

4. EL TRÁNSITO DE LOS TRABAJADORES CON DISCAPACIDAD A EMPRESAS ORDINARIAS. LOS ENCLAVES LABORALES EN ANDALUCÍA

SHEILA LÓPEZ VICO

Contratada predoctoral FPU

Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Granada

 <https://orcid.org/0000-0002-2608-3436>

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO GENERAL. II. PRINCIPALES INDICADORES SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL. III. ENCLAVES LABORALES: DEFINICIÓN Y REGULACIÓN JURÍDICO LEGAL ACTUAL. 1. SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LOS ENCLAVES LABORALES EN ESPAÑA. 2. DEFINICIONES Y CONCEPTOS RELEVANTES EN TORNO A LOS ENCLAVES LABORALES. 3. RÉGIMEN JURÍDICO Y ASPECTOS RELEVANTES EN SU CONFIGURACIÓN JURÍDICA. A) OBJETO DE LOS ENCLAVES LABORALES. B) ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN. A) LA FIGURA DEL CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO. B) LA EMPRESA DEL MERCADO ORDINARIO O COLABORADORA. C) EL TRABAJADOR CON DISCAPACIDAD. C) ASPECTOS RELEVANTES EN EL DESARROLLO DE LA RELACIÓN CONTRACTUAL EN EL ENCLAVE LABORAL. D) FINALIZACIÓN DEL ENCLAVE LABORAL. E) MEDIDAS PARA INCENTIVAR EL TRÁNSITO DEL EMPLEO PROTEGIDO AL EMPLEO EN EL MERCADO DE TRABAJO ORDINARIO. 4. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA NORMATIVA REGULADORA DE LOS ENCLAVES LABORALES: PRINCIPALES DEFECTOS Y MODIFICACIONES PENDIENTES. IV. LOS ENCLAVES LABORALES EN ANDALUCÍA. V. MEDIDAS PARA FOMENTAR EL TRANSITO DE LOS TRABAJADORES CON DISCAPACIDAD A LAS EMPRESAS DEL MERCADO ORDINARIO EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA SOBRE DISCAPACIDAD 2022-2030. VI. CONCLUSIONES CRÍTICAS. VII. BIBLIOGRAFÍA.

«Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad.»

Artículo 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,
Nueva York, 13 de diciembre de 2006

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

La integración en el mercado laboral de los colectivos considerados tradicionalmente como «vulnerables» se ha alzado a lo largo de toda la historia política y jurídica de nuestro país como una cuestión pendiente. Así, a pesar de las múltiples medidas y acciones emprendidas para tratar de eliminar las desigualdades que condicionan el acceso y mantenimiento de dichas personas en nuestra sociedad, y en particular en el ámbito laboral donde dichas desigualdades se muestran especialmente acusadas, son diversos los estudios realizados en esta materia que reflejan el mantenimiento de dicho desequilibrio, acentuándose incluso dichas desigualdades en épocas de crisis como la que actualmente afrontamos como consecuencia de la incidencia que la pandemia del COVID-19 ha tenido en todo el mundo.

Entre dichos colectivos, destaca el de las personas con discapacidad, o -utilizando un lenguaje inclusivo - con «diversidad funcional», no obstante siguiendo la nomenclatura utilizada en mayor medida por nuestro marco jurídico laboral español serán utilizados a lo largo de este estudio los términos «discapacidad» y «persona con discapacidad».

Este colectivo de trabajadores ha sido uno de los que mayores problemas han tenido a la hora de incorporarse y desarrollar su labor productiva en el mercado laboral ordinario. En este sentido, y dado que *“el tipo de empleo, el salario y, en general, las oportunidades laborales definen mejor que nada nuestro estilo de vida, y afectan directamente al modo cómo nos percibimos cada uno y cómo nos percibe y valora la comunidad donde vivimos¹”*, esto es, la forma en la que en definitiva el ser humano se realiza como persona y obtiene los medios necesarios para acceder a unas condiciones de vida dignas, no resulta extraño que dicha cuestión, pese a haber constituido una constante en el debate doctrinal y político en nuestro país a lo largo de los últimos años, siga siendo una cuestión de indudable actualidad y relevancia jurídica.

Es por ello que a lo largo de este capítulo se analizará una de las figuras existentes en nuestro marco jurídico destinadas a lograr fomentar la inclusión laboral de las personas con discapacidad, siendo esta la de los enclaves laborales, la cual fue creada en nuestro país con el fin concreto de actuar como plataforma o mecanismo que actuase de puente de los centros especiales de empleo -*“como elementos básicos integradores del minusválido en el mundo ordinario del trabajo, cuando por sus circunstancias de orden personal, consecuentes con su minusvalía, no puedan ejercer una actividad laboral en las condiciones habituales²”*-, al mercado laboral ordinario.

Para ello, partiremos analizando cual es la situación que actualmente presenta dicho colectivo en el mercado laboral español, lo cual nos permitirá determinar la eficacia que, en términos generales ha tenido la creación de dicha figura, la cual, ya puede adelantarse, no ha tenido el éxito que en el momento de su creación se esperaba.

Posteriormente, entraremos a estudiar con mayor detalle y críticamente qué es y cuál es el régimen legalmente previsto de los enclaves laborales en nuestro país, que como veremos se ha mantenido inalterado desde el año 2004 pese a los cambios relevantes que desde dicho momento y como consecuencia del impacto de la *«cuarta revolución industrial»* o *«industria 4.0.»* se han sucedido en el mercado de trabajo español.

Posteriormente, entraremos a ver como se ha desarrollado y que papel ha tenido esta figura en nuestra Comunidad Autónoma en el marco de la reciente aprobación del III Plan de Acción Integral para las Personas con Discapacidad en Andalucía³ -en adelante y para abreviar III PAIPDA- así como la Estrategia española sobre discapacidad 2022-2030. Finalmente, se concluirá este estudio recogiendo una serie de conclusiones críticas.

II. PRINCIPALES INDICADORES SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL

Tal y como se ha indicado, se iniciará este estudio realizando un breve análisis de la situación a la que actualmente se encuentran sometidos dichos trabajadores en nuestro mercado de trabajo.

Para ello, resulta imperativo partir analizando los últimos datos publicados en nuestro país en materia de trabajo y discapacidad. Los mismo muestran como existe una marcada desigualdad en materia de empleo entre las personas afectadas por algún tipo de discapacidad -especialmente de

¹ Vid. IMSERSO: *II Plan de Acción para personas con discapacidad 2003-2007*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, España, Secretaría General de Asuntos Sociales, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, 2003, p. 71, disponible en: https://sid-inico.usal.es/idos/F8/FDO6636/iipapcd2003_2007.pdf

² Vid. Exposición de Motivos del 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.

