las exigencias de la legislación actual (Moratalla, 2016). Nos referimos, por ejemplo, a la compatibilidad de prestaciones o las modificaciones de jornadas, que permitan resolver el problema del deterioro y el envejecimiento prematuro de los trabajadores con discapacidad que hoy trabajan en los CEE.

Desde el sector se comparte además la necesidad de incrementar la regulación de los servicios de apoyo, diseñando planes individuales de desarrollo profesional, e incluso de generar nuevas figuras, como el asistente sindical, que acompañen a las PCD con mayores dificultades intelectuales a ejercer plenamente sus derechos de representación sindical (FEACEM, 2018).

### **3.4. La financiación y la situación económico financiera**

En lo que se refiere a su financiación, los CEE reciben por parte del Estado ayudas económicas que facilitan su creación y su sostenibilidad. Como empresas, además, deben gestionar sus recursos y ser competitivas, más en un momento en el que habiéndose convertido en empresas de permanencia de sus trabajadores, como afirman Barranco y Cuenca (2016); Díaz (2016); Rey (2018), les obliga a un cambio de estrategia en el planteamiento del futuro y en el abordaje de retos empresariales (Carrillo y Melara, 2010).

Las ayudas a los CEE tienen su origen en la LISMI y se entienden como una compensación económica, según Moratalla (2016), en “atención a las especiales características que concurren en los CEE y para que estos puedan cumplir la función social requerida” (RD 1/2013, artículo 44). Se refieren por tanto a la “indispensable solidaridad” que promulga el artículo 49 de la Constitución Española, para garantizar la igualdad de oportunidades (KPMG, 2013).

Se reciben dos tipos de ayudas, unas destinadas a la creación de empleo, que suponen un 1,1 % del total, según Díaz (2016) y otras al mantenimiento de los puestos de trabajo, que son un 90% del total de ayudas al empleo, según este mismo autor, y fueron propuestas ya en el RD de 1985 de creación de los CEE. Posteriormente, en el año 2006, la regulación de las Unidades de Apoyo aporta un nuevo tipo de ayudas para sostener a los equipos de ajuste personal y social que trabajan de manera prioritaria con los colectivos con especiales dificultades de inserción, esto es: las personas con discapacidad intelectual, con enfermedad mental y con discapacidades físicas y sensoriales con más del 65% de minusvalía reconocida.

La renovación, actualización e incremento de ayudas no se ha producido en los más de 30 años de funcionamiento de los CEE. Tampoco se ha producido una diferenciación de financiación según el CEE sea de Iniciativa social o de Iniciativa privada. Desde el sector de la discapacidad se reivindica una revisión de las ayudas (Moratalla 2016), que podrían vincularse con proporcionalidad a la tipología de trabajadores que forman las plantillas y sus mayores necesidades de apoyo; a la reinversión de beneficios o incluso al impacto social que el CEE genera.

Más allá de las ayudas, los CEE deben ser empresas rentables y sostenibles, decíamos, según el ejercicio de su actividad. Hay pocos estudios sobre este aspecto. El realizado por Gelashvili (2016), sobre el análisis económico financiero de los CEE, concluye que sus rentabilidades medias son bajas “ya que sus activos no generan suficiente rendimiento en la realización de su actividad profesional” (Gelashvili, 2016, p. 20). Se observan, además, según este mismo estudio, tasas altas de endeudamiento a corto plazo lo que, para muchos CEE cuestiona su viabilidad, si bien son empresas solventes.

Es necesario tener en cuenta que la mayor parte de los CEE se posicionan en sectores de bajo valor añadido y con bajos recursos para inversión en I+D+i (Carrillo y Melara, 2010). Muy pocos CEE se dedican a actividades de alto valor añadido, pero muchos se vinculan a sectores de alto potencial de crecimiento, lo que abre vías de crecimiento en sectores a explotar como actividades de la salud, tecnologías de la información o la economía verde que ya está siendo explorado por un importante porcentaje de CEE (KPMG, 2013).

