

## V

# EL EMPLEO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (\*)

Carlos EGEA GARCÍA

Real Patronato sobre Discapacidad

---

### SUMARIO

- I. FUNDAMENTOS E INFORMACIÓN ESTADÍSTICA.
  - 1. Fundamentos.
  - 2. Información estadística.
  - 3. Otras estimaciones.
  - 4. Los factores del empleo.
  
- II. MEDIDAS PARA FOMENTO DEL EMPLEO EN LA LEY DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS MINUSVÁLIDOS.
  - 1. Fomento del empleo de trabajadores con discapacidad.
  - 2. Empleo selectivo.
  - 3. Empleo reservado.
  - 4. Empleo protegido.
  
- III. LOS CAMBIOS PRODUCIDOS EN 1997.
  - 1. Ampliación de las ayudas de fomento.
  - 2. Empleo selectivo sin cambios.

---

(\*) Este artículo es deudor de los realizados por Demetrio CASADO, a quien nunca estaré suficientemente agradecido por lo que me ha enseñado y motivado para aprender. Concretamente bebo de las siguientes fuentes: CASADO PÉREZ, D.: «El sentido de las políticas públicas de inserción laboral de las personas con discapacidad en España», *Siglo Cero*, vol. 29 (3); «El fundamento diagnóstico de las políticas de empleo para las personas con discapacidad», VV. AA.: *Empleo privado de las personas con discapacidad*, Real Patronato sobre Discapacidad, Madrid, 2002. y al borrador de un artículo con el nombre de «Conocimiento y gestión del empleo de las personas con discapacidad» al que tuve la fortuna de acceder y del que he tomado, básicamente, la estructura de este texto.

3. Medidas alternativas para el empleo reservado.
4. El empleo protegido se flexibiliza.

#### IV. OTRAS MEDIDAS PARA EL EMPLEO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

1. Empleo público.
2. Agencias de colocación especializadas.
3. Formación ocupacional.
4. Jubilación anticipada.
5. Transposición de la normativa europea.

---

## I. FUNDAMENTOS E INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

### 1. FUNDAMENTOS

La Unión Europea ha adoptado, con carácter vinculante para los estados integrantes, el principio de no discriminación en el ámbito del empleo <sup>(1)</sup>.

En España, la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, enuncia los principios generales de desarrollo personal e integración social, más los de asistencia y tutela para los «*disminuidos profundos*» (artículo 1); y adopta también el principio de normalización, en cuanto que prefiere la «*integración en las instituciones de carácter general, excepto cuando por las características de sus minusvalías requieran una atención peculiar a través de servicios y centros especiales.*» (artículo 6).

El Plan Nacional de Empleo se vincula también a los principios de integración y normalización, más los de individualización y sectorización <sup>(2)</sup>. Parece discutible la pertinencia de este último principio para el empleo, más apropiado es el de individualización, tanto en su dimensión técnica, que supone la práctica de adaptaciones a la medida de cada usuario.

### 2. INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

Existen discrepancias en torno a las mediciones de los fenómenos sociales y éstas obedecen a diferencias terminológicas y conceptuales. Para algunos «trabajo» y «empleo» o «inactividad» y «paro» son sinónimos. En la expresión especializada esto no es así. Se cuenta con una codificación internacional plenamente asentada de los conceptos y términos ocupacionales básicos. Los términos y definiciones, según el criterio del Instituto Nacional de Estadística en su Encuesta de Población Activa <sup>(3)</sup>, son:

---

(1) Ver SOTELO, Helena: «La normativa en materia de empleo privado de las personas con discapacidad. Apuntes sobre la situación en la Unión Europea», en VV. AA.: *Empleo privado de las personas con discapacidad*, Madrid, Real Patronato sobre Discapacidad, 2002.

(2) Real Patronato de Educación y Atención a Deficiencias, Plan Nacional de Empleo, Madrid, 1983, p. 47.

(3) Dicho Instituto se atiene a normas de la Organización Internacional del Trabajo y de la Unión Europea.

- Población *activa*: personas de 16 o más años que están ocupados en la producción de bienes y servicios, así como los que están disponibles y en condiciones de incorporarse a dicha producción.
- Población *inactiva*: son las personas de esa edad en las que no se da ninguna de ambas circunstancias.
- Población *ocupada*: son los activos que están trabajando, incluso si se encuentran ausentes de su puesto laboral por enfermedad, vacaciones u otra circunstancia equivalente.
- Población *parada*: son los activos que no han encontrado trabajo o que, habiéndolo encontrado, se encuentran en espera de incorporarse al mismo.

Veamos las estimaciones cuantitativas sobre la situación laboral de las personas con discapacidad realizadas por organismos públicos especializados. La información procedente de encuestas se sirve de la autopercepción de los encuestados y tiene una fiabilidad muy limitada, lo cual hace muy problemática su utilización en comparaciones de resultados procedentes de diferentes encuestas.

A partir de la primera encuesta nacional sobre discapacidad <sup>(4)</sup> (realizada por autopercepción), el Consejo Económico y Social llevó a cabo un estudio de la situación laboral de las personas con discapacidad referido a 1986 <sup>(5)</sup>. En la tabla 1 se muestran las estimaciones principales.

**TABLA 1**

**Tasas de situación laboral de la población general y de las personas con discapacidad, 1986 (entre 16 y 64 años) (\*)**

SITUACIONES	Población general		Personas con discapacidad	
	N (en miles)	Tasas en %	N (en miles)	Tasas en %
Poblaciones totales	23.247,2	100,0	2.626,0	100,0
Activos	13.228,5	56,9	757,6	28,8
Ocupados (% sobre activos)	10.263,8	77,6	553,5	73,0
Parados (% sobre activos)	2.964,7	22,4	204,1	26,9

(\*) Dato estimado para personas con discapacidad. La desagregación por edades de la fuente del INE no coincide con este intervalo.

Fuentes: INE. *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Minusvalías*, Madrid, 1987 y *Encuesta de Población Activa*, Madrid, primer trimestre de 1986. Reelaboración a partir de la elaboración de Consejo Económico y Social, *Sobre la situación del empleo de las personas con discapacidad y propuestas para su reactivación*, 1995, p. 5.

(4) INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y minusvalías*, Madrid, 1987.

(5) CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: *Sobre la situación del empleo de las personas con discapacidad y propuestas para su reactivación*, Madrid, 1995.

La tasa de paro en las personas con discapacidad no era mucho mayor que la correspondiente a la población general. En cambio, la de actividad resultaba comparativamente muy baja.

La escasa presencia de personas con discapacidad en el mercado de trabajo se manifestaba de una manera acentuada en el registro de demandantes de empleo correspondiente a julio de 1996, según datos del Instituto Nacional de Empleo <sup>(6)</sup>. El paro registrado de la población general era del orden de 5 o 6 veces más elevado, tomando como referencia las poblaciones de 16 o 64 años de cada colectivo, según las cifras que vemos en la tabla 2.

**TABLA 2**  
**Paro registrado y población de 16 a 64 años (en miles)**

	Paro registrado (julio 96) <sup>(1)</sup>	Población de 16 a 64 años (1986) <sup>(2)</sup>
Población con discapacidad	41,2	2.626,0
Población general	2.170,0	23.247,2

Fuentes: (1) Ministerio de Trabajo, *Boletín Estadístico de datos básicos*, núm. 25, 1996, p. 57.  
(2) Consejo Económico y Social, *Sobre la situación del empleo de las personas con discapacidad y propuestas para su reactivación*, Madrid, 1995, p. 5.

El Instituto Nacional de Empleo, a partir del registro oficial y para 1996, publicó datos sobre la distribución por situación laboral de las personas con discapacidad demandantes de empleo <sup>(7)</sup> (tabla 3). La baja proporción (17,3%) de los que demandaban su primera colocación es coherente con el problema de inactividad indicado.