³ Disponible en: https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/normativa_en_elaboracion/21/02/Borrador%20Plan.pdf

carácter intelectual⁴ o psíquico⁵- y aquellas que no. Así, según datos del año 2020, mientras que en nuestro país existían 1.933.400 personas con discapacidad en edad de trabajar, esto es de entre 16 y 64 años, solo 663.900 eran activos⁶. Ello implica que si bien las personas con discapacidad suponen en nuestro país un 6,3 % de la población nacional, la contratación de los mismos representa, respecto al total, solo el 1,59 %⁷.

Si comparamos los datos con aquellos de años anteriores, se detecta como si bien la tasa de participación de las personas con discapacidad ha experimentado un aumento respecto a lo largo de los últimos años, el mismo es prácticamente irrelevante, al haber aumentado en el año 2020 la tasa de actividad solo en 0,3 puntos respecto al año anterior, situándose en total en un 34,3%. Ello supone que dicha tasa es 41,8 puntos inferior a la de la población sin discapacidad⁸.

Por otro lado, las dificultades existentes en la inserción en el mercado laboral de las personas con discapacidad se ponen también de manifiesto en el porcentaje que representa la contratación de los trabajadores integrantes de dicho colectivo sobre el total nacional. De este modo, mientras que la citada población en edad laboral supone un 6,3 % sobre la población nacional, la contratación representa, respecto al total, solo el 1,59 %.

Tampoco podemos obviar el momento en el cual se realiza este análisis, el cual se encuentra marcado de manera determinante por la incidencia que en esta materia ha tenido la pandemia del COVID-19. En este sentido, tal y como se indicó con anterioridad, el colectivo de personas con discapacidad ha sido uno de los colectivos sobre los que mayor impacto ha tenido la misma. Así lo muestran los datos sobre el número de parados en el año 2021, en el cual dicha cifra ascendía a 144.931, esto es, un 4,67 % del total de los parados estatales. Ello implica una variación anual respecto años anteriores en el número de parados de un 12,55%, lo que supone una cifra más elevada de los últimos años⁹. Así, hay informes que señalan como la misma amenaza con frenar el crecimiento que en los últimos años ha tenido la incorporación al mercado laboral de este colectivo de trabajadores, tal y como muestra el siguiente gráfico¹⁰:

⁴ Como ha indicado REY PÉREZ, J.L.: *El empleo de las personas con discapacidad: Oportunidades y desafíos*, Madrid, Dykinson, 2018, p. 401, “la discapacidad intelectual junto con la enfermedad mental son los tipos de diversidades funcionales que más dificultades tienen para lograr un empleo en el mercado laboral ordinario, un mercado laboral que parte de un modelo de normalidad que no deja hueco ni recursos para aquellos trabajadores que no se adaptan a dicho parámetro.”

⁵ Vid. LLANO SÁNCHEZ, M.: “El enclave laboral: ¿cesión de personal discapacitado o subcontratación con centros especiales de empleo?”, en VV.AA.: *Estrategia europea, estado autonómico y política de empleo XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008.

⁶ Vid. INE: “El Empleo de las Personas con Discapacidad (EPD)”, 2021, p.1, disponible en: https://www.ine.es/prensa/epd_2020.pdf

⁷ Vid. Observatorio de las Ocupaciones: *Informe del Mercado de Trabajo de las Personas con Discapacidad Estatal. Datos 2021*, Madrid, Servicio Público de Empleo Estatal, 2022, p. 15, disponible en: <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/publicaciones/publicaciones-oficiales/listado-pub-mercado-trabajo/informe-mercadotrabajo-estatal-discapacitados.html>

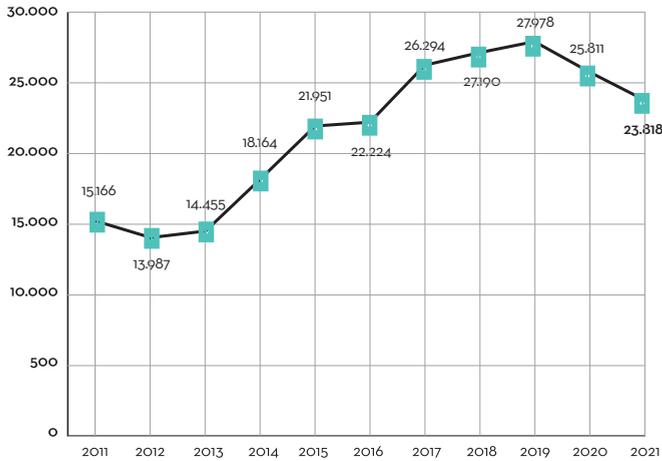
⁸ INE: “El Empleo de las Personas con Discapacidad (EPD)”, *cit.*, p. 3.

⁹ Vid. Observatorio de las Ocupaciones: *Informe del Mercado de Trabajo de las Personas con Discapacidad Estatal. Datos 2021*, *cit.*, p. 16.

¹⁰ Vid. ADECCO: *Informe Discapacidad y Relaciones Sociales*, Fundación Adecco, 2ª Edición, 2021, p.7, disponible en: <https://fundacionadecco.org/informe-discapacidad-y-relaciones-sociales/>

Evolución de la contratación de personas con discapacidad

En el primer trimestre del año. En España.



Fuente: Informe Discapacidad y Relaciones Sociales, Fundación Adecco, 2ª Edición

Los datos reflejados en dicho gráfico encuentran su justificación, entre otras razones, en la propia naturaleza del trabajo realizado por este colectivo de trabajadores, cuya labor se concentra fundamentalmente en aquellos sectores que, como consecuencia de las medidas de contención de la pandemia del COVID-19 quedaron totalmente paralizados, tal y como es el sector servicios, el cual engloba a casi un 81% de los trabajadores de este colectivo¹¹. En concreto, según los últimos datos publicados en nuestro país, se estima que la pandemia ha sido la responsable en un 12,9% de los casos en los que las personas de este colectivo perdieron su empleo¹². Por el contrario, mayor relevancia presenta en este punto la incidencia que en este colectivo presenta el desempleo de larga duración, habiéndose detectado que el índice de personas con discapacidad que llevan más de un año buscando empleo supera el 66,5%¹³.

Centrándonos ahora en la situación laboral de las personas con discapacidad en Andalucía, vemos como los datos son preocupantes. En dicha Comunidad Autónoma, -según los últimos datos publicados en el año 2020-, el número de personas con discapacidad que se encontraban en edad de trabajar se situaba en 380.100, pese a lo cual, la tasa de actividad en dicho año se encuentra por debajo de la media nacional, concretamente en un 28,6%, casi dos puntos porcentuales menos que en el año 2019.

Por otro lado, la tasa de paro de dicho colectivo de trabajadores ascendía en el año 2020 a 29,3%, y de nuevo en este punto el sector que englobó a un mayor número de trabajadores fue el sector servicios¹⁴ en el caso de los hombres y la agricultura en el caso de las mujeres¹⁵. Si comparamos

¹¹ Vid. Observatorio de las Ocupaciones: Informe del Mercado de Trabajo de las Personas con Discapacidad Estatal. Datos 2021, cit., p. 25.