Por su parte, los CEE, especialmente los vinculados a la iniciativa social, están haciendo esfuerzos por ser más competitivos, analizando sus entornos y logrando posición en el mercado. Es importante, a juicio de Carrillo y Melara (2010), que, para lograr su sostenibilidad, estos CEE analicen las actividades que forman parte de sus negocios; valoren su grado de diferenciación y los competidores de su entorno; conozcan quienes son sus clientes actuales y potenciales; apuesten por la formación de sus trabajadores y, logren alianzas entre CEE, generando “marcas conjuntas” y creando valor colectivo.

El estudio que analiza la situación de los CEE en Castilla y León, (KPMG, 2014) concluye con diez recomendaciones a los CEE de esta Comunidad para elevar sus tasas de competitividad e impacto económico y social, que pueden extenderse al resto de CEE del país, y entre las que destacan, además de las anteriormente citadas de mejorar la formación de sus trabajadores y las alianzas entre CEE, avanzar en la profesionalización; un enfoque más comercial y orientado al mercado; integrar principios de transparencia como elemento de ventaja competitiva, y evolucionar a sectores de actividad con mayor valor añadido.

Este asunto de la financiación de los CEE es otro tema polémico que acompaña a este tipo de empresas, a las que se les acusa de ser entidades sobre financiadas, que suponen un importante gasto para las administraciones

públicas. Un primer análisis de datos parece reforzar esta idea ya que el 98% de las ayudas destinadas a la integración laboral de PCD se destina a ayudas y subvenciones a los CEE (Díaz, 2016). Pero también es cierto que, a pesar de lo anterior, queda perfectamente demostrada la excelente inversión que esto supone, a nuestro juicio, al solucionar uno de los grandes problemas de desempleo del colectivo en nuestro país, si recordamos que más de 70.000 trabajadores forman sus plantillas, que el 20% de trabajadores con discapacidad ocupadas son empleados de los CEE, y que destinan 770 millones de euros anuales a salarios (KPMG, 2013).

No menos importante es el retorno económico y social de su actividad empresarial, tanto para la administración pública como para la sociedad, según Díaz (2016), impacto sobre el que se ha llamado la atención en los últimos años.

Según datos de la Fundación ONCE, publicados en el ya aludido estudio Presente y Futuro de los CEE en España, “los CEE son motores de crecimiento económico” (KPMG, 2013, p. 202), como muestra el dato de que por cada euro invertido en los CEE, la administración recibe un retorno de 1,44 euros, proveniente del ahorro en ayudas derivadas de la Ley de Integración Social; de ahorro en pensiones no contributivas, pensiones contributivas y prestaciones por desempleo; y ahorros en gasto sanitario, a lo que habría que añadir lo que devuelven los CEE en forma de impuestos, como el impuesto sobre el valor añadido (IVA), impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), seguridad social e impuestos de sociedades.

No son cuantificados, pero sí son a nuestro juicio valores añadidos al impacto: la mejora de la calidad de vida que supone el trabajo; el incremento de la autoestima y el bienestar para los trabajadores y la satisfacción de las familias.

Esta medida del impacto social se ha realizado en varias comunidades autónomas, mediante la metodología del Retorno Social de la Inversión (SROI), que mide cual sería el valor social de los recursos que se invierten en un proyecto (Millar y Hall, 2013). En la Comunidad Foral de Navarra, la Asociación de Centros Especiales de Empleo (ACEMNA, 2013) concluye en su estudio que por cada euro invertido se logra retornar a la sociedad 3,94 euros. Resultados parecidos se han obtenido en CEE de Cataluña y País Vasco.

El Informe Los Centros Especiales de Empleo en Castilla y León (2014), elaborado por KPMG; FEACEM Castilla y León y Fundación ONCE como un estudio desagregado del realizado a nivel estatal, analiza la realidad del sector en esta comunidad autónoma aplicando una metodología cuantitativa y cualitativa en el análisis de tres ámbitos: la posición financiera, la posición competitiva y el impacto social. En este último ámbito establece para el análisis 12 indicadores de impacto, que no solo tienen en cuenta aspectos de retorno económico, sino que incorpora otros cualitativos como la estabilidad en el empleo; la equidad salarial; el nivel de empleo femenino y de PCD con especiales dificultades de inserción; o la dinamización del empleo en entornos rurales; teniendo en cuenta si la estructura de la propiedad es de iniciativa privada o empresarial. Concluye este estudio que los CEE de Castilla y León “generan un enorme impacto social, casi el 93% de los centros aprueban el exigente análisis establecido en este ámbito” (KPMG, 2014, p. 48). Destacan por sus altos niveles de creación de empleo para PCD (más del 80%) y en la estabilidad en los empleos, siendo 7 de cada 10 de los contratos de carácter indefinido. Muestran índices más bajos en la generación de empleo femenino y en la ubicación de CEE en entornos rurales.