**TABLA 3**  
**Situación laboral de los demandantes de empleo con discapacidad, 1996**

SITUACIÓN	Número	Porcentaje
Sin empleo anterior	7.143	17,3
Con empleo anterior	22.658	54,9
Mejora de empleo	7.289	17,7
Trabajo a tiempo parcial	1.063	2,6
Otras situaciones	3.168	7,5
Total	41.295	100

Fuente: INEM, *Formación y mercado laboral de minusválidos*, Madrid, 1996, p. 9.

(6) INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO: *Formación y mercado laboral de minusválidos*, Madrid, 1996, p. 9.

(7) INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO: op. cit., p. 27.

El Instituto Nacional de Estadística llevó a cabo una segunda encuesta nacional sobre discapacidad en el año 1999<sup>(8)</sup>. Con los datos recogidos de esta segunda encuesta podemos hacer una comparación y ver la situación después de trece años. En la tabla 4 puede verse la comparación estadística de las situaciones laborales de 1986 y 1999.

**TABLA 4**  
**La situación laboral de las personas con discapacidad según las encuestas de 1986 y 1999**

	1986		1999	
	Personas con discapacidad	Población total	Personas con discapacidad	Población total
<i>Números absolutos</i>				
Población entre 16 y 64 años	2.647.001	25.202.944	1.337.708	26.410.564
Activos	757.642	13.678.000	431.841	17.031.925
Ocupados	553.470	10.670.000	319.185	14.212.560
Parados	204.172	3.008.000	112.657	2.819.365
<i>Tasas (en porcentajes)</i>				
Tasa de actividad	28,6	54,3	32,3	64,5
Tasa de ocupación	73,0	78,0	73,9	83,4
Tasa de paro	26,9	22,0	26,1	16,6
Tasa de empleo	20,9	42,3	23,9	53,8

Fuente: Información tomada de Antonio JIMÉNEZ LARA y Agustín HUETE GARCÍA: *Las discapacidades en España: datos estadísticos*, Real Patronato sobre Discapacidad, Madrid, 2003, p. 162. Elaboración a partir de INE, *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Minusvalías, 1986*. Madrid, 1997; y *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999, Resultados detallados*. Madrid, 2002.

Resumiendo la información expuesta hasta aquí, podemos decir que:

- 1) La tasa de actividad de la población con discapacidad parece ser la mitad de la correspondiente al conjunto de la población.
- 2) Es coherente con esta relación el bajo registro de personas con discapacidad demandantes de empleo y de primer empleo.
- 3) Las tasas de paro de las personas con discapacidad no destacan tanto como las de inactividad.
- 4) Desde 1986 a 1999 la tasa de actividad de las personas con discapacidad creció, pero menos que la del conjunto de la población, a la vez que la tasa de paro de aquéllas disminuyó, pero menos que la de éste.

(8) INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud*, Madrid, 2002.

### 3. OTRAS ESTIMACIONES

La información que se maneja a la hora de establecer políticas de empleo parece no haberse basado en informaciones oficiales, como las expuestas en el apartado anterior. Posiblemente se manejan otras fuentes procedentes de trabajos privados.

En una encuesta a la población con deficiencias del País Vasco para el tramo de edad de 20 a 59 años, se observa una tasa de paro del 25,6% <sup>(9)</sup>. La tabla 5 recoge los valores de ese indicador que fueron superiores al 50% en tres encuestas realizadas por cuenta de Fundosa Social Consulting, en torno a 1995, entre la población de 16 a 45 años de Andalucía <sup>(10)</sup>, Madrid <sup>(11)</sup> y la Comunidad Valenciana <sup>(12)</sup>. A este propósito cabe citar que la mencionada consultora ha estimado la tasa de paro nacional de la población con discapacidad en un 70% <sup>(13)</sup>.

**TABLA 5**  
**Distribución de la población activa con discapacidad entre 16 y 45 años**  
**(porcentajes)**

SITUACIÓN	Población con discapacidad <sup>(1)</sup>			POBLACIÓN GENERAL <sup>(2)</sup>
	C. Andalucía	C. Madrid	C. Valenciana	
<b>Población activa</b>	100	100	100	100
Ocupados	27,3	37,4	47,1	73,7
Cuenta ajena	21,6	33,3	44,0	
Autónomos	5,6	4,1	3,1	
Parados	72,7	62,6	52,9	26,3

Fuentes: (1) FUNDOSA SOCIAL CONSULTING, fuentes citadas, y (2) INE, *Encuesta de Población Activa, 4.º trimestre 1995*; tabla tomada de Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, *Empleo y Discapacidad*, 1998, p. 28.

Para explicarse la fuerte desviación de los resultados reseñados respecto a los de la encuesta del INE de 1986, cabe considerar la posibilidad de que se hubiera

(9) GOBIERNO VASCO: *Deficiencias y minusvalías en la Comunidad Autónoma Vasca*, 1988, pp. 269 a 272.

(10) GARCÍA SANZ, Benjamín: *Las personas con discapacidad ante el reto de la integración laboral en Andalucía*, Junta de Andalucía, 1996.

(11) INSTITUTO PARA LA FORMACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID: *Minusvalía e inserción laboral*, Madrid, 1995.

(12) FUNDOSA SOCIAL CONSULTING: *Minusvalía e inserción laboral en la Comunidad Valenciana*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1996.

(13) FUNDOSA SOCIAL CONSULTING: *99 Informe anual*, 2000, p. 11.

producido un cambio fortísimo en la situación laboral desde esa fecha hasta 1995. Pero no parece plausible esta hipótesis, en vista de los resultados de la encuesta del INE de 1999.

La conciencia dominante relativa a la situación laboral obvia o desconoce la inactividad y sobrestima el paro, que en algunos casos parece malentenderse como la mezcla del mismo y de la inactividad.

#### 4. LOS FACTORES DEL EMPLEO

Las estadísticas nos dan información descriptiva de la situación laboral, pero no nos dicen nada relativo a las causas, ni siquiera a los posibles factores de aquélla. Una política coherente pro empleo de las personas con discapacidad debe actuar en esos niveles, por lo que resultan de mucho interés las investigaciones relativas a los factores que influyen en el acceso o no al empleo.

En la encuesta del INE de 1999 (EDDES99) se preguntó por las «razones» de no encontrar empleo y de la inactividad. Las tablas 6 y 7 recogen la información obtenida, en el orden en el que la ofrece el INE y sin otro tratamiento que el cálculo de porcentajes.

**TABLA 6**

**Personas de 16 a 64 años con alguna discapacidad que están buscando empleo (trabajando o parados) según la razón principal por la que creen que no lo han encontrado (1999)**

RAZONES	N	%
<b>Total</b>	<b>126. 575</b>	<b>100,00</b>
1. Soy discapacitado	29.943	23,65
2. No tengo experiencia	4.991	3,94
3. Los estudios que tengo no me sirven para encontrar trabajo	4.442	3,50
4. Encontrar trabajo es muy difícil para cualquiera	35.248	27,84
5. No tengo estudios	3.511	2,77
6. Otras razones	34.642	27,36
7. No consta	13.979	11,04

Fuente: INE, *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999. Resultados Nacionales Detallados*, Madrid, 2002, p. 189.

Dejando a un lado las respuestas ambiguas (6 y 7), vemos en la tabla 6 que son más los encuestados que atribuyen el fracaso de su búsqueda de empleo a limitaciones personales (1, 2, 3 y 5) que a dificultades objetivas (4).