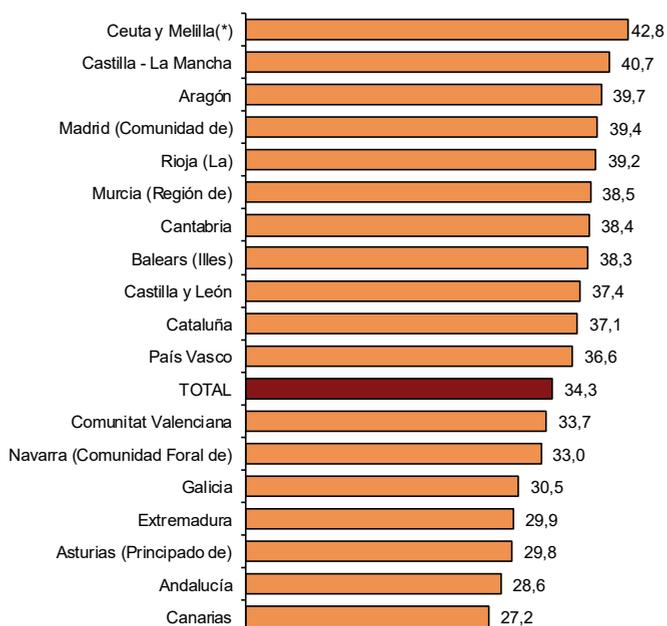
¹² Cfr. ODISMET: Informe Odismet Efectos y consecuencias de la crisis del COVID-19 entre las personas con discapacidad, 2020, p. 39, publicado en: <https://www.odismet.es/informes-publicaciones>

¹³ Ibidem.

¹⁴ Vid. Junta de Andalucía: “Empleo de las Personas con Discapacidad. Año 2020”, disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/epd/notaprensa.htm>

¹⁵ Vid. III Plan de Acción Integral para las Personas con Discapacidad en Andalucía, disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/servicios/normativa/normas-elaboracion/detalle/210953.html>, p. 77.

la tasa de actividad de Andalucía con la del resto de Comunidades Autónomas, vemos como la misma se encuentra entre las peores situadas¹⁶:



(*) El número de observaciones muestrales es reducido, por lo que hay que interpretar con cautela la cifra.

Fuente: INE: *El Empleo de las Personas con Discapacidad. Año 2020.*

Dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía, las mayores tasas de paro en este colectivo se detectaron en Málaga (21,38%) y en Cádiz (20,27%), mientras que las que presentaron un menor paro fueron Huelva (7,26%), Sevilla (6,94%) y Jaén (7,11%)¹⁷.

Los últimos datos disponibles que se encuentran desglosados a nivel comunitario sobre los centros especiales de empleo se refiere al año 2018, no haciéndose ni tan siquiera alusión al número de personas que han pasado a formar parte del mercado ordinario gracias a la figura de los enclaves laborales, la cual constituye una herramienta que, pese a su utilidad como paso intermedio para garantizar la eliminación de los estereotipos y estigmas culturales que rodean a la figura del profesional con discapacidad en el plano laboral, ha quedado en nuestro país. La consecuencia que de ello se deriva, y que veremos con mayor grado de detalle en puntos posteriores, es que dichas medidas que engloban el concepto de «*empleo protegido*» -ya sea en centros especiales de empleo o en dichos enclaves laborales- han dejado de ser utilizadas como una medida temporal destinada a fomentar la transición al mercado laboral ordinario, para convertirse en un destino definitivo de muchas personas con discapacidad. Cuestión nada deseable ya que, como hemos indicado, no solo supone un obstáculo para eliminar dichos estigmas sociales aún arraigados en nuestra sociedad -al encontrarse integrados dichos centros o enclaves en su mayoría por otras personas integrantes del mismo colectivo-, sino que además ello constituye una barrera que impide la definitiva inclusión de las personas con discapacidad

¹⁶ Vid. INE: “El Empleo de las Personas con Discapacidad (EPD)”, *cit.*, p. 10.

¹⁷ Vid. III Plan de Acción Integral para las Personas con Discapacidad en Andalucía, *cit.*, p. 75

en nuestro país¹⁸, ya que como ha señalado la doctrina “*no se puede hablar de plena integración cuando hay segregación*”¹⁹.

Aclarada dicha cuestión, y una vez delimitado el marco en el cual se inserta este estudio, debemos de entrar a analizar con mayor detalle que son los enclaves laborales y cuál es la regulación legal actualmente vigente de los mismos.

III. ENCLAVES LABORALES: DEFINICIÓN Y REGULACIÓN JURÍDICO LEGAL ACTUAL

1. Surgimiento y evolución de los enclaves laborales en España

La protección jurídico social de los grupos tradicionalmente considerados como vulnerables, se ha alzado a lo largo de nuestra historia como una cuestión clave en nuestro marco jurídico normativo. Así se ha reflejado en la propia Constitución Española -en adelante y para abreviar CE- la cual, refiriéndose de manera expresa al colectivo de personas con discapacidad, establece un mandato a los poderes públicos para que los mismos lleven a cabo una política de “*prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos*”²⁰, así como de “*promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*”²¹. Reconociendo además nuestro texto constitucional de manera expresa la prohibición de toda discriminación por cualquier condición o circunstancia personal²².

En el mismo sentido, como no podía ser de otra forma, se recoge a nivel comunitario, y en particular en el Estatuto de Autonomía de Andalucía²³-en adelante y para abreviar EAA- donde deben ser analizados diversos preceptos. Por un lado, el art. 169 del mismo recoge el mandato a los poderes públicos de establecer políticas específicas para la inserción laboral de las personas con discapacidad, debiendo velar también los mismos por el cumplimiento de las reservas legalmente previstas. En el mismo sentido cabría destacar la prohibición de discriminación recogida en el art. 14 EAA, el cual, a diferencia de lo que hemos visto en la regulación constitucional, hace alusión de manera directa como uno de los factores de discriminación prohibidos a la discapacidad, reconociéndole a los mismos el “*derecho a acceder, en los términos que establezca la ley, a las ayudas, prestaciones y servicios de calidad con garantía pública necesarios para su desarrollo personal y social*”²⁴. Finalmente, cabe destacar como esta norma recoge entre sus principios rectores el fomento de “*la autonomía y la integración social y profesional de las personas con discapacidad, de acuerdo con los principios de no discriminación, accesibilidad universal e igualdad de oportunidades*”²⁵...

Pese a la existencia de dichos preceptos en normas fundamentales tanto en el ámbito nacional como comunitario, los resultados prácticos -tal y como hemos visto en el punto anterior- muestran el largo camino que resta por recorrer, al menos en el ámbito puramente laboral, para poder hablar de

¹⁸ Cfr. GARRIDO PÉREZ, E.: “Los Enclaves Laborales: ¿una nueva modalidad de subcontratación de obras y servicios para trabajadores discapacitados? Comentario al RD 290/2004, de 20 de febrero”, en *Iuslabor*, núm. 3, 2005, p. 2.

