

# CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO DE INICIATIVA SOCIAL. AVANCES LEGISLATIVOS Y AJUSTES NECESARIOS

**Antonio Borja García Sabater**

Doctor en Derecho, Abogado

Profesor del Master de Educación inclusiva de la UCV

Master de la Abogacía de la UV

## RESUMEN

La actual Ley de Contratos del Sector Público, modificó la Ley General de Derechos de las personas con Discapacidad caracterizando la nueva categoría de Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social. La obligación de realizar contratos reservados para entidades sociales y la posibilidad de aplicar características objetivas que formulen licitaciones más sociales permite impulsar la igualdad por medio de los contratos públicos. Los centros especiales de empleo de iniciativa social pueden ser un instrumento para promover el empleo de trabajadores con discapacidad con especiales dificultades de acceso al empleo, pero todavía se requieren algunos ajustes en la normativa estatal y autonómica.

**PALABRAS CLAVE:** Relación de la economía con los valores sociales, Discriminación laboral: Otros, Industrias Reguladas y Derecho Administrativo, Instituciones sin fines de lucro. ONGs. Emprendimiento social, Ley de discapacidad, Discapacidades severas.

CLAVES ECONLIT: A13, J79, K23, L31.

## **SHELTERED EMPLOYMENT CENTERS OF SOCIAL INITIATIVE. LEGISLATIVE ADVANCES AND NECESSARY ADJUSTMENTS**

### **EXPANDED ABSTRACT**

The current state legislation on public sector contracts, from 2017, defines a new category of Special Employment Centers (SEC) which it calls Social Initiative and aims to promote equality, through the application of features in contracts that value promotion of hiring people with disabilities with special difficulties in accessing employment, promoting a public procurement focused on the most disadvantaged groups at work.

The article focuses on the analysis of the Special Employment Centers that are considered to be Social Economy entities and emphasizes that the new public procurement rule encourages the administration contracts with social economy entities through the reservation of contracts with these centers and also with insertion companies, because the economic benefits of these public contracts will be returned to society directly, and because in addition the social companies put the person, the worker at the center, who will develop their work in those contracts.

In the section of the SEC as a Social Economy, it allows, through the data it reflects, to make a comparison of the advantages that the empowerment of the Social Initiative SEC can offer in relation to the Business Initiative SEC. It describes how in Spain began employment protected only with social entities, but that at the end of the nineties, began to be discovered by commercial entities interested in the exploitation of a type of contracting with great financial support.

Evidence as the increase in the number of commercial initiative SEC coincides over time with the decrease in the percentage of workers with severe disabilities in protected employment, so it makes a proposal for possible adoption measures to reinforce the role to be played by the former, being the social initiative CEEs who hire a very high percentage of workers with special difficulties of access to employment.

The most notable example is that of the Valencian Community where in 2001 the workforce of workers with intellectual disabilities and / or with mental health problems of their SEC was 45.76% of the total, and in 2016 this group of workers represented only 26.23%, having reduced almost 20 points, the population of workers, which some authors understand should be the only users of this kind of employment.

Since the Public Sector Contract Law in 2017, through its final fourteenth provision approved the amendment of the consolidated text of the General Law on the Rights of Persons with Disabilities and their Social Inclusion, adding a new section to its article 43, which determines the characteristics of the Special Employment Centers of Social Initiative, which should be promoted and participated mostly by non-profit entities, and with the legal obligation to reinvest their benefits. Dedicated the section to relate the law of social economy and protected employment highlighting the need to modify Law 5/2011, of Social Economy, to adapt it to the modification of the aforementioned article 43 and, consequently, to limit the consideration of social economy entities to the Social Initiative ECS, proposing that Article 5.1 of the aforementioned norm be modified in a generic way that establishes that the ECS are part of the social economy, when it should determine, clearly and precisely, that only "special employment centers of social initiative" will be part of the Social Economy.

After that, the article exposes the possibilities that the new Public Sector Contract Law, Law 9/2017, offers to boost social economy and equality. The norm favours the awarding to the social SEC by means of two mechanisms: a) through the possibility of determining the object of the contract, dividing in batches and reserving them expressly for SEC of social initiative and b) establishing as qualitative criterion of adjudication, a social aspect such as the promotion of social integration of people with disabilities, disadvantaged people or members of vulnerable groups. It describes as the standard set minimum percentages that will range between 7% and 10% of the overall amount of the award procedures and as in order to promote access to public procurement to small social entities in the reserved contract is not required to the definitive guarantee that is generally required.

The author believes that the administration through the new regulation can promote the employment of those who have more needs for work support, being able to increase the hiring of people with intellectual disabilities or mental health problems, through the promotion of the concept of exclusion social, or special support needs within the disability, estimating that this would generate more responsible and more inclusive public contracts.

In the section referring to the SEC registers of the autonomous communities, interesting reflections are made regarding the need for homogenization of the regulations regarding the qualification requirements of the SEC of social initiative, since its lack can cause practical problems for the articulation of the reserve of contracts.

The contributions of the section dedicated to necessary specific support to people with special difficulties of access to employment include a comparison of the percentages of employment of these people in Special Employment Centers of Social Initiative and Entrepreneurship and are outstanding. They proposes the need for positive discrimination within the disability, in which the reservation of contracts serves as an instrument to promote the creation of jobs for people with greater employability difficulties.

The article ends by highlighting the necessary special support in employment required by some groups within the disability, and that such supports can be promoted with the new Public Procurement Law. Taking first the statistics that determine which groups within the disability have more difficult to access employment, evidencing that people with intellectual disabilities or mental health problems have greater difficulty accessing many jobs, among other reasons, because of their difficulty in quickly resolving some situations or due to adaptation problems, proposing that in protected employment aids differ according to the support needs of workers, as would be logical, and as is done in ordinary employment, and not only in function of the employer having an SEC rating.

**KEY WORDS:** Relation of Economics to social Values, Labor Discrimination: Other, Regulated Industries and Administrative Law, Nonprofit Institutions. NGOs. Social Entrepreneurship, Disability Law, Severe disabilities.

## SUMARIO

1. Introducción. 2. Antecedentes histórico-legales, sobre los CEE como economía social. 3. La Ley de Economía Social referida al empleo protegido. 4. Ley de Contratos del Sector Público. 5. Registros de CEE de las comunidades autónomas. 6. Sobre el apoyo específico a las personas con especiales dificultades de acceso al empleo. 7. Conclusiones. Bibliografía.

### 1. Introducción

La actual legislación estatal de contratos del sector público, publicada en el año 2017, permite impulsar la igualdad, por medio de la aplicación de características objetivas en los contratos que valoren la promoción de la contratación de las personas con discapacidad con especiales dificultades de acceso al empleo. La administración licitante puede incrementar de forma directa el empleo de las personas con discapacidad intelectual y personas con problemas de salud mental, promoviendo una contratación pública enfocada a los colectivos más desfavorecidos laboralmente.

La nueva norma de contratación pública, en base a dos motivos fomenta los contratos de la administración con entidades de economía social por medio de la reserva de contratos con centros especiales de empleo de iniciativa social y también con empresas de inserción: 1) porque los beneficios económicos de dichas contrataciones públicas serán devueltos a la sociedad de forma directa y 2) porque además las empresas sociales ponen en el centro a la persona, al trabajador, que desarrollará sus labores en esos contratos.

Pero transcurridos casi dos años desde la creación de una nueva categoría dentro del empleo protegido denominado Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social, que finalmente resalta las diferencias históricas entre el trabajo impulsado por entidades sin ánimo de lucro y el desarrollado por empresas mercantiles, todavía no se ha adaptado a esta figura ni la normativa nacional, ni tampoco la autonómica.

En este artículo se desarrollan los antecedentes del empleo protegido en España, que se inició sólo con entidades sociales, y una crítica a la actual redacción de la Ley de Economía Social, que a mi parecer debería modificarse. Tras ello se exponen

las posibilidades que la nueva Ley de Contratos del Sector público ofrece para impulsar la economía social y la igualdad, se realizan observaciones sobre la necesidad de actualizar la regulación de todos los registros de Centros Especiales de Empleo de las comunidades autónomas y se termina destacando el necesario apoyo especial en el empleo que requieren algunos colectivos dentro de la discapacidad, que puede fomentarse con la nueva Ley de contratación pública.