**TABLA 7**  
**Personas de 16 a 64 años con alguna discapacidad que no buscan empleo**  
**según las razones principales (\*) y la edad. 1999**

RAZONES	N	%
<b>Total</b>	<b>905.866</b>	<b>100,00</b>
1. Es discapacitado y cree que sería muy difícil encontrarlo	159.955	17,65
2. No puede trabajar	451.291	49,81
3. Cree que lo encontrará, no habiendo buscado nunca	23.972	2,64
4. Cree que no lo encontrará, habiéndolo buscado anteriormente	17.369	1,91
5. No cree que haya alguno disponible	8.400	0,92
6. Por estar afectado por una regulación de empleo	144	0,01
7. No sabe dónde dirigirse para encontrarlo	3.086	0,34
8. Espera la estación de mayor actividad	134	0,01
9. Espera los resultados de solicitudes anteriores	3.260	0,35
10. Espera reanudar su actividad por cuenta propia	1.043	0,11
11. Por razones personales o familiares	59.571	6,57
12. Por cursar estudios o recibir formación	24.777	3,83
13. Por estar jubilado o percibiendo una pensión de invalidez	137.247	15,15
14. No necesita trabajar	61.547	6,79
15. Otras causas	161.665	17,84
16. No consta	42.186	4,65

(\*) Una misma persona puede haber señalado hasta un máximo de tres razones.

Fuente: INE, *Encuesta de Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999. Resultados detallados*, Madrid, 2002, p. 190.

La técnica de observación de la EDDDES99 adolece del problema de validez para indagar las «razones» de la inactividad. La triple opción ofrecida limita, por otra parte, el significado de los datos. La imposibilidad de trabajar (2) aparece con una frecuencia muy alta. Si sumamos a ella otras correspondientes a dificultades materiales (11, razones personales y familiares, y 12, cursar estudios o recibir formación), resulta que más de la mitad de los inactivos lo serían por circunstancias ajenas a su voluntad. Ello invita a ajustar a la baja el denominador de la tasa de actividad, que se incrementaría. Lo mismo cabe decir para la tasa de paro, que también aumentaría. Pasando a la inseguridad subjetiva, las respuestas indicativas de la misma (1, 3 y 5) suman una proporción próxima a la quinta parte del total. Los que atribuyen su inactividad a la percepción de pensiones son menos de un sexto.

La propia EDDDES99 nos ofrece información sobre ciertos factores personales de carácter objetivo y la relación con ellos de la situación laboral, como es el caso de la gravedad de la afectación y al nivel de estudios. En las tablas 8 y 9 se presenta información sobre las importantes diferencias en la situación laboral, presumiblemente condicionadas por la dimensión social y no por la biológica-personal<sup>(14)</sup>.

(14) Este fenómeno ha sido analizado recientemente por GIMÉNEZ LÓPEZ, Dulce y RAMOS LLORENTE, María del Mar: «La discriminación de las mujeres discapacitadas en España», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 45, 2003.



TABLA 8

**Tasas de actividad y de paro de las personas con discapacidades,  
según la afectación, por sexos. 1999**

POBLACIONES	TASAS DE ACTIVIDAD			TASAS DE PARO		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Toda la población	64,5	79,3	49,6	16,6	12,1	23,6
Todas las personas sin discapacidad	66,2	81,4	51,0	16,3	11,9	23,4
Todas las personas con discapacidad	32,3	40,6	23,7	26,1	22,1	33,1
Con discapacidades no severas	43,1	54,4	32,4	23,4	17,7	32,8
Con discapacidades severas	25,3	32,1	18,1	29,0	26,7	33,4

Fuente: Elaboración de Antonio JIMÉNEZ LARA a partir de INE, *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y estado de Salud 1999, Resultados Detallados*.

La información de la tabla 8 muestra que la gravedad de la afectación es un factor negativo, tanto para la actividad, como para la ocupación, pero especialmente para la primera. Llama la atención la poca elasticidad de la tasa de paro en las categorías con discapacidades.

TABLA 9

**Tasas de actividad y de paro de las personas con discapacidades  
según el nivel de estudios, por sexos. 1999**

NIVEL DE ESTUDIOS	TASAS DE ACTIVIDAD			TASAS DE PARO		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Todas las personas con discapacidad	32,3	40,6	23,7	26,1	22,1	33,1
Analfabeto	7,7	9,3	6,4	28,6	25,4	32,7
Sin estudios	20,9	28,7	13,8	29,3	25,5	36,7
Estudios primarios	32,2	43,9	20,6	23,7	20,7	30,2
Enseñanza secundaria	47,8	53,5	40,5	29,3	24,3	37,7
Formación profesional	56,7	56,6	56,7	25,2	24,1	26,9
Estudios universitarios	62,4	63,9	60,9	18,8	7,5	30,4

Fuente: Información tomada de Antonio JIMÉNEZ LARA y Agustín HUETE GARCÍA: *Las discapacidades en España: datos estadísticos*, Real Patronato sobre Discapacidad, Madrid, 1993, p. 170. Elaboración a partir de INE, *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999, Resultados detallados*, Madrid, 2002.

Se observa en la tabla 9, en lo que se refiere al nivel de estudios, que se asocia con la mayor preparación la actividad y, en menor medida, la ocupación (menores tasas de paro). Es digno de subrayarse el hecho de que en los mayores niveles de educación apenas se registran diferencias por la división sexual.

El Real Patronato sobre Discapacidad adoptó un enfoque interpretativo de las situaciones laborales basado en la identificación, no sólo de factores personales, sino familiares, sociales y económicos e institucionales. Este punto de vista ha sido

aplicado en varios estudios promovidos por la institución <sup>(15)</sup>, pero también lo podemos encontrar en algún otro ajeno a la misma <sup>(16)</sup>. Al tratarse de investigaciones cualitativas realizadas sobre muestras pequeñas y no aleatorias, la información procedente de las mismas tiene necesariamente carácter tentativo.

En estos estudios se recoge que, entre las personas con discapacidad, encontramos casos con una percepción muy baja de la propia competencia y con expectativa de tener especiales dificultades para encontrar un empleo. Ello conduce a una falta de motivación <sup>(17)</sup>. La baja autoestima, la falta de confianza y la dificultad en la toma de decisiones juegan también un papel negativo. En el caso de las personas con grandes necesidades de apoyo para desarrollar una vida activa, estos factores se ven agravados por la percepción de una dependencia funcional <sup>(18)</sup> que les puede conducir a dejar en manos de otra persona la toma de decisiones sobre su propio futuro.

Algunos padres y familiares de personas con discapacidad, en un exceso de celo, llegan a ser un obstáculo para las posibilidades de afrontamiento de ciertas situaciones. Esta circunstancia se presenta con especial intensidad en casos de personas con limitaciones intelectuales y en las que tienen deficiencias físicas de especial gravedad <sup>(19)</sup>. Otros elementos de este ámbito de los factores familiares son:

- El nivel de formación de los padres y otros familiares.
- El currículum laboral de éstos.
- El grado de asunción de la limitación de la persona con discapacidad.
- La apertura familiar a su entorno social.
- El nivel económico familiar <sup>(20)</sup>.

El elemento que se cita con mayor frecuencia, en lo que se refiere al entorno social, por parte de los propios interesados, por los familiares y por los profesiona-

(15) CALEIDOSCOPIA: *Factores personales y sociales de la integración laboral de las personas con discapacidad(es)*, Real Patronato de Prevención y Atención a Personas con Minusvalía, Madrid, 1997; RUEDA RUIZ, Begoña: «Factores personales en el empleo de las personas con discapacidad. Importancia de las estrategias de afrontamiento», en VV. AA.: *Empleo privado de las personas con discapacidad*, op. cit.; GARCÍA CAMINO, Mercedes y RUEDA RUIZ, Begoña: «El entorno y los factores ambientales: Algunas consideraciones sobre su influencia en el empleo de las personas con discapacidad», ibídem; ÁLVAREZ PRIETO, Juan José y ROJO ALCALDE, José: «Factores personales, familiares, sociales e institucionales del acceso de las personas con discapacidad al empleo público», *Boletín del Real Patronato sobre Discapacidad*, núm. 54-55, 2003; y SARABIA SÁNCHEZ, Alicia: «Necesidades de apoyo para la vida activa de las personas en situación de dependencia funcional», *Boletín del Real Patronato sobre Discapacidad*, núm. 54-55, 2003.