¹⁹ REY PÉREZ, J.L.: *El empleo de las personas con discapacidad: Oportunidades y desafíos*, cit., p. 395.

²⁰ Vid. Art. 49 CE.

²¹ Vid. Art. 9 CE.

²² Cfr. Art. 14 CE.

²³ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

²⁴ Cfr. Art. 24 EAA.

²⁵ Cfr. Art. 37.1. 5º EAA.

la existencia efectiva de igualdad entre las personas con discapacidad que prestan sus servicios en el mercado de trabajo ordinario y aquellas personas no sujetas a ningún tipo de discapacidad.

Para comprender los motivos de dicha desigualdad, debemos de partir de un breve análisis histórico del tratamiento social y jurídico otorgado a este colectivo de trabajadores. Así, cabe subrayar como los trabajadores con discapacidad a lo largo de nuestra historia han sido objeto de burlas, críticas y discriminaciones a la hora de incorporarse en el mercado laboral ordinario²⁶ como consecuencia de la existencia de estereotipos culturales y sociales que asocian una menor capacidad a los mismos a la hora de desempeñar una labor de carácter productiva. Dichos estereotipos afectan asimismo a la protección legal que a lo largo de la historia le ha sido otorgada a este colectivo, habiendo sido los mismos incluso culpabilizados de su situación.

De este modo, se ha producido a lo largo de los años una transición paulatina a través de diversos modelos²⁷, que si bien no entraremos a analizar en detalle si debemos al menos recoger brevemente. En primer término, se pasó del modelo de «*prescindencia*» -de carácter religioso y en el cual la discapacidad era vista como un castigo divino y una carga para la sociedad-, a un modelo «*médico rehabilitador*» -de carácter paternalista, donde la discapacidad deja de ser vista como un castigo y pasa a ser considerada como una enfermedad, por lo tanto, si bien supuso una mejora respecto a la situación anterior seguían siendo estos sujetos los que debían de esforzarse por integrarse en la sociedad y asimilarse a las personas «*normales*»- hasta llegar finalmente a un «*modelo social*», en el cual se “*configura la discapacidad como un complejo conjunto de condiciones, muchas de las cuales están originadas o agravadas por el entorno social*”²⁸, abandonando así la visión negativa o paternalista que hasta el momento había venido siendo la tónica habitual en nuestro país para empezar a tratar la discapacidad “*como una cuestión de derechos humanos y por tanto las personas con discapacidad se constituyen en sujetos de derechos y no sólo en objeto de políticas asistencialistas*”²⁹.

En aras de conseguir la plena integración y autonomía en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad, uno de los aspectos nucleares que se han mantenido como una constante en las diversas normativas impulsadas en nuestro país es la inclusión de este colectivo en el mercado de trabajo. Así lo reflejó por primera vez en nuestro país la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos -en adelante y para abreviar LISMI-, al establecer en su artículo 37 como “*finalidad primordial de la política de empleo de trabajadores minusválidos su integración en el sistema ordinario de trabajo o, en su defecto, su incorporación al sistema productivo mediante la fórmula especial de trabajo protegido.*” Especificando posteriormente en su artículo 41 que se podrá acudir dicha fórmula de empleo protegido en aquellos casos en los 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.*”

²⁶ Cfr. MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ VICO, S.: “Trabajadores con discapacidad: principio de igualdad de trato y alcance del concepto de ajustes razonables: Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de febrero de 2022, as. C- 485/20: HR Rail”, en *La Ley Unión Europea*, núm. 102, 2022.

²⁷ Vid. TURTURRO PÉREZ DE LOS COBOS, S.: “El modelo social de discapacidad: un cambio de paradigma y la reforma del artículo 49 CE”, en *Revista Lex Social*, núm. 1, 2022, pp. 41 y ss.

²⁸ Vid. LÓPEZ INSUA, B.M.: “La inclusión de las personas con discapacidad desde un enfoque de derechos, principios de justificación y obligaciones generales”, en VV.AA.: *La protección jurídico-social de las personas con discapacidad. un enfoque integral y exhaustivo*, MONEREO PÉREZ, J.L., MORENO VIDA, M.N., MÁRQUEZ PRIETO, A., VILA TIerno, F. y MALDONADO MOLINA, J.A (Dir.), Murcia, Laborum, 2021, p. 142.

²⁹ Cfr. ORDÓÑEZ CASADO, M.I.: “Los enclaves laborales”, en VV.AA.: *La protección jurídico-social de las personas con discapacidad. un enfoque integral y exhaustivo*, MONEREO PÉREZ, J.L., MORENO VIDA, M.N., MÁRQUEZ PRIETO, A., VILA TIerno, F. y MALDONADO MOLINA, J.A (Dir.), Murcia, Laborum, 2021, p. 548.

Por lo tanto, y como posteriormente veremos concretaron otras normas en nuestro país, sobre la base de dicho precepto pueden extraerse dos posibles ámbitos de inserción laboral de las personas con discapacidad, siendo estos por un lado el mercado de trabajo ordinario y por otro lado el empleo de carácter especial o protegido, no debiendo de olvidar tampoco las posibilidades existentes en el mercado de trabajo de carácter autónomo -aunque el mismo es en el que se aprecia un menor volumen de inserción de las personas de este colectivo-.

El denominado como trabajo protegido en centros especiales de empleo, tal y como ha podido verse en el citado precepto, se recoge en nuestro país por medio de una relación laboral de carácter especial sobre la base de lo dispuesto, en aquel momento, en el art. 2.1 g) de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, en virtud de la cual tendrá dicha consideración además de las expresamente enumeradas en dicho precepto *“cualquier otro trabajo que sea expresamente declarado como relación laboral de carácter especial por una Ley”*, y que posteriormente por medio del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, y también en la regulación actualmente vigente en el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores -en adelante y para abreviar ET-, se recoge de manera expresa entre la lista de relaciones laborales especiales la de *“los trabajadores con discapacidad que presten sus servicios en los centros especiales de empleo”*³⁰.

Posteriormente, y con el fin de cumplir el mandato legislativo de dotar a dichas relaciones laborales de una normativa propia³¹ se aprobó en el año 1985 el Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en los Centros Especiales de Empleo -en adelante RD 1368/1985-.

No obstante pese al avance que supuso la aprobación de una norma específica destinada a regular dicha relación laboral de carácter especial, tendremos que esperar aún casi dos décadas para poder encontrar las primeras referencias realizadas en nuestro país a la figura de los enclaves laborales. En concreto, el primer documento en el cual puede encontrarse una alusión a dicha figura es en el II Plan de Acción para personas con discapacidad 2003-2007³² -en adelante y para abreviar PAPD-, el cual tras reconocer el papel central que ocupa la efectiva integración laboral de las personas con discapacidad en la lucha contra la desigualdad y los estereotipos aún existentes, recoge entre las diversas medidas propuestas la *“regulación de los «enclaves» como fórmula de tránsito del empleo protegido al empleo en el mercado ordinario de trabajo”*³³.