## 2. Antecedentes histórico-legales, sobre los CEE como economía social

En España el empleo protegido se desarrolla por medio de los CEE, cuyas principales características son: 1) que los trabajadores deben realizar un trabajo productivo, participando la empresa regularmente en operaciones de mercado, 2) que los empleos deben ser remunerados, 3) que se presten servicios de ajuste personal y social, 4) que sean un medio de integración al mercado ordinario de trabajo y 5) que al menos un 70% de sus trabajadores debe tener certificado de discapacidad.

Cuando el Real Decreto 2273/1985<sup>1</sup> desarrolló la LISMI, describió en su art. 5 que los Centros Especiales de Empleo (CEE), podían ser públicos o privados, y que podían tener o no ánimo de lucro, pero no determinó diferencias entre ellos, más que la posibilidad de percibir compensaciones económicas en caso de que los no lucrativos, tuviesen necesidades de financiación para situaciones de pérdidas, nada más.

En sus inicios la mayoría de los CEE estaban constituidos por entidades sin ánimo de lucro, pero a finales de los años noventa<sup>2</sup>, empezaron a crecer las entidades mercantiles interesadas en la explotación<sup>3</sup> del empleo protegido. A raíz de

1. 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. BOE núm. 294, de 9 de diciembre de 1985.

2. Sobre la expansión de los CEE desde los años 90 hasta la actualidad ver ESTEBAN LEGARRETA. R., PÉREZ AMORÓS, F., “Estudio introductorio”. En AA.VV. (Dir. ESTEBAN LEGARRETA. R., PÉREZ AMORÓS, F.), *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2009. Pág. 35.

3. Utilizo la palabra explotación según la RAE en su acepción segunda “*Sacar utilidad de un negocio o industria en provecho propio*”.

la irrupción del ánimo de lucro en el sector de la discapacidad algunas voces<sup>4</sup> pretendieron que las entidades mercantiles no se beneficiaran de los fondos públicos y de las bonificaciones especiales de los CEE. Nada de esto sucedió y el crecimiento de estas entidades lucrativas no solo continuó, sino que se aceleró hasta duplicar en número a las entidades sociales<sup>5</sup>.

El CERMI, ya en el año 2007, en su Estrategia Global de empleo para personas con Discapacidad 2007-2008<sup>6</sup>, propuso una modificación legal que pretendía que los nuevos CEE estuviesen obligados a la reinversión de sus beneficios, y aspiraba también a que todos los nuevos CEE fuesen entidades sin ánimo de lucro, entidades sociales, pero no obtuvo esta propuesta resultado alguno.

También la doctrina<sup>7</sup> opinaba que los CEE deberían constituirse únicamente como entidades de economía social y que estuviesen participadas al menos en un 51% por entidades sin ánimo de lucro. Pero de forma contraria a lo pretendido por la doctrina y el sector social, a partir de la crisis financiera de los años 2007 y siguientes, el sector no lucrativo disminuyó con la quiebra de muchos centros y de forma distinta las entidades mercantiles continuaron creciendo. Aun así, continuó el silencio del legislador que, con su política de no modificar ni la configuración de los centros, ni las ayudas que se prestan, fomentaba, y continua fomentando, de forma indirecta el crecimiento del sector lucrativo.

Es necesario tener en cuenta que aunque en sus relaciones con el mercado, los CEE se comporten como entidades mercantiles ordinarias, debiendo operar en el mercado abierto en plena competencia de calidad y precios, no deberían ser simples empresas que emplean a muchas personas con discapacidad, sino que están obligados a prestar, de forma continua, ajustes personales y sociales a sus trabajadores, y si no los prestan debería entenderse que no son CEE, al igual que

4. Borrador de aportaciones de la comisión de centros especiales de trabajo de la Coordinadora de Tallers al grupo de trabajo Feina & Lan. Ejemplar multicopiado.

5. En el año 2015 en España había registrados 1.269 CEE de iniciativa empresarial y 696 de iniciativa social, conforme consta en la respuesta del gobierno a la pregunta 184/2017 [http://www.congreso.es/l12p/e3/e\\_0036553\\_n\\_000.pdf](http://www.congreso.es/l12p/e3/e_0036553_n_000.pdf) Consultado el 26 de septiembre de 2019.

6. En la propuesta CERMI 2007-2008, se estima que podría modificarse la legislación actual de CEE, para que los nuevos CEE sean entidades sin ánimo de lucro. COMITÉ ESPAÑOL DE REPRESENTANTES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Estrategia Global de acción para el empleo de personas con discapacidad. 2007-2008. Propuesta CERMI. Ediciones Cinca. Madrid. 2007. Pág. 148.

7. LALOMA GARCÍA. M., *Empleo Protegido en España. Análisis de la normativa legal y logros alcanzados*. Ediciones Cinca. Madrid. 2007. Pág. 48.

debería suceder si no cumplen con el mínimo del 70% de personas con discapacidad contratadas, pero esto no sucede. Además, deberían promover la inclusión social, contratando a trabajadores con especiales dificultades de acceso al empleo ordinario, pues para ello fue creado el empleo protegido en España, por lo que todos los calificados como CEE, según la letra de la norma, deberían respetar una finalidad social-asistencial.

Es cierto que algunos pocos CEE sin ánimo de lucro todavía no han asumido “*dinámicas y procesos competitivos que les permitan operar de forma sostenible en el mercado*”<sup>8</sup>, no teniendo completamente implementadas formas de trabajo empresarial, sino que continúan centrados en su parte de servicio social<sup>9</sup>. Actualmente no pueden estar únicamente focalizados en dicha área, pues deben desarrollar su labor con los parámetros de eficiencia que el mercado espera, fomentando, no sólo la inclusión por medio del trabajo de cada una de las personas que lo desarrollan, sino que deben contribuir por medio de su identidad pública a la mejora de la imagen del colectivo, demostrando que las personas con discapacidad pueden realizar productos de calidad y en los plazos convenidos.

Es muy destacable que la gran mayoría, de los CEE sociales, tienen una alta capacidad competitiva, un retorno social casi directo y además son sostenibles económicamente, compaginando por lo tanto labor social con su función económica. Además, los CEE sociales habitualmente tienen en su plantilla un porcentaje muy alto de trabajadores con especiales dificultades de acceso al empleo<sup>10</sup>, fomentando con ello la promoción laboral de quienes tienen menores tasas de

8. CONACEE, “Las políticas de inserción laboral de las personas con discapacidad a través del mercado de trabajo protegido : Aspectos críticos para su mantenimiento y desarrollo sostenible”. <http://conacee.org/wp-content/uploads/2014/07/2014-01-BMcK-Resumen-Ejecutivo-INFORME-MERCADO-PROTEGIDO.pdf> Consultado el 26 de septiembre de 2019.

9. GARRIDO PÉREZ entiende que “*no todos los CEE se rigen por reglas de competitividad o rentabilidad. Con frecuencia un fuerte componente social o la ausencia de ánimo de lucro presiden la creación y funcionamiento de CEE, lo que a la vez ha podido explicar el fracaso de algunas iniciativas de puesta en marcha de CEE*”. En *El trabajo de minusválidos en centros especiales de empleo*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2000. Pág. 51.

10. En Cataluña el 65% de los trabajadores con especiales dificultades trabajan en CEEIS, aunque estos centros representan menos del 50% del empleo de los CEE. Fuente: SEGARRA, J.A.; FONTRODONA, J.; PALENCIA, L.; CARRILLO, J.; POBLETE, M.J., “Libro Blanco para la formación, ocupación y empleo de las personas con discapacidad y especiales dificultades en los centros especiales de trabajo de Cataluña”, IESE, 2019. Pág. 37. <https://dx.doi.org/10.15581/018.ST-498>

empleo dentro de la discapacidad<sup>11</sup>, promoviendo por lo tanto la igualdad para todos.