(16) PALOMO YUSTE, Julián (direc.): *La integración laboral de las personas con discapacidad física*, COCEMFE, Madrid, 2002.

(17) PALOMO YUSTE, Julián: op. cit., p. 92.

(18) SARABIA SÁNCHEZ, Alicia: op. cit., p. 62.

(19) CALEIDOSCOPIA: op. cit., p. 338 y SARABIA SÁNCHEZ, Alicia: op. cit., pp. 62 y 63.

(20) CALEIDOSCOPIA: op. cit., pp. 337 y 338; y ÁLVAREZ PRIETO, Juan José y ROJO ALCALDE, José: op. cit., p. 45.

les, es el de las barreras del medio físico <sup>(21)</sup>. Las dificultades para desplazarse a los centros laborales y para desenvolverse en ellos, por causa de barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte, se acentúan con otras dificultades o barreras, como la falta de comprensión de las capacidades más allá de limitaciones personales o las barreras en la comunicación. Las personas con discapacidad entrevistadas en los estudios realizados, mayoritariamente, suelen citar la falta de comprensión sobre su situación y de compromiso social por parte de los empleadores <sup>(22)</sup> como otro elemento negativo, lo que es rechazado por estos últimos <sup>(23)</sup>. El desconocimiento social de la discapacidad es un elemento negativo común en los estudios consultados.

En cuanto a los factores institucionales destacan dos apreciaciones: ciertas normas de estímulo al empresario no producen un efecto decisivo <sup>(24)</sup> y la normativa de empleo público se aplica a veces defectuosamente <sup>(25)</sup>.

## II. MEDIDAS PARA FOMENTO DEL EMPLEO EN LA LEY DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS MINUSVÁLIDOS

La Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (LISMI), siguiendo el principio de normalización, prefiere la integración en el sistema ordinario de trabajo, sin dejar de aceptar el empleo protegido (artículo 37) para los casos que lo requieran (artículo 41). Para la integración en ese medio ordinario laboral, la LISMI regula estas políticas: reserva de puestos de trabajo (artículo 38.1), ayudas (artículo 38.4) y empleo selectivo (artículo 40).

Veamos las disposiciones de la LISMI y alguna información estadística sobre el desarrollo de las mismas.

### 1. FOMENTO DEL EMPLEO DE TRABAJADORES CON DISCAPACIDAD

«Artículo 38.4. Se fomentará el empleo de los trabajadores minusválidos mediante el establecimiento de ayudas que faciliten su integración laboral. Estas ayudas podrán consistir en subvenciones o préstamos para la adaptación de los puestos de trabajo, la eliminación de barreras arquitectónicas que dificulten su acceso y movilidad en los Centros de producción, la posibilidad de establecerse como trabajadores autónomos, el pago de las cuotas de la Seguridad Social y cuantas otras se consideran adecuadas para promover la colocación de los minusválidos, especialmente la promoción de Cooperativas.»

El fomento del empleo regulado por la LISMI fue reglamentado por el Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo (artículos 7 al 14). Algunas de sus disposiciones

---

(21) SARABIA SÁNCHEZ, Alicia: op. cit., p. 62; y PALOMO YUSTE, Julián: op. cit., p. 76.

(22) CALEIDOSCOPIA: op. cit., p. 341.

(23) PALOMO YUSTE, Julián: op. cit., p. 81.

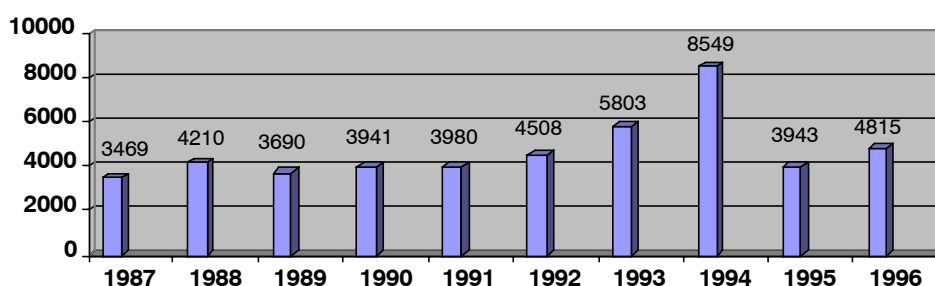
(24) *Ibidem*, p. 88.

(25) ÁLVAREZ PRIETO, Juan José y ROJO ALCALDE, José: op. cit., p. 45.

fueron afectadas por la Ley 10/1994, de Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación (artículo 44) y por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, prorrogadas hasta diciembre de 1997. Podemos resumir estas medidas en:

Para el caso de trabajo por cuenta ajena, en el supuesto de contrato indefinido y jornada completa, incluidos los casos procedentes de temporales: 500.000 pesetas de subvención por cada contrato; reducciones de la cuota patronal de la Seguridad Social (del 70 al 90%, según la edad del trabajador contratado menor o mayor de 45 años, respectivamente). En el supuesto de contratos en prácticas y de aprendizaje, la reducción de la cuota empresarial era del 50%. La gráfica 1 recoge información sobre la aplicación de estas medidas.

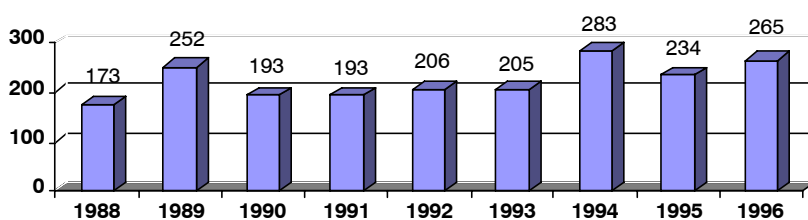
**GRÁFICA 1**  
**Contrataciones en régimen de fomento del empleo para personas con discapacidad (1987-1996)**



Fuentes: Ministerio de Trabajo y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Para el trabajo autónomo se establecieron estas medidas: subvención parcial de intereses, 400.000 pesetas para inversión y subvenciones. La gráfica 2 recoge información sobre el número de personas con discapacidad que se establecieron como autónomos entre 1988 y 1996.

**GRÁFICA 2**  
**Personas con discapacidad establecidas con autónomos mediante régimen de fomento (1988-1996)**



Fuente: INEM.

Las medidas de fomento del empleo consisten en estímulos económicos a los empresarios y, por lo tanto, propician el empleo normalizado e integrado, acorde con lo que establece el artículo sexto de la LISMI.

Los empresarios, en cuanto que respondieran al estímulo que la normativa ofrece, sólo podrían aliviar el paro, pero no la inactividad, lo que supone una limitación evidente de estas medidas. La idoneidad del estímulo parece discutible, al menos para el período que abarca la información de las tablas, a juzgar por las cifras que se antojan bajas en cuanto al número de empleos fomentados mediante este tipo de medidas.

## 2. EMPLEO SELECTIVO

«Artículo 40.1. En el plazo de seis meses, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se dictarán las normas de desarrollo sobre el empleo selectivo regulado en la sección tercera del capítulo VII del título II de la Ley General de la Seguridad Social, coordinando las mismas con lo dispuesto en la presente Ley.

2. En las citadas normas se regularán específicamente las condiciones de readmisión, por las empresas, de sus propios trabajadores, una vez terminados los correspondientes procesos de recuperación.»