A partir de dicho momento, y en concreto en el año 2004, dando cumplimiento a la citada medida fue aprobado el Real Decreto 290/2004, de 20 de febrero, por el que se regulan los enclaves laborales como medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad -en adelante RD 290/2004 -. No obstante, cabe destacar como, si bien la regulación legal de los enclaves laborales se retrasó hasta dicho momento, los mismos ya venían siendo aplicados en la práctica antes de la promulgación legal de la ley. En este sentido, ha recogido la doctrina como para ello se utilizaban la figura de los contratos de ejecución de obra y de prestación de servicios³⁴.

³⁰ Cfr. Art. 2.1. g) ET.

³¹ Cfr. Ley 32/1984, de 2 de agosto, sobre modificación de determinados artículos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, disposición adicional primera.

³² IMSERSO: *II Plan de Acción para personas con discapacidad 2003-2007*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, España, Secretaría General de Asuntos Sociales, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, 2003, disponible en: https://sid-inico.usal.es/docs/F8/FDO6636/iipapcd2003_2007.pdf

³³ Vid. PAPD: Estrategia 23: más y mejores empleos. Línea de actuación 235.- Avances e innovaciones en el sistema de apoyos al empleo. Medida 235.1.

³⁴ SÁNCHEZ-CERVERA SENRA, J.M.: “los enclaves laborales”, en *Revista Española sobre Discapacidad Intelectual*, núm. 214, 2005, p. 33.

En todo caso, desde dicho momento, dentro del trabajo protegido nos encontramos con dos figuras destinadas a garantizar por un lado la colocación en el mercado laboral de las personas que por su propia situación presenten especiales dificultades para acceder a un empleo en el mercado ordinario, y por otro lado, a actuar como vía de acceso o enlace del empleo protegido al trabajo en el mercado ordinario. Así lo recoge de manera expresa el artículo art. 37.2 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social -en adelante y para abreviar RDL 1/2013- al disponer que *“las personas con discapacidad pueden ejercer su derecho al trabajo a través de los siguientes tipos de empleo:*

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

Una vez realizado dicho breve recorrido por el origen y evolución normativo de la figura de los enclaves laborales en nuestro país, analizaremos con mayor detalle en el siguiente apartado en qué consisten los mismos y como se regulan su régimen jurídico en nuestro país, tras lo cual entraremos a ver la eficacia que los mismos han tenido en nuestra Comunidad Autónoma.

2. Definiciones y conceptos relevantes en torno a los enclaves laborales

En primer lugar, debemos de partir analizando que se entiende por enclave laboral. Para ello, debemos de acudir a lo dispuesto en el art. 1.2 del artículo 1.2 del RD 290/2004, el cual define los enclaves laborales como *“el contrato entre una empresa del mercado ordinario de trabajo, llamada empresa colaboradora, y un centro especial de empleo para la realización de obras o servicios que guarden relación directa con la actividad normal de aquélla y para cuya realización un grupo de trabajadores con discapacidad del centro especial de empleo se desplaza temporalmente al centro de trabajo de la empresa colaboradora.”*

Junto a esta definición, y para comprender el fin con el cual nace esta figura, debemos de recordar también lo dispuesto en el art. 46 de la LISMI que estipula *“para facilitar la transición al empleo ordinario de las personas trabajadoras con discapacidad con especiales dificultades para el acceso al mismo, se pueden constituir enclaves laborales.”*

Por otro lado, junto a esta figura, y en aras de comprender de manera adecuada en qué consisten los enclaves laborales, resulta imperativo entrar a analizar brevemente en qué consisten dichos centros especiales de empleo, ya que, tal y como veremos posteriormente, los mismos forman parte del ámbito subjetivo de aplicación de los enclaves en nuestro país. Así, sobre la base de lo dispuesto en el art. 43 de la LISMI, debe de entenderse los centros especiales de empleo como *“aquellos cuyo objetivo principal es el de realizar una actividad productiva de bienes o de servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado, y tienen como finalidad el asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad; a la vez que son un medio de inclusión del mayor número de estas personas en el régimen de empleo ordinario”³⁵.*

³⁵ En el mismo sentido lo define el Servicio Público de Empleo Estatal -en adelante SEPE- al definirlos como *“empresas cuyo objetivo principal es el de proporcionar a los trabajadores con discapacidad la realización de un trabajo productivo y remunerado, adecuado a sus características personales y que facilite la integración laboral de éstos en el mercado ordinario de trabajo.”* Disponible en: <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/encontrar-trabajo/empleo-para-personas-con-discapacidad/centros-especiales-empleo.html>

3. Régimen jurídico y aspectos relevantes en su configuración jurídica

En lo que al régimen jurídico de esta figura se refiere, y sobre la base del conjunto de definiciones señaladas en el apartado anterior, son varios los aspectos relevantes que deben de ser destacados.

A) Objeto de los enclaves laborales

En primer término, debemos de partir analizando cual es el fin con el cual se introduce esta figura en nuestro marco normativo, ya que ello nos permitirá posteriormente determinar en qué medida se ha conseguido el mismo.

Los objetivos perseguidos por medio del enclave laboral se recogen de manera expresa en el artículo 2 del RD 290/2004, siendo el principal de ellos, tal y como adelantamos con anterioridad, el de facilitar el tránsito de los trabajadores con discapacidad de la modalidad de empleo protegido en los centros especiales de empleo al empleo en el mercado ordinario, especialmente en el caso de aquellos trabajadores que por sus características individuales presentan especiales dificultades para el acceso al mercado ordinario de trabajo. La concreción de cuando se considera que concurren dichas circunstancias se recoge posteriormente en el art. 6.2 de esta misma norma, incluyéndose, entre otros, el caso de las personas con parálisis cerebral, enfermedad mental o discapacidad intelectual, con un grado igual o superior al 33%. También el de las personas con discapacidad física o sensorial, con un grado de minusvalía igual o superior al 65%. Y finalmente el de las mujeres con discapacidad que no estando incluidas en ninguno de los casos ya coitados, tengan un grado de minusvalía igual o superior al 33%.

Junto a dicho objetivo específico, recoge la norma objeto de análisis otra serie de fines específicos relevantes, como es el de permitir a dichos trabajadores completar su experiencia profesional en el mercado ordinario, disipar los posibles estereotipos sobre la menor capacidad de este colectivo de trabajadores en el del mercado laboral ordinario al poder comprobarse de primera mano las capacidades y aptitudes reales de los mismos, etc.