En contraposición a estos CEE no lucrativos, otro tipo de centros no desarrollan dinámicas ni procesos sociales y su única finalidad es la económica, logrando por medio del empleo protegido obtener beneficios<sup>12</sup>, por medio de conseguir más bonificaciones y subvenciones. Estas entidades mercantiles, han logrado que se mire con recelo a todos los centros<sup>13</sup>, porque desarrollan sus funciones de forma que pueden llegar a considerarse competencia desleal, con empresas ordinarias que contratando a trabajadores con discapacidad no reciben tantas ayudas<sup>14</sup>. Este tipo de CEE provoca que el empleo protegido sea perci-

11. Los datos del INE del año 2017 determinan que la tasa de actividad de las personas con discapacidad dicho año era de 35,2 puntos, lo que supone una tasa 42 puntos inferior a las personas sin discapacidad. En el desglose por tipos de discapacidad se determina que los dos grupos que tienen menores tasas de actividad son las personas con discapacidad intelectual y las personas con trastorno mental con un 32,3 y 27,7 respectivamente. [http://www.ine.es/prensa/epd\\_2017.pdf](http://www.ine.es/prensa/epd_2017.pdf) Consultado el 15 de septiembre de 2019.

12. En este sentido se manifiesta el informe aprobado por la COMISIÓN CONSULTIVA NACIONAL, afirmando que: “*De un lado, junto a los centros especiales que mantienen una labor de carácter netamente social y de transición al mercado ordinario de trabajo, se ha generado un espacio de negocio empresarial cuyo objetivo ha dejado de ser la inserción laboral de los trabajadores y que compite con ventaja con el resto de empresas*” en: “*Negociación Colectiva e inserción laboral de personas con discapacidad*”. Colección informes y estudios. Serie Relaciones Laborales Núm. 75. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. 2006 [http://www.empleo.gob.es/es/sec\\_trabajo/ccncc/descargas/Negociacion\\_colct.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/ccncc/descargas/Negociacion_colct.pdf) Consultado el 26 de septiembre de 2019. Pág. 57.

Respecto de situaciones no éticas en los CEE, por falta de planificación individual y vulneración de derechos, ver VERDUGO ALONSO, M. A., JORDÁN DE URRIES VEGA, F.B., VICENT. C. y MARTÍN, R., AA.VV. (Coords. VERDUGO ALONSO, M. A., JORDÁN DE URRIES VEGA, F. B.), Rompiendo inercias. Claves para avanzar. VI Jornadas científicas de investigación sobre personas con discapacidad. Amarú Ediciones. Salamanca. 2006. “Integración laboral y discapacidad...” Pág. 444.

13. Esto se puede observar por las noticias aparecidas en prensa. La más reciente de fecha 27 de septiembre de 2019 Ferrero, B. “*Abuso en el Palacio Real con personas con discapacidad: 11 horas diarias por 545 euros al mes*” El País. [https://elpais.com/ccaa/2019/09/26/madrid/1569526007\\_058174.html](https://elpais.com/ccaa/2019/09/26/madrid/1569526007_058174.html), y también el artículo de opinión publicado el 1 de mayo de 2019 Victor Villar, E. “*El negocio de la trampa*” Diario 16, <https://diario16.com/los-centros-especiales-de-empleo-el-negocio-de-la-trampa/>

14. El sector de limpieza de edificios y locales creó en el año 2010 un observatorio en el que relacionaba a los CEE con la competencia desleal en su sector. [http://www.diversas.ccoo.es/comunes/recursos/20/518242-informacion\\_sobre\\_el\\_Observatorio\\_Estatal\\_del\\_Sector\\_de\\_Limpieza\\_de\\_Edificios.pdf](http://www.diversas.ccoo.es/comunes/recursos/20/518242-informacion_sobre_el_Observatorio_Estatal_del_Sector_de_Limpieza_de_Edificios.pdf) en el mismo sentido y sobre el mismo sector: <http://www.limpiezas-sayago.com/2011/01/19/sector-limpieza-no-todo-el-empleo-es-limpio/> Consultado el 08 de enero 2014.

bido por parte de la sociedad como dumping social, pues pueden realizar trabajos por debajo de los costes ordinarios, apoyados en trabajadores con altas capacidades, pero percibiendo ayudas como si sus empleados tuviesen especiales dificultades de acceso al empleo, no correspondiéndose esto con la realidad.

Quizá con un control más exhaustivo directo, no sólo sobre documentación, sino inspeccionando todas las actividades que deben realizar los CEE, sobre todo las relacionadas con los ajustes personales y sociales. Y también creando de forma definitiva los inexistentes equipos multiprofesionales, que deberían determinar que trabajadores requieren de empleo protegido, realizando itinerarios laborales personalizados de cada uno de ellos, quizá en dichas condiciones, muchos, probablemente casi todos, los centros mercantiles dejarían de operar en el empleo protegido.

Pero tras muchos años solicitando una modificación de la legislación sobre CEE que mejore la situación de las entidades sociales por su compromiso con las personas y por sus retornos directos a la sociedad, esta se ha iniciado por medio de La Ley de Contratos del Sector Público el año 2017, que en su disposición final decimocuarta aprobó la modificación del texto refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social<sup>15</sup> (LGDPDIS), añadiendo un nuevo apartado al artículo 43 de dicha norma, por el que se determinan las características de los Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social ( en adelante CEEIS).

Establece el nuevo art. 43.4 LGDPDIS, que serán considerados CEEIS aquellos que cumpliendo los requisitos generales para ser calificados como CEE, son promovidos y participados en más de un 50%, directa o indirectamente, por entidades que no tengan ánimo de lucro, 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, 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 personas con discapacidad y la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social, pudiendo reinvertirlos en el propio centro especial de empleo o en otros centros especiales de empleo de iniciativa social.

15. Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. BOE núm. 289 de 3 de diciembre de 2013.

El siguiente paso lógico, debería tener que ver con los trabajadores que tienen derecho a trabajar en dichos centros, creando equipos multiprofesionales públicos que determinen qué personas requieren de empleo protegido, que deberán realizar los esperados itinerarios profesionales, o bien determinando que sólo deben acceder al empleo de los CEE las personas con discapacidades severas que requieran ajustes personales y sociales continuos.

### 3. La Ley de Economía Social referida al empleo protegido

La Ley 5/2011, de Economía Social, de 29 de marzo<sup>16</sup>, determina en su artículo 4 que los principios orientadores de las entidades de la economía social española deben ser: 1) la primacía de las personas y del fin social sobre el capital, 2) la aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica principalmente en función del trabajo aportado al fin social objeto de la entidad, 3) la promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo; y por último, 4) la independencia respecto a los poderes públicos.

En el artículo 5.1, de forma genérica establece que forman parte de la economía social, entre otras entidades, como cooperativas, mutualidades, fundaciones, asociaciones, y “*los centros especiales de empleo*”. No realiza dicha redacción distinciones entre tipos de centros y parece indicar, a primera vista, que la condición de ser entidad social abarca a todos los CEE independientemente de si tienen o no ánimo de lucro, y de si realizan, o no, una labor social real.

A mi juicio, una simple lectura de la norma, determina que los CEE mercantiles no son entidades sociales y que por lo tanto están fuera de su ámbito de aplicación, porque no cumplen los principios del art. 4. Las características de primacía de personas sobre el fin social y la reinversión de los resultados, se dan únicamente en los CEE promovidos por entidades sin ánimo de lucro, puesto que las sociedades mercantiles tienen como finalidad generar beneficios no poner en el centro a las personas, y lógicamente reparten los beneficios a sus socios, reinvirtiéndolos únicamente cuando entienden que ello mejorará resultados en ejercicios posteriores. Por lo que parece que la norma tiene una contradicción interna entre la redacción literal de su artículo quinto y los principios que establece su artículo cuarto.

16. BOE núm. 76, de 30 de marzo de 2011.

La definición conceptual más reciente de la Economía Social, a nivel europeo, ha sido establecida en la Carta de principios de la economía social, promovida por la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones<sup>17</sup>, que es la institución europea que representa las cuatro familias de entidades de la economía social, determinando en dicha carta los siguientes principios: 1) la primacía de la persona y del objetivo social por encima del capital, 2) la adhesión voluntaria y abierta, 3) el control democrático ejercido por sus miembros (este no afecta a las fundaciones, puesto que no tienen socios), 3) la combinación de los intereses de los miembros usuarios y/o del interés general, 4) la defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad, 5) la autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos, y por último 6) la utilización de la mayoría de los excedentes para la consecución de objetivos a favor del desarrollo sostenible, los servicios de interés para los miembros y el interés general.