Las disposiciones de la LISMI sobre empleo selectivo fueron desarrolladas mediante el Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo. En esta norma se reconocía el derecho de los trabajadores que hayan sido declarados en situación de incapacidad permanente parcial a su reincorporación en la empresa. Para los trabajadores que hubieran cesado en la empresa por haberseles reconocido una incapacidad permanente total o absoluta y después de haber recibido prestaciones de recuperación profesional hubieran recobrado su plena capacidad laboral, se les reconoce preferencia absoluta para su readmisión en la última empresa en que trabajaron en la primera vacante que se produzca en su categoría o grupo profesional. Para las readmisiones que lleven a efecto las empresas se reconoce el derecho a deducciones del 50% de la cuota patronal de la Seguridad Social correspondiente a contingencias comunes durante un período de dos años.

Hasta 1997 no se había provisto ningún medio de seguimiento de las medidas de readmisión de trabajadores afectados de incapacidad. Al cabo de quince años de regularse, se carecía de información segura sobre su eficacia. Ni siquiera es posible obtener información en la Tesorería de la Seguridad Social.

En alguna encuesta sobre cumplimiento por las empresas del precepto de reserva de empleo, se ha aducido que el cupo lo tenían saturado con trabajadores de la propia empresa, con discapacidad sobrevenida, sin especificar si es mediante aplicación de la normativa de empleo selectivo o al margen de ella. Esto sería posible en ciertos casos, pero no puede asumirse que fuera pauta general, a juzgar por la información empírica disponible <sup>(26)</sup>.

---

(26) INSTITUTO MUNICIPAL DE DISMINUIDOS DE BARCELONA: *Los empresarios ante la integración de las personas con disminución*, Barcelona, 1996.

La reinserción en la misma empresa de los trabajadores con incapacidad permanente parcial es una medida de sentido laboralista y comunitario: orienta al trabajador hacia la reinserción laboral resueltamente (la prestación unitaria a que tiene derecho no permite el retiro); implica la idea de que la empresa ha de asumir las consecuencias de hechos sucedidos en el proceso de producción.

La reinserción de los trabajadores con incapacidad total o absoluta tiene el mismo sentido que la anterior, incluso con mayor fe en el trabajo, puesto que se promueve la reinserción de trabajadores que, por su grado de incapacidad, tienen asegurada una pensión.

No se ha detectado interés de las asociaciones de personas con discapacidad en reivindicar el empleo selectivo, sin estar muy claro que tal falta de interés sea debida a la poca participación de trabajadores con discapacidades sobrevenidas en las asociaciones o por qué éstas generan un rechazo del trabajador al empleo.

### 3. EMPLEO RESERVADO

«Artículo 38.1. Las empresas públicas y privadas que empleen un número de trabajadores fijos que exceda de cincuenta vendrán obligadas a emplear un número de trabajadores minusválidos no inferior al 2% de la plantilla.»

Otra disposición de la LISMI que, aunque no se refieren exclusivamente a dicha medida, la afectan de modo especial son:

«Artículo 39.1. Corresponde al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de las Oficinas de Empleo del Instituto de Empleo, la colocación de los minusválidos que finalicen su recuperación profesional cuando ésta sea precisa.

2. A los efectos de aplicación de beneficios que la presente Ley y sus normas de desarrollo reconozcan, tanto a los trabajadores minusválidos como a la Empresas que los empleen, se confeccionará por parte de las Oficinas de Empleo, un registro de trabajadores minusválidos demandantes de empleo, incluidos en el censo general de parados.»

El Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo reglamenta la reserva de plazas para personas con minusvalía:

«Artículo 4. Conforme a lo dispuesto en el artículo 38.1 de la Ley 12/1982, de 7 de abril, las Empresas públicas y privadas que ocupen trabajadores fijos que excedan de 50, vendrán obligadas a emplear un número de trabajadores minusválidos no inferior al 2 por 100 de la plantilla entre los que se encuentren inscritos como tales en el correspondiente registro de trabajadores minusválidos de la Oficina de Empleo.»

«Artículo 5. Dentro del primer trimestre de cada año, con conocimiento de los representantes del personal, las Empresas que empleen un número de trabajadores fijos que exceda de 50, deberán enviar a la Oficina de Empleo del INEM de la provincia en que tengan su sede social, así como a las de las provincias donde tengan Centros de trabajo, relación detallada de los puestos de trabajo ocupados por trabajadores minusválidos y de aquellos que por sus características queden reservados a los mismos.»

«Las Oficinas de Empleo darán traslado de estas relaciones a los equipos multiprofesionales.»

Puede afirmarse que el sistema de información sobre la reserva no había funcionado, al menos hasta 1997. Ni las empresas enviaban sus relaciones, ni parece que la Administración las exigía. Se puede dar el dato de que para el INEM en 1995 el volumen de contrataciones era próximo a las 3.600 <sup>(27)</sup>.

Cabía la posibilidad de que las empresas cubrieran el 2% de la reserva por vías informales, pero no parece que fuera ese el caso. En una encuesta a las empresas de Barcelona, con 50 o más trabajadores, sólo 192 de dichas empresas sobre un total de 734 habían tenido o tenían en el momento del sondeo algún trabajador con discapacidad contratado <sup>(28)</sup>.

#### 4. EMPLEO PROTEGIDO

«Artículo 41.1. Los minusválidos que por razón de la naturaleza o de las consecuencias de sus minusvalías no puedan, provisional o definitivamente, ejercer una actividad laboral en las condiciones habituales, deberán ser empleados en Centros Especiales de Empleo, cuando su capacidad de trabajo sea igual o superior a un porcentaje de la capacidad habitual que se fijará por la correspondiente norma reguladora de la relación laboral de carácter especial de los trabajadores minusválidos que presten sus servicios en Centros Especiales de Empleo.»

«Artículo 42.1. Los Centros Especiales de Empleo son aquellos cuyo objetivo principal sea el de realizar un trabajo productivo, participando regularmente en las operaciones del mercado y teniendo como finalidad el asegurar un empleo remunerado y la prestación de servicios de ajuste personal y social que requieran sus trabajadores minusválidos, a la vez que sea un medio de integración del mayor número de minusválidos al régimen de trabajo normal.»

En desarrollo de lo dispuesto en la LISMI sobre empleo protegido se dictaron el Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajan en Centros especiales de empleo, y el Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Centros especiales de empleo. En 1997, estaban previstas las siguientes ayudas:

- Asistencia técnica.
- Subvención de intereses de préstamos.
- Subvención para inversión fija (hasta 2.000.000 de pesetas por puesto estable).
- Subvención por mantenimiento (50% del SMI y 100% cuota empresarial, más subvenciones).
- Subvención para adaptación de puestos y supresión de barreras.
- Subvención para equilibrio y saneamiento financiero.
- Subvención para equilibrio presupuestario.

---

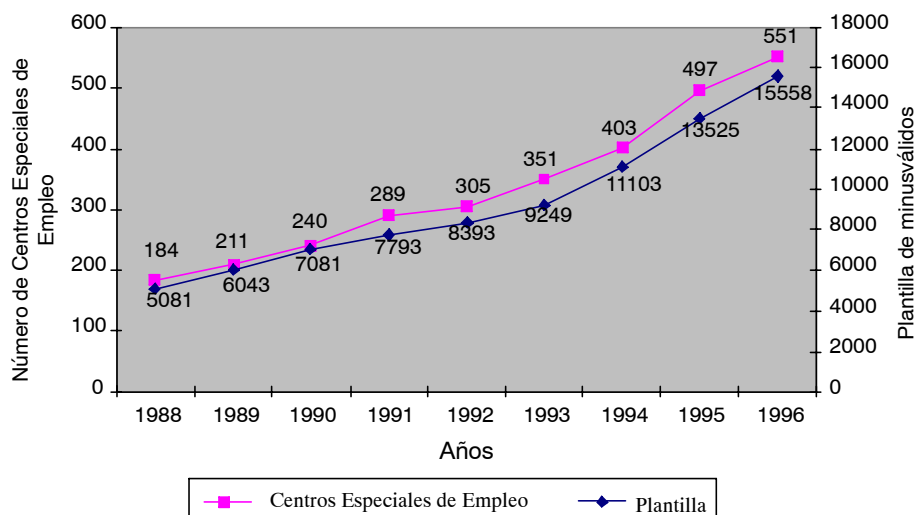
(27) INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO: *Formación y mercado laboral de minusválidos*, Madrid, 1996.