Si analizamos los indicadores en función de la estructura iniciativa social o privada, los primeros destacan más por su apuesta por los colectivos con especiales dificultades, mientras que los segundos presentan salarios más altos. Posiblemente ambos resultados estén relacionados con la competitividad de los trabajadores y con los sectores y actividades en los que se ubica el CEE.

Es muy interesante e innovador en esta investigación, la incorporación de un análisis del impacto social no cuantificable, capturando el valor añadido en lo relativo a la calidad de vida, la familia y la inclusión social, que realiza mediante una consulta directa a 188 CEE de la Comunidad Autónoma (KPMG, 2014). Los datos muestran que, efectivamente el impacto social positivo incumbe no solo a la persona, también a su entorno familiar y a la sociedad en su conjunto, proporcionando altas dosis de autonomía, y mejorando especialmente en las dimensiones de calidad de vida, según la propuesta de Schalock y Verdugo, (2002; 2007) de: bienestar emocional, desarrollo personal e inclusión social.

Este análisis de los principales rasgos que definen hoy a los CEE de nuestro país, nos ha permitido identificar también cuales son los retos esenciales a los que se enfrentan. Muchos de ellos, al margen de los vinculados exclusivamente a su vertiente empresarial, están derivados de la Convención de la ONU y del espíritu que nace de ella.

#### **4. Conclusiones**

El análisis detallado de la literatura y las experiencias del empleo creado en los CEE en nuestro país, permite concluir que parece existir un cierto consenso en que son una alternativa de éxito para el empleo de ciertos colectivos, si bien no están siendo una vía de integración de trabajadores con discapacidad en el mercado abierto de trabajo, según Rodríguez (2012); Barranco y Cuenca (2016); Díez (2016) y Rey (2018), y que el espíritu de la Convención está orientado a priorizar la vía del mercado ordinario, frente al empleo protegido. Sin embargo, la

legislación española sigue regulando un modelo de éxito para el empleo de las PCD, tal como lo demuestra la Ley 1/2013 y como evidencian los datos de creación de empleo.

En el informe que el Comité de la ONU sobre los Derechos de las PCD publica en abril de 2019 con las observaciones finales en respuesta a los informes periódicos segundo y tercero realizados por España, ONU (2019), se muestra una especial preocupación por la falta de avances en nuestro país para incrementar la tasa de ocupación de las PCD en el mercado abierto, especialmente para las mujeres con discapacidad intelectual y para quienes residen en entornos rurales. Junto a esto, el Informe de la ONU valora muy positivamente la reserva de mercados establecida en la reciente Ley de Contratos del Sector Público (Ley 9/2018), y el objetivo explícito de la Ley 1/2013 por incrementar las tasas de actividad de las PCD. Se atisba, por tanto, ese espíritu pro-integración en el mercado abierto del que venimos hablando, sin que explícitamente, a nuestro juicio se niegue la actividad ejemplar de los CEE. En este momento, no obstante, y debido a los escasos cambios introducidos, en parte motivados por la crisis post-Covid, se espera un nuevo informe del Comité de la ONU que de nuevo podría poner en riesgo algunos de los aspectos que definen hoy a los CEE en nuestro país.

Los principales retos para el sector, vienen marcados por las interpretaciones que desde la Convención y auspiciados por ella, se están generando en los últimos años, algunos de ellos muy críticos con los CEE (Jordán y Verdugo, 2010).