B) Ámbito subjetivo de aplicación

Por otro lado, en lo que al ámbito subjetivo se refiere, son tres los sujetos que intervienen en esta relación contractual: el trabajador con discapacidad cuyo tránsito al mercado laboral ordinario se trata de facilitar, la empresa colaboradora o del mercado ordinario y el centro especial de empleo.

a) La figura del Centro Especial de Empleo

En primer lugar, nos encontramos con la figura del centro especial de empleo, en el cual se insertan las personas con discapacidad que durante un periodo de tiempo concreto pasarán a desarrollar su labor productiva en una empresa del mercado ordinario de trabajo. Por lo tanto, la cesión temporal de dicho trabajador, al igual que ocurre en la figura de las subcontratas recogidas en el ET no supone una alteración del vínculo laboral, al seguir permaneciendo el trabajador vinculado plenamente durante toda la vigencia del enclave al centro especial de empleo. Como consecuencia de ello, será el centro especial de empleo el que mantendrá el poder de dirección y organización del trabajo en el enclave, para lo cual, contará en el mismo con encargados responsables del equipo de producción³⁶. También mantendrá el mismo la facultad disciplinaria. Todo ello, tal y como se verá posteriormente, se introduce también en aras de desligar esta figura de la cesión ilegal de trabajadores, al ser el centro especial de empleo el encargado de ejercer dichos poderes.

Cabe en este punto subrayar como no cualquier ente puede llevar a cabo un enclave laboral, sino que únicamente estarán legalmente autorizados aquellos centros especiales de empleo, calificados

³⁶ Cfr. Art. 7 RD 290/2004.

e inscritos como tales conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 2273/1985 durante un periodo mínimo de 6 meses y que, además, hayan desarrollado su actividad de forma continuada en los seis meses anteriores a la celebración del contrato mediante el cual se formaliza el enclave laboral. Por otro lado, también resulta imperativo que dicho centro cuente con una actividad propia, no bastando con que la misma tenga como actividad exclusiva aquella derivada de uno o varios enclaves laborales³⁷.

Estos requisitos, han hecho que la doctrina se haya pronunciado negativamente sobre el efecto que dicha rigidez normativa tiene en la consecución del objetivo perseguido por medio de esta figura, desincentivando tanto a los centros especiales de empleo como a los propios empresarios del mercado ordinario de trabajo a llevarla a cabo³⁸.

b) La empresa del mercado ordinario o colaboradora

En segundo lugar, la denominada como empresa colaboradora, en la cual, la persona con discapacidad contratada por el centro especial de empleo desarrollara una determinada labor productiva.

En este caso, sobre la base de lo dispuesto en el art. 4 RD 290/2004, para poder adquirir la consideración de empresa colaboradora bastará con que se formalice el ya citado contrato entre la misma y el centro especial de empleo en los términos recogidos en el art. 5 RD 290/2004, pudiendo por lo tanto adquirir dicha consideración cualquier empresa del mercado ordinario de trabajo.

La misma, o subsidiariamente el centro especial de empleo, deberá de remitir al servicio público de empleo u órgano competente del lugar en el que se encuentre el centro de trabajo donde se va a ubicar el enclave, el contrato por el cual se establece el enclave así como sus prórrogas en el plazo de un mes desde su firma.

Cabe destacar como la misma, tal y como se ha indicado, no poseerá las facultades empresariales de dirección y el poder disciplinario, recayendo ambas en el centro especial de empleo. Ello sin perjuicio de que la misma pueda “*dar instrucciones técnicas y ejercitar facultades de supervisión..., para comprobar la correcta ejecución de la obra o servicio contratado y la necesaria coordinación del proceso de producción*”³⁹.

c) El trabajador con discapacidad

Finalmente la persona con discapacidad, la cual se busca que, por medio de dicha figura del enclave laboral, pase del empleo protegido y desarrollado en el centro especial del empleo al mercado ordinario. En definitiva, nos encontramos ante una subcontratación con características especiales, resultando en consecuencia aplicable lo dispuesto en el art. 42 del ET referente a la subcontratación de obras y servicios y los artículos 16.5, 142 y 168 Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social -en adelante LGSS-⁴⁰.

Además, los mismos también disfrutarán de las garantías establecidas en el Real Decreto 1368/1985.

³⁷ Cfr. Art. 3 RD 290/2004.

³⁸ Vid. ORDÓÑEZ CASADO, M.I.: “Los enclaves laborales”, en VV.AA.: *La protección jurídico-social de las personas con discapacidad. un enfoque integral y exhaustivo*, cit., p. 568.

³⁹ Vid. LLANO SÁNCHEZ, M.: “El enclave laboral: ¿cesión de personal discapacitado o subcontratación con centros especiales de empleo?”, en VV.AA.: *Estrategia europea, estado autonómico y política de empleo XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo e inmigración, 2008, p. 632.

⁴⁰ Así lo reconoce el propio art. 1.4 RD 290/2004. Cfr. ORDÓÑEZ CASADO, M.I.: “Los enclaves laborales”, en VV.AA.: *La protección jurídico-social de las personas con discapacidad. un enfoque integral y exhaustivo*, cit., p. 561.

C) Aspectos relevantes en el desarrollo de la relación contractual en el enclave laboral

En primer término, cabe subrayar alguno de los requisitos legalmente establecidos para el establecimiento del contrato entre la empresa colaboradora y el centro especial de empleo, que tal y como hemos señalado, se encuentra recogido en el art. 5 RD 290/2004.

En primer lugar, parte dicho precepto estableciendo la obligación de que el mismo figure por escrito y de que presente un contenido mínimo presente en cualquier contrato, identificación de las partes, duración, etc. Tras lo cual, establece una serie de particularidades que merecen especial mención.

En primer lugar, en lo que a la duración respecta, se establece una duración mínima de dicho contrato de 3 meses y una duración máxima de 3 años, concretándose además que, en caso de no haber establecido el mismo por su duración máxima, este podrá ser prorrogado en periodos no inferiores a 3 meses hasta alcanzar la misma.

Una vez agotado dicho periodo máximo de 3 años, establece dicha norma que, el enclave podrá ser prorrogado solo en el caso de que el centro especial de empleo acredite que la empresa colaboradora u otra empresa del mercado ordinario de trabajo ha contratado con carácter indefinido a los trabajadores con discapacidad con especiales dificultades anteriormente señalados en la proporción legalmente determinada⁴¹.

En todo caso, se establece que no podrá volver a prorrogarse el enclave así como tampoco establecer uno nuevo para llevar a cabo la misma actividad cuando se hubiera superado una duración total de 6 años, incluyendo las prórrogas.

Además de en lo que a la duración del contrato se refiere, se establecen también una serie de particularidades en materia de composición del enclave. La composición vendrá determinada por el volumen de la plantilla de la empresa colaboradora, de este modo, si la misma está integrada por 50 o más trabajadores, el enclave deberá de estar formado por un mínimo de cinco trabajadores. Por el contrario, si la empresa colaboradora presenta una plantilla inferior a 50 trabajadores, el enclave deberá de estar formado por un mínimo de 3 trabajadores. No debe olvidarse en este punto que la constitución del enclave se recoge en el Real Decreto 364/2005⁴² como una excepción al cumplimiento de la obligación de reserva de empleo en favor de las personas con discapacidad⁴³.