Se puede comprobar que los principios de la economía social europea y los de la norma estatal son bastante similares, coincidiendo en que la promoción de la persona debe ser el fin de la entidad y además las entidades sociales deben realizar una reinversión de sus beneficios. Esto interpretado de forma conjunta con lo establecido en la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido<sup>18</sup> que determina en su art. 20.3 que son entidades de carácter social aquéllas que, entre otros requisitos, deben “*carecer de finalidad lucrativa y dedicar, en su caso, los beneficios eventualmente obtenidos al desarrollo de actividades exentas de idéntica naturaleza*”. A la luz de estas normas debería armonizarse la legislación española y quizá se debería determinar de forma clara e indubitada que la entidad que quiera ser considerada como social, o las entidades que ostentan su control, deberán carecer de ánimo de lucro.

El nuevo artículo 43.4 de la LGDPDIS, que caracteriza a los CEEIS, obliga a reinvertir los beneficios por ley, y establece que tendrán la consideración de iniciativa social aquellos que estén promovidos y participados en más de un 50%, directa o indirectamente por entidades que no tengan ánimo de lucro, como asociaciones, fundaciones, y cooperativas. La norma deja un pequeño resquicio

17. MONZÓN CAMPOS J.L. & CHAVES ÁVILA R., en “LA ECONOMÍA SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA” Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC). 2012. <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-790-es-c.pdf>

18. Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido. BOE núm. 312, de 29/12/1992.

interpretativo cuando determina: “*u otras entidades de la economía social*”, no dice sociedades mercantiles con ánimo de lucro, pero tampoco las elimina, y continua su redacción afirmando: “*siempre que reconozcan su carácter social en los estatutos 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 personas con discapacidad*”. Por lo que estimo que es necesario clarificar en la Ley de Economía Social, que no todos los CEE están incluidos en su ámbito, sino sólo los de iniciativa social.

Hay que tener en cuenta que un CEE mercantil con ánimo de lucro, puede afirmar en sus estatutos que tiene carácter social<sup>19</sup>, esta manifestación puede elevarse a público porque no va en contra de ninguna normativa mercantil ni registral, y ni tampoco incrementa, ni disminuye la responsabilidad de los socios, pues es una mera declaración, que le permitiría simular que se encuentra, ficticiamente, dentro de los principios orientadores de la Ley 5/2011. Así, reduciendo/traspasando los beneficios de una entidad mercantil con ánimo de lucro, y manifestando en sus estatutos que tiene carácter social, algunos CEE podrían pretender que son entidades sociales, según la letra de dicha Ley.

Por ello, para armonizar el nuevo apartado de la LGDPDIS, la normativa tributaria, y los principios de la economía social europea, con la Ley de Economía Social, debería establecerse en esta norma, de forma clara y precisa, que sólo formarán parte de la economía social los CEE que cumplan los requisitos establecidos en el art. 43.4 de la LGDPIS y por ello sería conveniente modificar el art. 5 de la Ley 5/2011<sup>20</sup> y determinar de forma clara y directa que serán entidades de economía social los “*centros especiales de empleo de iniciativa social*”.

En cualquier caso, la realidad legal no puede mantenerse al margen de la realidad social, y junto con las consideraciones jurídicas anteriores, se debe tener en cuenta que muchos de los grandes grupos de empresas multiservicios y compañías con grandes necesidades de contratación de personal, son titulares de CEE.

19. Algunas patronales de CEE ya en el 2015, sabiendo que se estaban gestando propuestas de crear una diferenciación legal entre los centros de carácter mercantil y social, recomendaron a sus asociados que hicieran modificaciones de estatutos en este sentido y muchos de los CEE con ánimo de lucro ya tienen modificaciones estatutarias inscritas en el Registro Mercantil que hacen constar que son empresas sociales y que anualmente estudiarán la reinversión de beneficios, por lo que estarían cumpliendo, teóricamente, con los requisitos de ser entidades de iniciativa social, sin evidentemente serlo.

20. En este sentido se manifestó en esta misma revista MORATALLA SANTAMARÍA, P., “Centros Especiales de Empleo” CIRIEC-España, Revista Jurídica Nº 29/2016 <http://ciriec-revistajuridica.es/wp-content/uploads/029-010.pdf> Visto el 28 de septiembre de 2019.

También hay que tener en cuenta que muchas de esas grandes corporaciones tienen fundaciones privadas vinculadas a sus grupos mercantiles, y las que todavía no las tienen podrían crearlas, por lo que se debería concluir que pese a que la norma determine que se debería beneficiar a CEEIS, algunas operaciones de “ingeniería legal” podrían burlar estas medidas, por lo que hay que diseñar las políticas para que los apoyos lleguen a los trabajadores centrándose en las personas, que los requieren, y no en el tipo de entidades.

Una de las cuestiones referidas a la promoción del empleo de personas con discapacidad, que en España tiene pendiente un debate en profundidad, es la determinación de si el trabajo en CEE debería limitarse a trabajadores con discapacidades severas, por los apoyos especiales que ofrece y no ser utilizado por todo tipo de personas con discapacidad, sin especiales dificultades de acceso al empleo ordinario.

#### 4. Ley de Contratos del Sector Público

La Ley de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), Ley 9/2017, de 8 de noviembre<sup>21</sup>, transpuso al ordenamiento jurídico español la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 2014/23/UE<sup>22</sup> relativa a la adjudicación de contratos de concesión y también la Directiva 2014/24/UE<sup>23</sup> sobre contratación pública.

Estas dos directivas permiten que los estados miembros valoren en la contratación pública criterios de accesibilidad para las personas con discapacidad, y también el diseño para todos. Establecen asimismo que los Estados miembros podrán reservar el derecho a participar en los procedimientos de contratación a “*talleres protegidos y operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas discapacitadas o desfavorecidas*”<sup>24</sup>, y también prevén la ejecución de los contratos en el contexto de programas de empleo prote-

21. BOE núm. 272, de 9 de noviembre de 2017.

22. Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión. DOUE núm. 94, de 28 de marzo de 2014.

23. Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. DOUE núm. 94, de 28 de marzo de 2014.

24. Art. 20 Directiva 2014/24/UE.

gido, a condición de que al menos el 30 % de sus empleados sean trabajadores con discapacidad o desfavorecidos.

Si bien, desde el año 2007<sup>25</sup> se establecía la opción de reserva de contratos a favor de los CEE, desde la promulgación de la Ley 31/2015<sup>26</sup> esta opción se extiende también a las empresas de inserción, la nueva LCSP mantiene estas dos ideas e introduce dos novedades adicionales que son: 1) la opción de reserva de lotes, para empleo protegido y empresas de inserción, facilitando así la entrada en contratos con un objeto más accesible para para entidades de tamaño más reducido, y 2) introduce la obligatoriedad en la reserva de dichos contratos o lotes, estableciendo la norma que *“se fijarán porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social”*<sup>27</sup>. Frente al anterior texto del año 2011 que de forma mucho más voluntarista únicamente establecía: *“Podrá reservarse la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos a Centros Especiales de Empleo”*<sup>28</sup>.

El legislador, como ya se ha dicho, por medio de la LCSP modificó la LGDPDIS definiendo la categoría legal de los CEEIS para dar una dimensión más social a la contratación pública, y determinó que las características sociales de los contratos deberán referirse *“al fomento de la integración social de personas con discapacidad, personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato”*<sup>29</sup>, para promover la inserción socio-laboral de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social.

La LCSP pretende favorecer la adjudicación a los CEE sociales mediante dos mecanismos: a) a través de la posibilidad de determinar el objeto del contrato, dividiendo en lotes y reservándolos expresamente para dichos CEE -art. 99.4 in fine LCSP- y b) estableciendo como criterio cualitativo de adjudicación, un aspecto social como es *“el fomento de la integración social de personas con discapa-*

25. Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2007.