(28) INSTITUTO MUNICIPAL DE DISMINUIDOS DE BARCELONA: op. cit., pp. 13 y 27.

El INEM, a través de su Subdirección General de Promoción del Empleo, registró el número de centros especiales de empleo y sus plantillas, cuyos valores pueden verse en la gráfica 3.

GRÁFICA 3

Centros Especiales de Empleo y plantilla de minusválidos (1988-1996)



Fuente: INEM.

Para valorar estas cifras hay que tener en cuenta las limitaciones de los créditos públicos para cubrir las ayudas y financiación de la cuota empresarial. Parece que existía en ese período capacidad empresarial y trabajadores con discapacidades preparados para incorporarse al empleo protegido. Esta opción gozó de buena acogida entre las numerosas personas con discapacidades necesitadas de un puesto de trabajo remunerado y, particularmente, entre las familias de los aspirantes con deficiencia intelectual.

Un caso singular de empleo protegido es el de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) y la venta de su cupón. Esta corporación en 1997 contaba con unos 21.500 vendedores del cupón, de los que dos tercios eran ciegos o deficientes visuales y el resto afectados de deficiencias físicas (29).

Es destacable de los centros especiales de empleo su potencial capacidad para incidir, no sólo en el paro, sino también en la inactividad. Entre otras razones, por la experiencia de Centros promovidos por las asociaciones, que los utilizaban para introducir a los afectados en la actividad laboral.

(29) ONCE-CC.OO.: «El empleo en la ONCE», Separata de *Tribuna de la Administración Pública*, 1997, p. 8.



Como posible inconveniente podríamos decir que esta clase de empleo no se atendería estrictamente a los principios de normalización e integración. Se realiza en un régimen institucional y, en muchos casos, en espacios físicos separados del medio laboral común. De esto resulta que los centros especiales de empleo son instrumentos de integración en el empleo mediante un régimen de segregación laboral, integradores y marginadores a la vez <sup>(30)</sup>. La LISMI prevé, en su artículo sexto, el caso de personas cuyas «*minusvalías requieran atención peculiar a través de servicios y centros especiales*» y asigna estos centros especiales a quienes «*por razón de la naturaleza o de las consecuencias de sus minusvalías no puedan, provisional o definitivamente, ejercer una actividad laboral en las condiciones habituales...*» (artículo 41.1). La cuestión de coherencia de los centros especiales de empleo no se plantea por su existencia, sino por la selección de sus trabajadores.

### III. LOS CAMBIOS PRODUCIDOS EN 1997

El 15 de octubre de 1997 se suscribió un «Acuerdo entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS) y el Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI) por el que se establece un plan de medidas urgentes para la promoción del empleo de las personas discapacitadas». Cinco años después, el 3 de diciembre de 2002, las mismas partes firman un segundo Acuerdo «Sobre medidas para mejorar las oportunidades de empleo de las personas con discapacidad». Es oportuno recordar que cuando se suscribieron estos acuerdos, además de la experiencia de aplicación de las medidas de la LISMI, se contaba con una estimable información técnica y estadística sobre la situación y circunstancias del empleo de las personas con discapacidad.

Veamos cuáles son los compromisos relacionados con las cuatro líneas de medidas de la LISMI examinadas antes, así como su cumplimiento <sup>(31)</sup>.

#### 1. AMPLIACIÓN DE LAS AYUDAS DE FOMENTO

En el primer Acuerdo MTAS-CERMI se prevé la «*Actualización progresiva de la cuantía de las subvenciones por contratación indefinida y su aplicación a las contrataciones a tiempo parcial*» (IV.2).

---

(30) ALBOR, Javier: «El empleo y el trabajo protegido. CEE», *Seminario Internacional Empleo y Personas con Retraso Mental*, Cáceres, 1997 (multicopiado).

(31) Sobre la materia de este apartado, pueden consultarse los siguientes trabajos de: ASTARLOA GÓMEZ, Alberto y LIÉBANAS SERRANO, Ana: «Valoración del Plan MTAS-CERMI (1997/2001)», presentado en el *Seminario sobre factores de la inserción laboral de las personas con discapacidades*, organizado por el Real Patronato sobre Discapacidad, los días 25 y 26 de septiembre de 2003, Madrid (inédito); ESTEBAN LEGARRETA, Ricard: *Derecho al trabajo de las personas con discapacidad*, Real Patronato sobre Discapacidad, Madrid, 2003 y «Un análisis en perspectiva jurídica del II Acuerdo MTAS-CERMI», *Boletín del Real Patronato sobre Discapacidad*, núm. 56, diciembre, 2003; y DE LA PUENTE, Rafael: «Inserción laboral de colectivos con discapacidad», en Natividad de la Red y Daniel Rueda (eds.), *Intervención social y demandas emergentes*, CCS, Madrid, 2003.

Mediante Real Decreto 4/1999, de 8 de enero, se modifican los incentivos para el empleo de trabajadores minusválidos establecidos en el Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo. Las modificaciones que se establecen en el artículo único de la norma son:

- 650.000 pesetas (en lugar de 500.000 pesetas) por cada contrato de trabajo.
- La subvención, así como las bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social se mantienen en los términos establecidos, pero se extienden y son aplicables a contratos a tiempo parcial.

El incremento de la cuantía de la subvención resulta coherente con la evolución de los costes de la producción y la apertura de los incentivos a la contratación de tiempo parcial está especialmente indicada por la conveniencia de dicho régimen a ciertas situaciones de discapacidad. Podemos decir que se trata de modificaciones continuistas, manteniendo el inconveniente apuntado a la normativa de fomento anterior. La estimulación de los empresarios puede incidir sobre el paro, pero parece difícil que llegue a hacerlo sobre la inactividad. Tampoco tiene efectividad sobre los factores personales, familiares y sociales del empleo.

**TABLA 10**

**Contrataciones en régimen de fomento del empleo de personas con discapacidad (1997-2003)**

AÑO	TOTAL	Indefinidas	Temporales
1997	5.725		
1998	9.827	6.546	3.281
1999	14.352	9.848	4.504
2000	16.635	11.062	5.573
2001	18.139	12.138	6.001
2002	17.532	8.352	9.181
2003	17.846	8.279	9.567

Fuente: *www.inem.es*

Podemos ver en la tabla 10 la evolución de las contrataciones en régimen de fomento. Es reseñable la distinta evolución de la contratación indefinida y la temporal, siendo esta última la que progresa más y termina ganando en número llegados al año 2003. No podemos afirmar que el número de contrataciones se eleve por la aplicación de las medidas de fomento, ya que estos años coinciden con una época de cierta bonanza laboral.

**TABLA 11**  
**Subvenciones de fomento del empleo para autónomos. 1998-2002**

AÑOS	Para intereses préstamos	Para inversiones capital fijo
1998	60	162
1999	86	324
2000	111	200
2001	83	253
2002	142	292

Fuente: *www.mtas.es*

En la tabla 11 podemos ver que las cifras para inversiones en capital fijo, que son las que indican la creación de empleos, son modestas, como lo eran en el período anterior.

## 2. EMPLEO SELECTIVO SIN CAMBIOS

El empleo selectivo sigue siendo poco comprendido y utilizado, al igual que ya vimos en el apartado anterior. Ninguno de los dos acuerdos entre MTAS y CERMI introduce alguna modificación para el régimen del empleo selectivo. Siguen, por lo tanto, en vigor a las preguntas formuladas con anterioridad sobre este asunto.