Asimismo, no solo deberá de cumplirse con dicho límite de carácter cuantitativo, sino también con aquel de carácter cualitativo, y es que sobre la base del art. 6 de dicha norma el 60% de los trabajadores del enclave, como mínimo, deberá presentar especiales dificultades para el acceso al mercado ordinario de trabajo en los términos descritos anteriormente. Mientras que el porcentaje restante deberán ser trabajadores con discapacidad con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33 %. Además, también se exige que dichos trabajadores tuviesen una determinada antigüedad en el centro especial de empleo, en concreto, el 75% de los mismos deberán presentar una antigüedad mínima de tres meses, cuestión que, tal y como ha señalado la doctrina, encuentra su

⁴¹ Art. 5.2 RD 290/2004: “a) Cuando se trate de enclaves que ocupen hasta 20 trabajadores, un trabajador, como mínimo. b) Cuando se trate de enclaves que ocupen a un número superior de trabajadores, dos trabajadores, como mínimo.”

⁴² Real Decreto 364/2005, de 8 de abril, por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad -en adelante RD 364/2005-

⁴³ Art. 2.1 d) adelante RD 364/2005: “1. Las medidas alternativas que las empresas podrán aplicar para cumplir la obligación de reserva de empleo en favor de las personas con discapacidad son las siguiente..., d) La constitución de un enclave laboral, previa suscripción del correspondiente contrato con un centro especial de empleo, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 290/2004, de 20 de febrero, por el que se regulan los enclaves laborales como medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad.”

explicación en que por medio de esta figura los trabajadores adquieren la cualificación necesaria para posteriormente transitar al mercado ordinario⁴⁴.

Además de dichas limitaciones legales, deberán también ambas empresas de cumplir con determinadas obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales. Ambos entes deberán de cooperar en la aplicación de la normativa en materia de prevención en los términos previstos en los arts. 24 y 25 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, así como de sus normas de desarrollo para garantizar la adecuada protección de la salud y seguridad de dichos trabajadores. En consecuencia, se establece expresamente la prohibición de establecer un enclave laboral para desarrollar las actividades recogidas en el anexo I del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de prevención.

D) Finalización del enclave laboral

Una vez llegado a su fin el contrato celebrado entre la empresa colaboradora y el centro especial de empleo, y por tanto el enclave laboral, son varias las situaciones con las que podemos encontrarnos.

En primer lugar, tal y como hemos señalado, la empresa colaboradora podrá decidir contratar a uno o varios de los trabajadores que han formado parte del enclave, siendo este además el fin principal con el cual se constituye el mismo y por el cual se establece la nulidad de aquellas cláusulas que prohíban que la empresa colaboradora contrate a los mismos⁴⁵.

Por el contrario, puede ocurrir que la empresa no decida contratar a ninguno de dichos trabajadores, en cuyo caso, los mismos seguirán manteniendo su relación laboral con el centro especial de empleo, salvo aquellos que específicamente hubieran sido contratados por el mismo bajo la modalidad de obra o servicio determinado⁴⁶. En dicho caso, deja de regir la excepción al cumplimiento del cupo de reserva a personas con discapacidad anteriormente citado.

E) Medidas para incentivar el tránsito del empleo protegido al empleo en el mercado de trabajo ordinario

Finalmente, no podemos cerrar el análisis del régimen jurídico de los enclaves laborales sin hacer alusión expresamente al capítulo III del RD 290/2004, el cual establece una serie de medidas destinadas a incentivar el tránsito del empleo protegido en los centros especiales de empleo y enclaves laborales al trabajo en el mercado ordinario.

En primer término, recoge el art. 11 de dicha norma una serie de medidas destinadas a facilitar la colocación de dicho trabajador en la empresa colaboradora, como son facilitar que la misma, en cualquier momento, pueda contratar a los trabajadores que forman parte del enclave laboral. En dicho caso, el contrato a celebrar será preferentemente de carácter indefinido, ahora bien, ello no impedirá poder acudir a otro tipo de contrato. Lo que se prohíbe expresamente es que la empresa colaboradora acuda a la figura del contrato en periodo de prueba, salvo que se haya contratado a un trabajador del enclave para que desempeñe funciones completamente distintas de las que realizaba en el mismo.

Por otro lado, cabe señalar como en el caso de que la empresa colaboradora celebre dicho contrato con el trabajador del enclave, este no extinguirá de manera definitiva su relación laboral

⁴⁴ Vid. GARRIDO PÉREZ, E.: “Los Enclaves Laborales: ¿una nueva modalidad de subcontratación de obras y servicios para trabajadores discapacitados? Comentario al RD 290/2004, de 20 de febrero”, en *Iuslabor*, núm. 3, 2005, p. 6.

⁴⁵ Cfr. Art. 5.4 RD 290/2004.

⁴⁶ Cuestión que, tras la reforma laboral llevada a cabo en el año 2021 por medio del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, ha quedado desplazada el eliminar la misma dicha forma de contratación y restringir significativamente el acceso a la contratación temporal a los casos justificados por circunstancias de la producción o por sustitución de persona trabajadora.

con el centro especial de empleo, sino que por el contrario pasará a una situación de excedencia voluntaria en el mismo en las condiciones que establezca el convenio colectivo aplicable o, en defecto del mismo, en el artículo 46.2 y 5 ET. Con ello, lo que se busca es garantizar la permanencia en el mercado laboral de dichos trabajadores, que, recordemos, son en su mayoría aquellos que presentan por sus propias características mayores dificultades para mantenerse en el mismo.

Por supuesto, junto a dichas facilidades a la hora de la contratación, se establecen también en los artículos 12 y siguientes del RD 290/2004 una serie de ayudas y bonificaciones de las que se podrá beneficiar la empresa colaboradora por contratar a los trabajadores del enclave, estableciendo para ello una serie de requisitos formales.

4. Análisis crítico de la normativa reguladora de los enclaves laborales: principales defectos y modificaciones pendientes

Si bien esta norma supuso en su momento un avance significativo, al recoger además por primera vez una diferenciación en función del tipo de discapacidad⁴⁷ y configurarse mediante la misma la figura de los enclaves laborales como un mecanismo novedoso para lograr la efectiva integración laboral de las personas con discapacidad, la regulación legal de la misma no tardó en ser objeto de crítica ante los defectos y lagunas presentes en la misma.