26. Art. 3.1. Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social. BOE núm. 217, de 10 de septiembre de 2015.

27. Disposición adicional cuarta.

28. Disposición adicional quinta Ley de Contratos del Sector Público 2011.

29. Art. 145.

*idad, personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato y, en general, la inserción sociolaboral de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social; la subcontratación con Centros Especiales de Empleo o Empresas de Inserción (...)*”.

Pese a que la norma no determina expresamente que dichos CEE deban ser de iniciativa social, se debe entender que ha de ser así interpretado, pues la Disposición Adicional Cuarta titulada “Reserva de contratos” a la que se remite expresamente el art. 99, sólo hace mención a los centros de iniciativa social. En este Sentido se ha manifestado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales TACRC en su Resolución nº510/2019<sup>30</sup> y refuerza dicha interpretación que en ambos artículos se menciona de forma conjunta a los CEE y a las empresas de inserción<sup>31</sup>, que sólo pueden ser de iniciativa social.

Dicha D.A. 4ª, con la finalidad de favorecer la adjudicación de contratos públicos a estas entidades, establece dos vías de “reserva” de porcentajes mínimos para ellas: mediante la obligación de reservar el derecho a participar en la licitación “de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a empresas de inserción” o bien estableciendo dicho porcentaje mínimo de reserva en la ejecución de los contratos “en el marco de programas de empleo protegido, a condición de que el porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social de los Centros Especiales de Empleo, de las empresas de inserción o de los programas sea el previsto en su normativa de referencia y, en todo caso, al menos del 30 por 100”.

Para la fijación de dichos porcentajes es competente el Consejo de Ministros en el ámbito estatal y el “órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales”. Y con el objetivo de evitar que la falta de adopción de dicho Acuerdo por el órgano competente deje en papel mojado dicha exigencia legal, la norma fija para este supuesto un porcentaje mínimo (y subsidiario) del 7% sobre el importe global de los procedimientos de adjudicación

30. [http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202019/Recurso%200381-2019%20IB%2024-2018%20\(Res%20510\)%2009-05-2019.pdf](http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202019/Recurso%200381-2019%20IB%2024-2018%20(Res%20510)%2009-05-2019.pdf)

31. Las empresas de inserción fueron creadas para dar trabajo a personas en riesgo de exclusión social, como perceptores de rentas mínimas de inserción o prestaciones similares, personas que no pueden acceder a dichas rentas mínimas, jóvenes y menores procedentes de instituciones de protección a menores, personas con problemas de drogodependencias, internos de centros penitenciarios fuera de la relación laboral especial, etc. por medio de la Ley 44/2007 de 13 de diciembre para la regulación del régimen de las empresas de inserción. BOE núm. 299 de 14 de diciembre.

celebrados en el ejercicio anterior al de la reserva, porcentaje que se incrementará hasta un 10% a los cuatro años de la vigencia de la norma. No obstante, se debe entender que esta acertada previsión contra la inactividad de la administración, solo surte efecto en el ámbito estatal atendido el contenido del último párrafo del apartado 1 de dicha D.A. 4<sup>a</sup><sup>32</sup>.

Este porcentaje mínimo subsidiario del 7%-10% tan solo está previsto legalmente a falta de “*Acuerdo de Consejo de Ministros*”, no a falta de Acuerdo del resto de órganos competentes (autonómico y local). Falta de previsión que no debería interpretarse como un mero “olvido” del legislador que pueda “subsanarse”, dado que expresamente la norma establece que el deber de aplicar automáticamente dichos porcentajes subsidiarios nace, a falta de acuerdo, tan sólo para “*los órganos de contratación del sector público estatal*”. No existiendo consecuencia legal alguna ante la falta de acuerdo por parte de los órganos competentes en la administración autonómica y local, lo que resulta incomprensible.

Algunos CEE mercantiles continúan impugnando las reservas de empleo que la administración ya está realizando, pese a que la legalidad del derecho de reservar ciertos contratos ha sido resuelta favorablemente en varias resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. A modo de ejemplo, la resolución núm. 860/2018<sup>33</sup>, de 1 de octubre y la núm. 914/2018<sup>34</sup>, de 11 de octubre del año 2018, establecieron que “*la normativa europea, en particular en el artículo 20 de la Directiva 2014/24/UE, admite dicha reserva, no delimitando la forma jurídica de las entidades susceptibles de ser beneficiarias, puesto que ésta puede ser muy diversa en función del Estado miembro, por lo que la opción elegida por el Legislador nacional respecto de los CEE no entra en colisión directa con la normativa comunitaria*”.

32. “El Acuerdo de Consejo de Ministros a que se refiere este apartado deberá adoptarse en el plazo máximo de un año a contar desde la entrada en vigor de esta Ley. Si transcurrido este plazo el Acuerdo de Consejo de Ministros no se hubiera adoptado, los órganos de contratación del sector público estatal deberán aplicar el porcentaje mínimo de reserva de 7 por ciento, que se incrementará hasta un 10 por ciento a los cuatro años de la entrada en vigor de esta Ley, sobre el importe global de los procedimientos de adjudicación de suministros y servicios incluidos en los códigos CPV recogidos en el anexo VI celebrados en el ejercicio anterior a aquel al que se refiera la reserva, en los términos indicados en el primer párrafo de este apartado.”

33. [http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202018/Recurso%200836-2018%20VAL%20202-2018%20\(Res%20860\)%2001-10-2018.pdf](http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202018/Recurso%200836-2018%20VAL%20202-2018%20(Res%20860)%2001-10-2018.pdf)

34. [http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202018/Recurso%200847-2018%20AST%2056-2018%20\(Res%20914\)%2011-10-2018.pdf](http://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202018/Recurso%200847-2018%20AST%2056-2018%20(Res%20914)%2011-10-2018.pdf)

También es destacable que la nueva LCSP, con el fin de favorecer el acceso a la contratación pública a pequeñas entidades sociales, en el contrato reservado invierte la regla general de prestación de garantía definitiva que se exige de forma general, de modo que *“En los procedimientos de contratación en los que se aplique la reserva que establece esta disposición adicional no procederá la exigencia de la garantía definitiva a que se refiere el artículo 107 de esta Ley, salvo en los casos en los que el órgano de contratación, por motivos excepcionales, lo considere necesario y así lo justifique motivadamente en el expediente”* (D.A. 4ª, apartado 3).

La norma refiere que los contratos deberán promover la inserción socio-laboral, debiendo valorarse en las características sociales del contrato finalidades como el fomento de la integración social de personas con discapacidad, personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato. Por medio de dichos criterios la administración puede fomentar el empleo de quienes tienen más necesidades de apoyo laboral, pudiendo incrementar la contratación de personas con discapacidad intelectual o con problemas de salud mental, por medio de la promoción del concepto de exclusión social, o de especiales necesidades de apoyo dentro de la discapacidad, lo cual generaría contratos públicos más responsables y más inclusivos.

## 5. Registros de CEE de las comunidades autónomas

Debido al modelo descentralizado de administración pública española, todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias en empleo y también asuntos referidos directa o indirectamente a la discapacidad<sup>35</sup>. La transferencia de las políticas activas de empleo se inició en el año 1984 y finalizó el año 2010 con el traspaso de dichas competencias a la comunidad autónoma del País Vasco, quedando únicamente por transferir el registro de CEE a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Cada una de las CCAA, conforme fueron asumiendo la gestión del empleo, crearon sus respectivas órdenes y normativa de registros de CEE para realizar el

35. *“(…) las políticas que tradicionalmente se han asociado con la discapacidad, son atribución de las Comunidades Autónomas, que con su poder de autodecisión ordenan y regulan esa porción de nuestra realidad social que llamamos discapacidad”*. CABRA DE LUNA, M.A., “Tratamiento de la discapacidad en la legislación autonómica. Análisis de la legislación general y específica de las Comunidades Autónomas”. En AA.VV. (Dirs. DE LORENZO GARCÍA, R. y PÉREZ BUENO, L.C.), *Tratado sobre Discapacidad*. Aranzadi. Pamplona. 2007.

control de dicha gestión, esta descentralización de registros de empleo protegido, entre otros desajustes, provoca una falta de datos estadísticos muy importante y además genera que las situaciones entre comunidades, respecto el empleo protegido, sea muy dispar, pues las diferencias porcentuales entre el número de centros sociales y mercantiles en cada comunidad autónoma es muy significativa<sup>36</sup>.