En este contexto podemos identificar algunos de los cambios necesarios para los CEE. Desde este trabajo compartimos que son una excelente oportunidad para la inclusión de las PCD, y especialmente para aquellas que tienen discapacidad intelectual y del desarrollo. La calidad de vida de sus trabajadores alcanza cotas elevadas y suponen un verdadero motor de integración social. Eso no quita para que, en aras de avanzar, de alinearse con las orientaciones de la Convención y el Modelo Social de la Discapacidad, y especialmente para mantenerse en un entorno competitivo muy distinto al que motivó su creación en el año 1985, los CEE deban trabajar en aspectos como:

- El salario de sus trabajadores, haciendo un esfuerzo por equiparar y mejorar las retribuciones de sus empleados. La subida del Salario Mínimo Interprofesional desde el año 2017 y especialmente en 2018 y 2019 al que se vinculan muchos de los salarios de los trabajadores, ha mejorado la situación de partida, al tiempo que ha puesto en una situación comprometida a muchos de los CEE de iniciativa social, vinculados a sectores ralentizados por la economía. Es preciso acometer medidas integradas y pactadas en una Mesa de Diálogo Social en la que, junto al resto de actores sociales se sienten los gestores de los CEE de la economía social.

- Debatar y acometer medidas que conduzcan, en un tiempo razonable, la orientación hacia la aplicación del Convenio del sector de actividad de cada CEE.

- La reforma de la relación laboral de carácter especial, eliminando algunos de los preceptos históricos, como el contrato a bajo rendimiento o la prohibición de las horas extraordinarias, e incorporando otras, como la obligación de elaborar Planes de Desarrollo individual de las competencias profesionales.

- En este sentido, debe insistirse en la profesionalización de los equipos de apoyo y de seguimiento de los trabajadores, especialmente para los que tienen necesidades de apoyo, aunque no de manera exclusiva para ellos. Sería aconsejable incorporar, en línea con lo que marca el Real Decreto que regula las Unidades de Apoyo, medidas que mejoren la calidad de vida de los trabajadores en dimensiones que trascienden el empleo, como las relaciones familiares y personales; la mejora de la salud; la relación con el dinero; la sexualidad y el fomento de la autonomía. Todo ello, desde luego, repercutiría en su vida y también en su rendimiento laboral.

- La capacitación de sus plantillas mediante la implementación de planes de formación que partan de la evaluación de competencias de sus trabajadores y que tengan impacto en sus retribuciones y promociones y les ayuden a hacer carrera profesional.

- Y, por último, acometer medidas para su supervivencia y viabilidad futura, que permitan incrementar el porcentaje de ventas sobre deudas y de resultado sobre ventas, sin condicionar exclusivamente sus resultados a la cantidad y el tipo de ayudas recibidas.

Igualmente, desde el ámbito de la Administración, creemos que podrían ponerse las bases para diferenciar dentro del mercado normas y criterios de funcionamiento y financiación de los CEE, según su vinculación y cumplimiento de los criterios de la economía social, insistiendo en la línea abierta con la definición de los CEE de iniciativa social que realiza la Ley 9/2018.

Creemos especialmente importante la vigilancia de al menos tres aspectos:

Exigir el apoyo a los trabajadores con especiales dificultades, vinculando las ayudas que las empresas reciben para financiar su salario y otro tipo de ayudas económicas a la mayor o menor necesidad de apoyos de cada trabajador.

La revisión y supervisión del cumplimiento de la obligación de implementar medidas de seguimiento y apoyos a sus trabajadores, así como ajustes razonables en los entornos de sus empresas y en los puestos de trabajo.

Por último, atender de manera urgente a la situación de los trabajadores con discapacidad intelectual y del desarrollo que envejecen de manera prematura en los CEE, que es hoy uno de los grandes problemas de los CEE y un reto al que hoy comienzan a enfrentarse.

Estas propuestas de mejora son en gran parte compartidas por el sector de los CEE de iniciativa social, que se han demostrado como los más interesados por impulsar la vertiente de inclusión de los CEE, su apuesta por las personas y también por la mejora de la rentabilidad.