## 3. MEDIDAS ALTERNATIVAS PARA EL EMPLEO RESERVADO

El primer Acuerdo MTAS-CERMI, en su punto IV.12, asigna al primer firmante la responsabilidad de potenciar la reserva de puestos de trabajo en las empresas, así como la regulación de medidas alternativas.

El artículo 38.1 de la LISMI es reformado por las leyes 66/1997 (disposición adicional trigésimo novena) y 50/1998 (disposición adicional undécima), ambas de 30 de diciembre y de «acompañamiento» de las de Presupuestos Generales del Estado. Las reformas que traen estas normas producen:

- Una ampliación de las empresas afectadas por la obligación de reserva de puestos de trabajo.
- La posibilidad de sustituir el cumplimiento de la reserva por la asunción de medidas alternativas.

Dichas medidas alternativas fueron reglamentadas por el Real Decreto 27/2000, de 14 de enero (artículo 2) y son las siguientes:

- Contratación de bienes o servicios a centros especiales de empleo o a trabajadores autónomos con discapacidad.

- «Realización de donaciones y de acciones de patrocinio, siempre de carácter monetario, para el desarrollo de actividades de inserción laboral y de creación de empleo de personas con discapacidad, cuando la entidad beneficiaria de dichas acciones de colaboración sea una fundación o una asociación de utilidad pública cuyo objeto social sea, entre otros, la formación profesional, la inserción laboral o la creación de empleo a favor de los minusválidos que permita la creación de puestos de trabajo para los mismos y, finalmente, su integración en el mercado de trabajo.»

Sigue siendo discutible la bondad de la política de reserva de puestos de trabajo, incluso con el complemento de poder optar por medidas alternativas, si no se tienen en cuenta cuestiones que han demostrado ser factores esenciales en la posibilidad de acceder a un puesto de trabajo, como la magnitud de la limitación funcional, el nivel de estudios o incluso las razones vinculadas al sexo del candidato o candidata a puesto de trabajo.

Las medidas alternativas pueden ser interpretadas como una relativización y hasta una banalización del deber empresarial de participar en la inserción laboral de las personas con discapacidad. También parece un inconveniente que se asimilen a la noción de multa.

#### 4. EL EMPLEO PROTEGIDO SE FLEXIBILIZA

El primer Acuerdo MTAS-CERMI incluye compromisos de «*Redefinición del actual modelo de centros especiales de empleo en interconexión con las otras medidas de empleo de los trabajadores discapacitados*» (IV-6).

La reforma del régimen jurídico del empleo protegido se lleva a cabo por la disposición adicional trigésimo novena, apartado dos, de la Ley 66/1997, antes citada, que establece un cambio y una aclaración:

- Se reduce del 100 al 70% la proporción de puestos de trabajo de los centros especiales de empleo que han de estar desempeñados por «trabajadores minusválidos».
- No se computará como personal «no minusválido» el que desempeñe funciones de «ajuste personal y social».

La Orden de 16 de octubre de 1998 actualiza y amplía las subvenciones para la creación de los puestos de trabajo de «trabajadores minusválidos» en centros especiales de empleo:

- 2.000.000 de pesetas si la plantilla cuenta con más del 90% de aquéllos.
- 1.500.000 pesetas por los que empleen entre el 70 y el 90% de trabajadores afectados.

La reducción al 70% de la proporción de puestos a desempeñar por «trabajadores minusválidos» podría aliviar la segregación social que entraña el centro especial de empleo. Por otra parte, es una medida orientada a la mejora de la competitividad

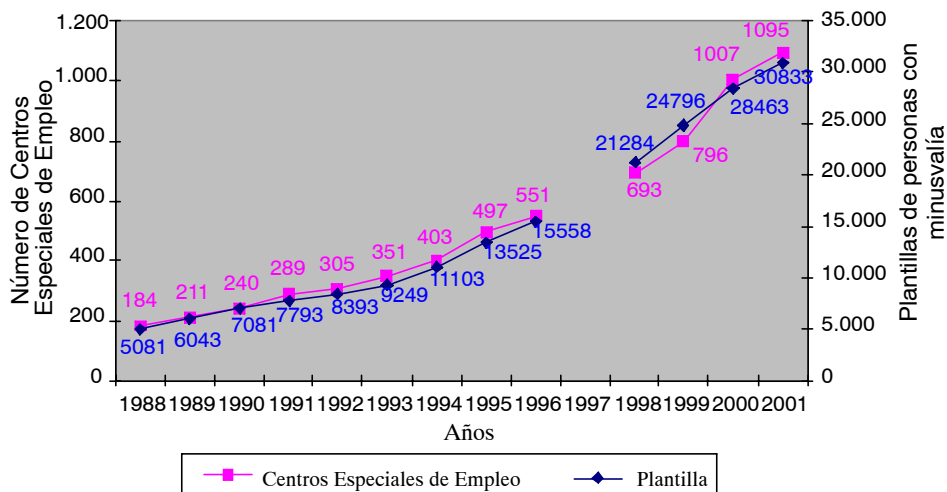
económica, que es un objetivo plausible. También apuntan a ese fin algunas de las medidas del Real Decreto 427/1999, de 12 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio, que regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en los centros especiales de empleo.

Dado que se conocen datos suficientes sobre la influencia en la actividad y en el desempleo de las personas con discapacidad de factores como la gravedad de la afectación, el nivel de estudios o razones vinculadas al sexo del candidato o candidata, cabría plantearse la regulación y el control de la reserva del empleo en centros especiales a personas en las que la autoridad pública aprecie necesidad específica de este recurso de inserción laboral.

La aclaración de la Ley 66/1997 sobre las personas que realizan funciones de «ajuste personal y social» da pie a preguntarse si no deberían prestarse tales funciones de modo normalizado en los recursos abiertos de los servicios sociales, y no en los privativos del empleo protegido. Esta pregunta viene motivada por la posible quiebra de los principios de normalización y de integración social que se producen en los complejos de servicios plenos (residencia, ocio, ajuste personal y social) integrados con los centros especiales de empleo, que vienen a constituirse en lo que se ha llamado «instituciones totales».

GRÁFICA 4

## Centros Especiales de Empleo y plantillas (1998-2002)



Fuente: Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes.

No se dispone de datos para el año 1997.

En la gráfica 4 podemos observar cómo ha continuado, al igual que en la etapa anterior a 1997, el crecimiento de este tipo de centros, recibiendo un fuerte impulso en el período que llega hasta el año 2001. Ello es producto de la influencia positiva de las medidas tomadas, pero tampoco debe desdeñarse la posible influencia de otros factores, como la expansión económica de los últimos años.

#### IV. OTRAS MEDIDAS PARA EL EMPLEO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Además de las cuatro grandes líneas orientadas a la inserción de las personas con discapacidad que derivan de la LISMI, hay que reseñar otras medidas encaminadas a favorecer el empleo de las personas con discapacidad.

##### 1. EMPLEO PÚBLICO <sup>(32)</sup>

No es hasta la promulgación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que se regulan medidas favorecedoras del acceso al empleo público de personas con discapacidad. Tomando base en la técnica de oferta anual de empleo público, se promueve una política inspirada por el Real Patronato que se resume en estos criterios:

- 1) Universalización de la accesibilidad, evitando reducirla a cuerpos subalternos como se hizo anteriormente.
- 2) Supresión de requisitos de exclusión por deficiencias, salvo en caso de incompatibilidad real con las funciones y tareas a desempeñar.
- 3) Adaptaciones en las condiciones de realización de las pruebas selectivas, para salvaguardar la igualdad de oportunidades.
- 4) Cuota de plazas reservadas.