Por ello, en el año 2008 la “Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad 2008-2012”<sup>37</sup>, para mejorar el conocimiento estadístico del sector, propuso crear un registro estatal de CEE que permitiese conocer la situación geográfica de los mismos, así como el sector de actividad al que pertenecen. Además de ello podría servir para unificar criterios entre CCAA y coordinar e intercambiar información con los registros autonómicos, así como facilitar información estadística sobre datos como: número de CEE, tipos de centros clasificados por su ánimo de lucro o la carencia de este, por sector de actividad económica, número de trabajadores y características la plantilla, tipos de contratos, etc., pudiendo por medio de este servicio, compartir y evidenciar experiencias positivas y negativas de cada comunidad.

Pero además del asunto estadístico, que es importante para conocer la realidad y poder diseñar políticas más efectivas, debería estudiarse el efecto que tiene en los trabajadores, pues la falta de homogeneidad en las políticas de empleo incide directamente sobre la realidad de la discapacidad distorsionando la debida igualdad de derechos de los ciudadanos, influyendo esta dispersión, además de en el empleo, en temas educativos, de servicios sociales, sanitarios<sup>38</sup>.

36. En España en 2015 el gobierno estimaba que había 696 CEE de iniciativa social y 1269 de iniciativa empresarial, esto es un 35% de los primeros y un 65% de los otros. Por CCAA el Principado de Asturias sólo tenía un 7% de iniciativa social frente un 96% de iniciativa empresarial y de forma muy distinta un 61% de los CEE de Galicia eran de iniciativa social y sólo un 39% empresariales. Datos de las comunidades con más diferencias. [http://www.congreso.es/112p/e3/e\\_0036553\\_n\\_000.pdf](http://www.congreso.es/112p/e3/e_0036553_n_000.pdf) Consultado el 26 de septiembre de 2019.

37. Aprobado por el Consejo de Ministros el 26 de septiembre de 2008. [http://www.mitramiss.gob.es/es/sec\\_trabajo/Estrategia\\_global\\_personas\\_discapacidad\\_2008\\_2012.pdf](http://www.mitramiss.gob.es/es/sec_trabajo/Estrategia_global_personas_discapacidad_2008_2012.pdf). Consultado el 26 de septiembre de 2019.

38. A modo de ejemplo, recientemente, el 23 de julio de 2019 (DOGV núm. 8602 de 30 de julio de 2019) la Comunidad Valenciana publicó la Orden 4/2019 por la que se crea la tarjeta acreditativa de la condición de persona con discapacidad, y en ella, en contra de lo establecido por el Tribunal Supremo, que anula la equiparación total realizada por la LGDPDIS, entre los derechos de las personas con discapacidad con las personas con incapacidad laboral permanente, la Comunidad Valenciana, asimila en su tarjeta acreditativa ambas situaciones jurídicas otorgando derechos a personas que en otras Comunidades no los tendrían, distorsionando por lo tanto la igualdad.

La calificación de los CEEIS en los diferentes registros, debería estar regulada sin importantes variaciones entre cada una de las comunidades autónomas. Si el CEE está inscrito en una comunidad que no ha regulado la forma de registro de la condición de iniciativa social, únicamente podrá operar como tal si, en cada ocasión, demuestra ante la administración contratante que cumple con los requisitos legales, pues este reconocimiento de inscripción registral debe entenderse como un control previo para el acceso a los contratos reservados, no como una traba al acceso de dicha condición. Pero en caso de existir registro autonómico específico que califique la condición de iniciativa social, su inscripción será condición indispensable para poder tener derecho a acceder a la reserva de contratos de las administraciones públicas, debiendo cumplir los condicionantes que determine cada comunidad.

Es necesario señalar que la Comunidad Autónoma de Galicia fue la primera en determinar las características que debían cumplir los CEE que no tuviesen ánimo de lucro. Doce años antes de la nueva regulación sobre los centros de Iniciativa social, por medio del su Decreto 200/2005<sup>39</sup>, sobre el Registro administrativo de Centros Especiales de Empleo de Galicia, determinó en el año 2005 las condiciones que deben cumplir los centros sin ánimo de lucro que operen en dicha comunidad, para inscribirse y mantener dicha calificación, y desde ese momento mantiene actualizada una relación de centros que tienen reconocida la carencia de ánimo de lucro, en el ámbito de esa comunidad.

Establece el Decreto Gallego, que podrán ser reconocidos como centros especiales de empleo sin ánimo de lucro aquellos cuya titularidad corresponda a alguna de las siguientes personas jurídicas: *“a) Cooperativas de carácter no lucrativo, b) Sociedades de responsabilidad limitada en las que la mayoría del capital social sea propiedad de alguna de las entidades señaladas en los apartados a) y c) de este número o de otras de carácter público, directa o indirectamente. ... y c) Asociaciones, fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro, que contemplen expresamente en sus estatutos sociales la irrepertibilidad de su patrimonio, excepto a favor de entidades del mismo carácter.”* Exige también la norma que dichos centros deberán tener como finalidad primordial la integración laboral de personas con discapacidad, y que los posibles beneficios o excedentes obtenidos de la explotación de su actividad, se deben reinvertir en su totalidad en el propio centro o en otros centros especiales

39. Decreto 200/2005, de 7 de julio, por el que se regula la autorización administrativa y la inscripción en el Registro administrativo de Centros Especiales de Empleo de Galicia, y su organización y funcionamiento. DOG núm. 138. De 19 de julio de 2005.

de empleo que carezcan de ánimo de lucro. Por lo que es evidente que el registro gallego, en 2005, ya obligaba a cumplir unas características muy similares a las establecidas, desde el año 2018, en el nuevo art. 43.4 de la LGDPDIS.

En la Comunidad Valenciana, no se tenía regulación previa sobre CEE sin ánimo de lucro, pero en diciembre del año 2018, se modificó la Orden de Registro del año 1986<sup>40</sup>, por medio de la publicación de un nuevo Decreto que regula la calificación e inscripción de los CEE en el Registro de la Comunitat Valenciana<sup>41</sup>, incorporando aspectos hasta ahora no contemplados en dicha orden, tales como las causas y el procedimiento de pérdida de calificación, y determinando la calificación específica de CEEIS.

El Decreto Valenciano establece, siguiendo lo establecido en la norma estatal, que los CEE deberán estar obligados por sus Estatutos o por acuerdo social a la reinversión íntegra de sus beneficios para la creación de oportunidades de empleo para personas con discapacidad y la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social, pudiendo reinvertirlos en el propio CEE o en otros de iniciativa social. Y que deberán estar promovidos y participados en más de un 50%, 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. Señalando que aquellos cuya titularidad corresponda a sociedades mercantiles deberán acreditar 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.

Además, establece en su art. 8.2.b) que, tras acreditarse la iniciativa social, durante el resto de ejercicios, los CEEIS deberá presentar sus Cuentas Anuales acompañadas de una declaración responsable del órgano competente de la entidad del acuerdo social por el que se obliguen a la reinversión íntegra de sus beneficios, esto es se pretende realizar un seguimiento de la obligación de reinversión,

40. Orden de 10 de abril de 1986, de la Consellería de Trabajo y Seguridad Social, por la que se crea el Registro de Centros Especiales de Empleo de Minusválidos de la Comunidad Valenciana. DOGV núm. 376 de 14 de mayo de 1986.

41. Decreto 227/2018, de 14 de diciembre, del Consell, por el que se regula la calificación e inscripción de los centros especiales de empleo en el Registro de centros especiales de empleo de la Comunitat Valenciana (DOGV nº 8467 de 18/01/2019).

para que esta no sea únicamente una declaración de intenciones sin trascendencia posterior.