## Referencias

- ACEMNA, (2013). *Análisis del retorno social de la inversión pública en un CEE de iniciativa social mediante la aplicación de la metodología SROI (Retorno Social de las Inversiones)*. ACEMNA: [www.aceмна.es/70-informesroi-cee-final-junio2013-final-jll.pdf](http://www.aceмна.es/70-informesroi-cee-final-junio2013-final-jll.pdf)
- Asís R. (Coord.) (2015). *Impacto de la aplicación de la Convención de Naciones Unidas para los derechos de las PCD en la regulación de los centros especiales de empleo*. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas. Universidad Carlos III.
- Barranco, M. C. y Cuenca, P. (2016). Valoración del modelo español de reconocimiento del derecho al trabajo de las PCD desde la Convención Internacional sobre los Derechos de las PCD. I Congreso nacional sobre el empleo de las PCD (pp. 162-168). Marzo 2015, Granada.
- Calvo, J. (2004). Centros Especiales de Empleo: situación jurídica actual y perspectivas de futuro. *GEZKI, Revista Vasca de Economía Social*, 0, 139-160.
- Carrillo, M<sup>a</sup> D. y Melara, M.P. (2010). La atención a la discapacidad en la empresa. Una reflexión estratégica sobre los Centros Especiales de Empleo. *Icade, revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, 80, 235-264.
- CEPES (2009). *La economía social en España 2008/2009*. Servimedia.
- CERMI (2017). *Hacia una Europa mejor: más empleo para las PCD*. Colecciones CERMI.
- Comisión Europea (2010). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia Europea sobre discapacidad 2010-2020; un compromiso renovado para una Europa sin barreras*. Bruselas.
- Comité Económico y Social Europeo (2019). *Configuración de la agenda de la UE sobre los derechos de las PCD para el periodo 2020-2030*. Bruselas.
- De Lorenzo, R. (2010). Cambio social y Tercer Sector. En L. Cayo (Dir.) *Discapacidad, Tercer Sector e Inclusión social*, (pp. 445-482). Ediciones Cinca.
- De Lorenzo, R. y Cabra de Luna, M.A. (2007). El empleo de las PCD. En L. Cayo (Dir.) *Tratado sobre Discapacidad*, (pp. 1135-1207). Editorial Thomson Reuters Aranzadi.
- Díaz-Foncea, M. y Marcuella, C. (2012). Las empresas sociales en España: concepto y características. *GEZKI, Revista Vasca de Economía Social*, (8), 143-164.
- Díaz, E. (2016). El papel del empleo protegido en la integración laboral de las PCD. I Congreso nacional sobre el empleo de las PCD, (p.38-43). Marzo 2015. España. Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos. B.O.E. núm. 103, 30 de abril de 1982.
- España. Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en los Centros Especiales de Empleo. Boletín Oficial del Estado 185, de 8 de agosto de 1985.
- España. Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Centros Especiales de Empleo definidos en el artículo 42 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social del Minusválido. Boletín Oficial del Estado 9 de diciembre de 1985.
- España. Real Decreto 427/1999, de 12 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en los Centros Especiales de Empleo. Boletín Oficial del Estado 73, 26 de marzo de 1999.
- España. Real Decreto 27/2000, de 14 de enero, por el que se establecen medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 en favor de trabajadores discapacitados en empresas de 50 o más trabajadores. Boletín Oficial del Estado 22, 26 de enero de 2000.
- España. Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal de las PCD (LIONDAU). Boletín Oficial del Estado 289, 3 de diciembre de 2003.
- España. Real Decreto 290/2004 de 20 de febrero por el que se regulan los Enclaves Laborales como medida de fomento del empleo de las PCD. Boletín Oficial del Estado 45, 21 de febrero de 2004.
- España. Real Decreto 364/2005, de 8 de abril, por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad. Boletín Oficial del Estado 94, 20 de abril de 2005.
- España. Real Decreto 469/2006, de 21 de abril, por el que se regulan las unidades de apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los Centros Especiales de Empleo. Boletín Oficial del Estado 96, 22 de abril de 2006.
- España. Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los derechos de las PCD, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006. Boletín Oficial del Estado 96, 21 de abril de 2008, 20648-20659
- España. Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa la Convención Internacional sobre los derechos de las PCD. Boletín Oficial del Estado 184, 2 de agosto de 2011.