Estos criterios tomaron rango de norma para la Administración General del Estado mediante la disposición decimonovena de la Ley 23/1988, de 28 de julio, de Modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública y por el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso, Provisión de Puestos y Promoción Profesional de Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado. Las Comunidades Autónomas promulgaron, en general, normas propias sobre la materia.

Los organismos públicos, no sin excepciones lamentables, vienen cumpliendo las normas de accesibilidad al empleo. El aprovechamiento de lo que se ofrece parece discreto, salvo en plazas reservadas, que es francamente escaso <sup>(33)</sup>.

El sentido de las medidas de acceso al empleo público es doble:

1. La universalización, la sustitución de la deficiencia por la incompatibilidad funcional como criterio de exclusión y las adaptaciones de pruebas son medidas técnicas de equiparación de oportunidades. No suponen ventajas para los aspirantes con discapacidad, sino que suprimen restricciones y obstáculos para determinadas personas.

---

(32) Sobre este asunto puede verse VV. AA.: *Acceso de las personas con discapacidad al empleo público, 1985-1999*, Real Patronato sobre Discapacidad, Madrid, 2003.

(33) *Ibíd.*, pp. 117 a 144.

2. La reserva de puestos es una medida de discriminación positiva de carácter genérico, es decir, no se aplica en función de necesidades especiales comprobadas. La aplicación sin evaluación específica de las necesidades puede generar privilegios arbitrarios para aquellas personas cuyas discapacidades no suponen desventaja para acceder a ciertos cuerpos, escalas y puestos de funcionarios.

La aplicación del cupo de reserva de puestos de trabajo, pese a los inconvenientes apuntados en el párrafo anterior, sigue siendo objeto de revisión al alza. En tal sentido, siguiendo la pauta de varias Comunidades Autónomas, el Gobierno de la Nación, mediante la Ley 53/2003, de 10 de diciembre, ha establecido que el cupo de reserva en las ofertas de empleo público, antes fijado en el 3%, se aumente hasta el 5%.

Si el aprovechamiento del 3% de plazas que venían reservándose ha sido escaso, no cabe imaginar que el incremento del cupo vaya a mejorar la situación.

## 2. AGENCIAS DE COLOCACIÓN ESPECIALIZADAS

El Estatuto de los Trabajadores cuyo texto refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, incluye la posibilidad novedosa de que se autoricen «agencias de colocación sin fines de lucro» (artículo 16.2).

El primer acuerdo entre el MTAS y el CERMI comprometió al INEM para que, dentro del ámbito territorial sobre el que conservaba competencias facilitara, entre otras entidades, a las organizaciones no gubernamentales de personas con discapacidad «*la información y apoyo necesarios para potenciar su incorporación a la realización de acciones especializadas de intermediación laboral*» (II.3). Esto se debe al interés de las principales entidades de personas con discapacidades en la función mediadora, lo que ha redundado en una importante floración de agencias especializadas en varias clases de discapacidades (de origen físico, auditivo, mental).

Es de suponer que la carencia de especialización de que adoleció la intermediación realizada por el sector público ha sido un factor importante de su fracaso con los aspirantes afectados de discapacidades. Esto ha dado lugar a la progresiva marginación del sector público en la función intermediadora con aspirantes con discapacidad.

En el segundo Acuerdo entre MTAS y CERMI, el primero se compromete a impulsar la colaboración del INEM con una Agencia de Colocación autorizada con el nombre de «CERMI-Asociación Discapacidad FSC» (iniciales de Fundosa Social Consulting).

## 3. FORMACIÓN OCUPACIONAL

El primer Acuerdo MTAS-CERMI dedica su bloque III a lo que llama «formación profesional», que resulta ser formación ocupacional.

La primera medida prevé la adaptación de los cursos del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional a las necesidades y peculiaridades del «colectivo de trabajadores minusválidos demandantes de empleo».

La segunda medida habla de la «Formación continua para trabajadores discapacitados ocupados en proceso de inserción a través del FORCEM».

La tercera se refiere a la «Participación de las organizaciones de personas con discapacidad en la impartición de las acciones del FPO previstas en el Plan FIP a través de un contrato programa».

En el segundo Acuerdo MTAS-CERMI, se prevén medidas de Formación Profesional Ocupacional (II.1) y relativas a Escuelas Taller; casas de oficio y Talleres de Empleo (II.2). La mayor parte de las previsiones se refieren a la concesión de prioridad de acceso a las personas con discapacidad.

En un informe del MTAS<sup>(34)</sup> se indica que algunas de esas previsiones de prioridad están en trance de cumplirse.

La formación ocupacional de las personas con discapacidad se viene haciendo sin garantías de éxito en su aplicación al empleo. Ello se debe a que no se está desarrollando y probando la metodología intensiva diferencial que requieren ciertas clases de discapacidad. Tampoco parece tenerse en cuenta la exigencia de aplicación inmediata de los conocimientos para su confirmación.

#### 4. JUBILACIÓN ANTICIPADA

Ninguno de los acuerdos entre el MTAS y el CERMI incluía compromisos sobre jubilación anticipada pero sí hubo gestiones de esta entidad cerca del Ministerio sobre dicho asunto.

El Real Decreto 1539/2003, de 5 de diciembre, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible abre la posibilidad de reducir la edad mínima de jubilación de las «personas minusválidas en un grado igual o superior al 65%». Dicha previsión fue reglamentada por él en los siguientes términos (artículo 3):

«La edad ordinaria de 65 años, exigida para el acceso a la pensión de jubilación, se reducirá en un período equivalente al que resulte de aplicar al tiempo efectivamente trabajado los coeficientes que se indican, siempre que durante los períodos de trabajo realizado se acrediten los siguientes grados de minusvalía:

- a) El coeficiente del 0,25, en los casos en que el trabajador tenga acreditado un grado de minusvalía igual o superior al 65%.
- b) El coeficiente del 0,50, en los casos en que el trabajador tenga acreditado un grado de minusvalía igual o superior al 65% y acredite la necesidad del concurso de otra persona para la realización de los actos esenciales de la vida ordinaria.»

En la exposición de motivos del Real Decreto se justifica esta medida por «*el mayor esfuerzo y la penosidad que ocasiona para un trabajador minusválido la realización de una actividad profesional*». Pero no está probado ni parece probable

---

(34) Secretaría General de Empleo, Seguimiento del grado de cumplimiento del Acuerdo MTAS-CERMI, octubre de 2003, pp. 1 y 2.



que eso ocurra en todos los casos, principalmente porque son muy diferentes las discapacidades y las exigencias de los puestos de trabajo. No estamos ante una pérdida de capacidad que vaya a afectar necesariamente a todos los trabajadores que tengan reconocido «un grado de minusvalía igual o superior al 65%», sino que se trata de un riesgo contingente que debe tratarse individualmente. Nuevamente nos encontramos con el principio de respuesta «genérica» a las necesidades especiales. Para su aplicación en el caso del retiro no parece necesaria una institución nueva, ya que la Seguridad Social tiene prevista la incapacidad permanente, que en sus grados de total, absoluta y gran invalidez, lleva consigo el derecho al retiro laboral y a la percepción de prestaciones monetarias. Cabe la posibilidad de que el acceso a estos recursos de protección social entrañe alguna dificultad en procesos de agravamiento, pero no parece que ello deba resolverse con una nueva institución que contradice el principio de individualización de las soluciones a las necesidades especiales que se manifiestan singularmente.

## **5. TRANSPOSICIÓN DE LA NORMATIVA EUROPEA**

Para terminar, notificamos la modificación de la disposición programática de la LISMI en lo que concierne al empleo. Mediante el artículo 38 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social se da nueva redacción al artículo 37 de la LISMI para dar entrada en el mismo a lo que le afecta de lo dispuesto en la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.