A mi juicio, todas las CCAA deberán modificar su normativa reguladora de registro de CEE para incluir en ellos la calificación específica de Iniciativa Social. Ello redundará en una mayor armonización con la legislación estatal, pero sobre todo en una mayor seguridad jurídica de todos los operadores, al realizar la identificación de los centros de iniciativa social personal especializado en dichos registros, pues con la calificación explícita realizada por el registro específico, no deberán demostrarse todos y cada uno de los requisitos de iniciativa social ante cada una de las administraciones contratantes, sino que la inscripción registral acreditará que es, o no, una entidad social.

## **6. Sobre el apoyo específico a las personas con especiales dificultades de acceso al empleo**

No todas las personas somos iguales, ni tenemos las mismas capacidades. Tampoco dentro del colectivo de personas con discapacidad todas las personas son iguales, ni tampoco lo es su capacidad laboral. Sería necesario individualizar los apoyos para poder lograr una mayor igualdad, y una buena forma de lograrla sería la creación de unos equipos multiprofesionales públicos que determinen los apoyos que necesita cada persona.

Pero mientras se constituyen dichos equipos y valoran a todos los trabajadores, podemos comprobar como las estadísticas determinan que las personas con discapacidad lo tienen más difícil para acceder al empleo que quienes no tienen discapacidad, y también establecen que no tiene los mismos problemas de integración laboral las personas con una discapacidad física o sensorial con un grado del 33%, que aquellas personas con discapacidad intelectual o problemas de salud mental del mismo grado, pues estas últimas tienen mayor dificultad de acceso a muchos trabajos, entre otros motivos, por su dificultad de solucionar rápidamente algunas situaciones o por problemas de adaptación.

El legislador sabe que no dificultan por igual el acceso al empleo todas las etiologías y grados, y por ello en distintos textos legales, ha querido fomentar la igualdad en el empleo por medio de la acción positiva dentro de la discapacidad, distinguiendo al grupo formado por quienes tienen una etiología intelectual o de salud mental igual o superior al 33% junto con quienes tienen una discapacidad

física o sensorial igual o superior al 65%, y determinando que estos forman un colectivo cuya discapacidad dificulta de forma severa su acceso al mercado de trabajo.

La primera norma laboral que determina esta distinción fue el Real Decreto 290/2004<sup>42</sup>, de 20 de febrero que regula los Enclaves Laborales, desarrollando un contrato que los CEE pueden desarrollar con empresas ordinarias para potenciar la empleabilidad de trabajadores con especiales dificultades de acceso al empleo ordinario, y posteriormente fue reconocido también, por las normas de bonificaciones de cuotas empresariales. La vigente Ley 43/2006<sup>43</sup>, ofrece mayores cuantías bonificables a las empresas ordinarias que contraten a trabajadores con discapacidades que denomina severas para *“disminuir los índices de desempleo y elevar las tasas de actividad”* en especial de este colectivo.

En el empleo protegido siempre han tenido todos los trabajadores la misma bonificación, pese a que parezca ilógico, y las ayudas estatales son casi iguales sin diferenciar las necesidades de apoyos, sólo el año 2019, y de forma extraordinaria para este año, la Orden TMS/805/2019, de 23 de julio<sup>44</sup> incrementa la subvención del SMI para los trabajadores con discapacidad severa que trabajen en los CEE, pasando del 50% general, al 55% para estos trabajadores. Quizá esto es el inicio en la senda de aplicar ayudas, también en los CEE, en función de las necesidades de apoyo de las personas y no de las empresas.

La derogada Ley de 2011, de Contratos del Sector Público<sup>45</sup>, determinaba en su disposición adicional quinta, que podría reservarse la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos, o reservar su ejecución a CEE, *“cuando al menos el 70 por 100 de los trabajadores afectados sean personas con discapacidad que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer*

42. BOE núm. 45, de 21 febrero 2004.

43. Ley 43/2006 de mejora y crecimiento del empleo. BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2006.

44. Orden TMS/805/2019, de 23 de julio, por la que se incrementan, con carácter extraordinario, las subvenciones destinadas al mantenimiento de puestos de trabajo de personas con discapacidad en los Centros Especiales de Empleo, establecidas en la Orden de 16 de octubre de 1998, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las ayudas y subvenciones públicas destinadas al fomento de la integración laboral de las personas con discapacidad en centros especiales de empleo y trabajo autónomo. BOE núm. 179, de 27 de julio de 2019.

45. Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. BOE núm. 276, de 16 de noviembre de 2011.

*una actividad profesional en condiciones normales*”. Es cierto que dicha redacción era muy similar a la redacción de la LISMI cuando definía el objeto de los CEE, y se parecía a la expuesta en el preámbulo del vigente Reglamento 2273/1985 de CEE. Pero podría haberse interpretado de forma que fomentara el empleo de personas con dificultades de acceso al empleo ordinario, puesto que hacía mención expresa a que los CEE debían contratar a personas que además de tener una discapacidad, esta les dificultase especialmente el acceso al empleo.

La actual redacción de la LCSP, ha eliminado la referencia al tipo de trabajadores con discapacidad que deben contratar los CEE, quizá porque a efectos prácticos fue inservible, pero por medio de la creación de la categoría legal de los CEEIS, no sólo promueve el retorno de los beneficios que en su caso genere el contrato público, sino también de forma indirecta una mayor contratación de personas con discapacidad con especiales dificultades de acceso al empleo.

Esto se puede comprobar por medio de los datos del estudio recientemente publicado por DINCAT y el IESE<sup>46</sup> en el que se evidencia que, pese a que los CEE mercantiles tienen en plantilla un 52% del total de los trabajadores del empleo protegido, únicamente dan empleo a un 35% de los trabajadores con discapacidad intelectual o enfermedad mental, lo que evidencia que son las entidades de economía social las que fomentan la igualdad por medio de la contratación de quienes más necesidades de apoyo requieren.

El aumento del número de CEE mercantiles, coincide en el tiempo con el descenso del porcentaje de trabajadores con discapacidad con discapacidades severas en empleo protegido. Los empleados con especiales dificultades de acceso al empleo han reducido su presencia en los CEE de forma evidente en los últimos años.

Si a nivel estatal se puede comprobar que en el año 2009 el porcentaje de trabajadores con discapacidad severa, era de un 50,4% de la plantilla, en el año 2016 se redujo a un 44,90%, pero los datos de la Comunidad Valenciana, con un histórico mayor, evidencian más la realidad, y si nos referimos únicamente a la contratación de trabajadores con discapacidad intelectual y/o con problemas de salud mental, se observa que el año 2001 eran un 45,76% de la plantilla y en el año 2016 únicamente representan un 26,23%, esto es se ha reducido casi 20

46. SEGARRA, J.A.; FONTRDONA, J.; PALENCIA, L; CARRILLO, J.; POBLETE, M.J., “Libro Blanco ...” *Op. Cit.*

puntos la presencia de trabajadores con especiales dificultades<sup>47</sup> en un empleo en el que su presencia debería ser mayoritaria, si no única.

Las personas con discapacidad intelectual y quienes padecen enfermedad mental son un grupo claramente desfavorecido que tiene un porcentaje mayor de desempleo<sup>48</sup> dentro del colectivo de la discapacidad, tanto en el empleo ordinario, como también, como se ha visto en el párrafo anterior, dentro del empleo protegido, por lo que requieren un apoyo más intenso y directo para lograr su inclusión laboral. Los contratos de reserva podrán promover la inclusión laboral mediante la aplicación de criterios legales, pues la administración podría exigir que un porcentaje elevado, al menos el 30%, de la plantilla de la entidad contratante, tenga una discapacidad psíquica o problemas de salud mental.

Establece el art. 145 de la LCSP que se puede promover el empleo de grupos especialmente desfavorecidos laboralmente, y por lo tanto de personas con discapacidad en riesgo de exclusión social, y determina que el órgano de contratación podrá implantar criterios cualitativos para evaluar la mejor relación calidad-precio e incluir aspectos sociales, vinculados al objeto del contrato que podrán ser, entre otros el fomento del empleo de *“personas con discapacidad, personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato”*.