- España. Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las PCD y de su inclusión social. Boletín Oficial del Estado 289, 3 de diciembre de 2013.
- Esteban, R. (Coord.); Pastor, A.; Pérez, J.; Solá, X. (2010). Informe sobre la elaboración de un Decreto Regulator de la relación laboral especial de las PCD afectadas por especiales dificultades. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Etxeberría, X. (2008). *La condición de ciudadanía de las PCD intelectual*. Universidad de Deusto.
- Feacem (2018). *Empresas de trabajo inclusivo. Nuevo Modelo de empleo. Grupo de trabajo estatal*. FEACEM.
- García, A.B. (2015). Centros Especiales de Empleo para PCD con especiales dificultades de acceso al trabajo. Tesis Doctoral. Facultad de Derecho. Universidad de Valencia.
- Gelashvili, V. (2016). Análisis económico financiero de los centros especiales de empleo de España. *Revista española de discapacidad*, 2(4), 7-24.
- Gutiérrez, D. (2015). El complemento por discapacidad y la cuota de reserva de puestos de trabajo para PCD en la negociación colectiva de los últimos años (2012-2014). *Temas Laborales*, 131, 149-179.
- Izquierdo, B; Ortega, M T (2020). El logro de empleo decente e inclusivo para las PCD. *Opción*, 36(93-2):101-140.
- Jordán de Urrís, F. B. y Verdugo, M. A. (2010). *Informe sobre la situación de los Centros Especiales de Empleo en España*. Instituto Universitario de Integración en la Comunidad (INICO), Universidad de Salamanca
- KPMG, FEACEM, y Fundación Once (2013). *Presente y futuro de los centros especiales de empleo*. Fundosa, Galenas S.A.U.
- KPMG (2014): Los centros especiales de empleo de Castilla y León. Documento de trabajo.
- Millar, R. y Hall, K. (2013). Social Return on Investment (SROI) and Performance Measurement: The Opportunities and Barriers for Social Enterprises. *Health and Social Care. Public Management Review*, 6(15), 923-941.
- Monzón, J.L. y Herrero, M. (2016). Identificación y análisis de las características identitarias de la empresa social europea: aplicación a la realidad de los centros especiales de empleo de la economía española. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 87, 295-326.
- Moratalla, P. (2016). Centros Especiales de Empleo. *CIRIEC- España. Revista jurídica*, 29, 1-38.
- Observatorio de las Ocupaciones (2019). *Informe del mercado de trabajo de las PCD. Estatal 2019 (Datos 2018)*. Ministerio de Empleo y Seguridad Social,
- Organización de las Naciones Unidas (2006). Convención Internacional de los Derechos de las PCD y protocolo facultativo. Resolución 61/106, aprobada por la Asamblea General el 13 de diciembre de 2006.
- Organización de las Naciones Unidas (2019). Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de España. Comité sobre los Derechos de las PCD. Versión anticipada sin editar.
- Ortega, M. T. (2022). Discapacidad y oportunidades de vida. En VV.AA. *Una perspectiva de análisis desde el enfoque de la sociología. Psicología, Sociología y Sociedad*. Thomson Reuters Aranzadi. (En prensa)
- Rey, J.L. (2018). La contribución de los Centros Especiales de Empleo en el marco de la Convención de los Derechos de las PCD. IX Coloquio CIRIEC. Universidad de Comillas. Madrid.
- Rodríguez, V. (2012). El empleo de las PCD en la gran recesión: ¿Son los Centros Especiales de Empleo una excepción? *Estudios de Economía Aplicada*, 30(1), 237-260.
- Sánchez-Cervera, J.M. (2005). Los Enclaves Laborales. *Siglo Cero. Revista española sobre discapacidad intelectual*, 36(214), 30-40.
- Santos, J.M. y Gracia, M. D. (2018). Análisis del modelo empresarial de los centros especiales de empleo. Rentabilidad vs solidaridad. La Razón Histórica. *Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas*, 38, 98-114.
- Schalock, R. y Verdugo, M.A. (2002). The concept of quality of life in human services: A handbook for human service practitioners. American Association on Mental Retardation. (Calidad de vida. Manual para profesionales de la educación, salud y servicios sociales. Traducido al Castellano por M. Á. Verdugo y C. Jenaro. Alianza Editorial, 2003)
- Schalock, R. y Verdugo, M.A. (2007). El concepto de calidad de vida en los servicios y apoyos para las PCD intelectual. *Siglo Cero. Revista española sobre discapacidad intelectual*, 38(224), 21-36.