En esa línea de fomento de la inclusión, el preámbulo de la LCSP exige a todas las entidades que quieran contratar con la administración, que tengan en plantilla el porcentaje de trabajadores discapacitados que se establezca en su respectiva regulación. Recoge como causa de prohibición para contratar con las entidades del sector público, el no cumplir el requisito de que al menos el 2% de los empleados de las empresas de 50 o más trabajadores sean trabajadores con discapacidad, pero además faculta al licitador a promover que dicho porcentaje sea más

47. Se puede ver un estudio en profundidad sobre la disminución porcentual de trabajadores con especiales dificultades de acceso al empleo en: GARCIA SABATER A. B. *Necesidades especiales de apoyo laboral en colectivos con discapacidad. En particular, el empleo protegido*. Editorial Aranzadi. Cizur menor. 2018. Pág.258 a 261.

48. Los datos del INE del año 2017 determinan que la tasa de actividad de las personas con discapacidad dicho año era de 35,2 puntos, lo que supone una tasa 42 puntos inferior a las personas sin discapacidad. En el desglose por tipos de discapacidad se observa que los dos grupos que tienen menores tasas de actividad son las personas con discapacidad intelectual y las personas con trastorno mental con un 32,3 y 27,7 respectivamente, con una diferencia con el grupo de personas con afectación del sistema auditivo de más de 30 puntos, lo que evidencia las diferentes necesidades de apoyo laborales. [http://www.ine.es/prensa/epd\\_2017.pdf](http://www.ine.es/prensa/epd_2017.pdf) Consultado el 15 de septiembre de 2019.

alto. De igual forma se podrá valorar que los CEE tengan un porcentaje de trabajadores con discapacidad superior al 70% obligatorio, o circunstancias especiales dentro de la discapacidad.

La vigente LCSP establece que los órganos de contratación de la administración deberán “*velar por que el diseño de los criterios de adjudicación permita obtener obras, suministros y servicios de gran calidad, concretamente mediante la inclusión de aspectos cualitativos, medioambientales, sociales e innovadores vinculados al objeto del contrato*”, determinando que en toda contratación pública se deberán incorporar de manera transversal y preceptiva criterios sociales, debiendo incluso constar en la definición del objeto y tipo del contrato, dichas consideraciones sociales y de innovación.

Por medio de estos criterios, los licitadores podrán implementar obligaciones para los contratantes que vayan más allá de las básicas establecidas en la norma, como son la reserva de contratos para CEEIS o para empresas de inserción, y valorar las consideraciones sociales pudiendo incluir, dentro de lo que el legislador denomina “*innovaciones sociales*” la promoción del empleo de colectivos específicos que dentro de la discapacidad tienen mayor riesgo de exclusión social.

## 7. Conclusiones

En España siempre han podido constituirse CEE sin ánimo de lucro centrados en las personas, y en el fomento de la inclusión laboral y social de sus trabajadores. Pero si en los inicios del empleo protegido sólo se fundaban centros por entidades sociales, a partir de los años 90 se precipitó la creación de CEE mercantiles, que finalmente han superado en número de centros, y de trabajadores contratados, a los sociales. Y pese a que los CEE no lucrativos reinvierten todos sus beneficios, y esfuerzos, en un apoyo directo a las personas con discapacidad, sobre todo en aquellas con discapacidades severas, las diferencias legales en la promoción de los diferentes tipos de CEE, históricamente, han sido casi inexistentes.

La caracterización legal clara de los centros de iniciativa social, realizada por la LSCP del año 2017, y el fomento de la contratación pública responsable por medio los contratos de reserva que promueve dicha ley, debería incrementar la igualdad y puesto que las Administraciones contratantes ya cuentan con los instrumentos legales, podrán reservar contratos a favor de los CEEIS y fomentar así el crecimiento de puestos de trabajo destinados a personas con especiales dificultades de acceso al empleo.

Sería conveniente modificar la Ley de Economía Social, para evitar interpretaciones interesadas que difuminen el alcance de los avances realizados, debiendo determinarse en esta norma de forma clara y precisa, que sólo son empresas de economía social los CEEIS. De igual forma, las CCAA deberán ajustar su regulación sobre inscripción de los CEE, para que en sus registros, se incluya de forma expresa la calificación de “Iniciativa Social”, ello redundará en una mayor seguridad jurídica de todos los operadores, y junto con la creación de un registro estatal de CEE, quizá se lograría una mayor homogeneidad normativa a nivel nacional y sobre todo el incremento de la información estadística que aporte información para mejorar la toma de decisiones sobre las ayudas que se están prestando y sus efectos.

En la consecución de una contratación pública más responsable, se debería hacer uso de todos los recursos legales disponibles que fomenten la integración de las personas que están fuera del mercado laboral, y la Administración puede apoyarse en los centros de iniciativa social para promover el empleo de trabajadores con discapacidad intelectual o con problemas de salud mental utilizando estos centros como instrumentos para impulsar la igualdad.

## Bibliografía

- FERRERO, B.: “Abuso en el Palacio Real con personas con discapacidad: 11 horas diarias por 545 euros al mes”. El País. (27 de septiembre de 2019) [https://elpais.com/ccaa/2019/09/26/madrid/1569526007\\_058174.html](https://elpais.com/ccaa/2019/09/26/madrid/1569526007_058174.html)
- CABRA DE LUNA, M.A.: “Tratamiento de la discapacidad en la legislación autonómica. Análisis de la legislación general y específica de las Comunidades Autónomas”. En AA.VV. (Dir. DE LORENZO, R. & PÉREZ, L.C.), Tratado sobre Discapacidad. Aranzadi. Pamplona. 2007.
- COMISIÓN CONSULTIVA NACIONAL: Negociación Colectiva e inserción laboral de personas con discapacidad. *Colección informes y estudios. Serie Relaciones Laborales*, Núm. 75. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. 2006  
[http://www.empleo.gob.es/es/sec\\_trabajo/ccncc/descargas/Negociacion\\_colct.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/ccncc/descargas/Negociacion_colct.pdf)
- COMITÉ ESPAÑOL DE REPRESENTANTES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD: Estrategia Global de acción para el empleo de personas con discapacidad. 2007-2008. Propuesta CERMI. Ediciones Cinca. Madrid. 2007.
- CONACEE: “Las políticas de inserción laboral de las personas con discapacidad a través del mercado de trabajo protegido: Aspectos críticos para su mantenimiento y desarrollo sostenible”.  
<http://conacee.org/wp-content/uploads/2014/07/2014-01-BMcK-Resumen-Ejecutivo-INFORME-MERCADO-PROTEGIDO.pdf>
- ESTEBAN, R. & PÉREZ, F.: “Estudio introductorio”. En AA.VV. (Dir. ESTEBAN R., PÉREZ, F.), La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo. Tirant lo Blanch. Valencia. 2009.
- GARCÍA, A.B.: Necesidades especiales de apoyo laboral en colectivos con discapacidad. En particular, el empleo protegido. Editorial Aranzadi. Cizur menor. 2018.
- GARRIDO, E.: El trabajo de minusválidos en centros especiales de empleo. Tirant lo Blanch. Valencia. 2000.
- LALOMA, M.: Empleo Protegido en España. Análisis de la normativa legal y logros alcanzados. Ediciones Cinca. Madrid. 2007.

- MONZÓN, J.L. & CHAVES, R.: en “La Economía Social en la Unión Europea” Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC). 2012.  
<https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-790-es-c.pdf>.
- MORATALLA, P.: “Centros Especiales de Empleo”. *CIRIEC-España, Revista Jurídica*, N° 29/2016 <http://ciriec-revistajuridica.es/wp-content/uploads/029-010.pdf>.
- SEGARRA, J.A., FONTRODONA, J., PALENCIA, L, CARRILLO, J. & POBLETE, M.J.: Libro Blanco para la formación, ocupación y empleo de las personas con discapacidad y especiales dificultades en los centros especiales de trabajo de Cataluña. IESE, 2019. <https://dx.doi.org/10.15581/018.ST-498>.
- VERDUGO, M.A. & JORDÁN, F.B. (Coords.): Rompiendo inercias. Claves para avanzar. VI Jornadas científicas de investigación sobre personas con discapacidad. Amarú Ediciones. Salamanca. 2006. “Integración laboral y discapacidad...”
- VÍCTOR, E.: “El negocio de la trampa” Diario 16. (1 de mayo de 2019)  
<https://diario16.com/los-centros-especiales-de-empleo-el-negocio-de-la-trampa/>