En primer término, tal y como se ha señalado, en los enclaves laborales nos encontramos básicamente ante una contrata laboral -remitiendo de hecho el propio RD 290/2004 de manera expresa al art. 42 ET- que ante las características de los sujetos implicados en la misma -centros especiales de empleo, empresas del mercado ordinario y personas con discapacidad- requiere el establecimiento de ciertas particularidades que permita garantizar la adecuada protección de estos y unas condiciones de trabajo dignas⁴⁸. No obstante la parquedad presente en dicha norma, y la ausencia de modificaciones legales de la misma desde el año 2004 -pese a los cambios radicales que desde aquel momento han tenido diversas tendencias y factores en nuestro mercado de trabajo- ha hecho que sean varios los interrogantes presentes en torno a su aplicación, aumentando la inseguridad del empresario a la hora de acudir a la misma prefiriendo este optar por otras medidas que acaban desplazando el objetivo principal perseguido por todas las medidas de discriminación positiva que venimos señalando, que no es otro que fomentar la inclusión laboral de la persona con discapacidad en el mercado ordinario como vía para eliminar las desigualdades existentes en el mercado de trabajo.

Entre dichos problemas, puede destacarse como la regulación legal de los enclaves laborales contenida en el RD 290/2004 no recoge medidas suficientes, más allá del mantenimiento del poder de control y vigilancia en manos del centro especial de empleo⁴⁹, que permitan garantizar que el recurso a esta figura no derive en una cesión ilegal de trabajadores. Un caso especialmente problemático en este sentido es aquel en el cual concurre más de una empresa colaboradora, supuesto que puede ocurrir cuando *“la empresa ordinaria que contrata con el centro especial de empleo actúe como contratista de otra empresa ordinaria, lo que coloca al centro especial de empleo en la condición de subcontratista, esto es, en el tercer y último eslabón”*⁵⁰.

⁴⁷ Cfr. Art. 6 RD 290/2004. En este sentido lo recoge la SECCIÓN JUVENIL DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL: “Informe el derecho del trabajo y de la seguridad social en España 2021”, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 61, 2022.

⁴⁸ Vid. MONEREO PÉREZ, J.L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, Murcia, Laborum, 2020.

⁴⁹ Vid. NAVAS-PAREJO ALONSO, M.: “Los enclaves laborales como medida de transición al empleo ordinario”, en VV.AA.: *Estrategia europea, estado autonómico y política de empleo XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo e inmigración, 2008, p. 655.

⁵⁰ Cfr. LLANO SÁNCHEZ, M.: “El enclave laboral: ¿cesión de personal discapacitado o subcontratación con centros especiales de empleo?”, en VV.AA.: *Estrategia europea, estado autonómico y política de empleo XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, cit., p. 626.

Por otro lado, ha sido criticado por la doctrina la insuficiencia de medidas específicas en materia de prevención de riesgos laborales que permitan garantizar la adecuada protección de la salud y seguridad de dichos trabajadores durante la vigencia del enclave laboral. En este sentido, no basta en este punto con realizar una mera remisión a lo contenido en la LPRL o sus normas de desarrollo, sino que por el contrario, al ser los sujetos a los que va dirigida dicha figura personas consideradas especialmente sensibles resulta vital establecer medidas específicas, como son medios de coordinación necesarios entre el centro especial de empleo y la empresa colaboradora, que permitan garantizar una suficiente protección de dichos trabajadores⁵¹.

Asimismo, no puede encontrarse en dicho real decreto referencia alguna al régimen de sanciones aplicable en caso de incumplimiento de la normativa contenido en la misma⁵², cuestión que ha sido duramente criticada por la doctrina ya que, de nuevo, dadas las particular sensibilidad de los trabajadores que intervienen en esta forma de empleo protegido y la especial dificultad existente en este punto para calificar al enclave laboral como una subcontrata o una cesión ilegal de trabajadores, hubiera sido necesario establecer medidas sancionadoras específicas que pudiese disuadir a los empresarios de acudir a esta figura para desplazar el cumplimiento del cupo de reserva legalmente establecida⁵³ y aprovechar al mismo tiempo la misma para realizar una cesión ilegal de trabajadores.

Tampoco podemos obviar como al limitar el art. 6.4 RD 209/2004 el volumen de trabajadores que deben de tener una antigüedad mínima de tres meses a un 75% y no extender dicha garantía a la totalidad de trabajadores del enclave, lo que precisamente da lugar al mismo es un uso abusivo e incorrecto por parte de los centros especiales de empleo de la figura de los contratos temporales⁵⁴, cuestión que posteriormente se ve reforzada por medio del art. 8.5 de la misma norma al establecer que los trabajadores del enclave sujetos a un contrato de dicha naturaleza no mantendrán la relación laboral con el centro especial de empleo, a diferencia de lo que ocurre con el porcentaje restante.

Finalmente, entre el resto de defectos presentes en dicha norma⁵⁵, cabe destacar como no se exige ninguna condición para que la empresa colaboradora del mercado ordinario realice dicho contrato para establecer el enclave laboral, cuestión que ha sido criticada por la doctrina al considerar que hubiera sido necesario en este punto establecer ciertos *“requerimientos de corrección o de adecuación de la actividad y del entorno laboral de la empresa a la discapacidad de los trabajadores en enclave, y ello con carácter previo a la contratación con el CEE”*⁵⁶.

IV. LOS ENCLAVES LABORALES EN ANDALUCÍA

Lograr la inclusión de las personas con discapacidad en el mercado laboral ordinario se ha alzado a lo largo de toda la historia como un fin primordial de las distintas normas aprobadas tanto a nivel nacional como autonómico. En la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, puede verse de manera clara dicho fin, recogiendo la misma en su art. 22 el fomento de dicha transición *“mediante la adopción de medidas que fomenten su contratación, en el marco de las reguladas por la normativa estatal y autonómica aplicables en la materia, primando de manera especial la primera inserción en el mercado ordinario de trabajo”*, acudiéndose en

⁵¹ Cfr. NAVAS-PAREJO ALONSO, M.: “Los enclaves laborales como medida de transición al empleo ordinario”, en VV.AA.: *Estrategia europea, estado autonómico y política de empleo XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo e inmigración, *cit.*, p. 662.

⁵² Cfr. SÁNCHEZ-CERVERA SENRA, J.M.: “los enclaves laborales”, *cit.*, pp. 39-40.

⁵³ Cfr. GARRIDO PÉREZ, E.: “Los Enclaves Laborales: ¿una nueva modalidad de subcontratación de obras y servicios para trabajadores discapacitados? Comentario al RD 290/2004, de 20 de febrero”, *cit.*, p. 17.

⁵⁴ Así lo ha recogido GARRIDO PÉREZ, E.: “Los Enclaves Laborales: ¿una nueva modalidad de subcontratación de obras y servicios para trabajadores discapacitados? Comentario al RD 290/2004, de 20 de febrero”, *cit.*, p.7.

⁵⁵ Un estudio completo puede encontrarse en: ORDÓÑEZ CASADO, M.I.: “Los enclaves laborales”, en VV.AA.: *La protección jurídico-social de las personas con discapacidad. un enfoque integral y exhaustivo*, *cit.*, pp. 567 y ss.

⁵⁶ Cfr. GARRIDO PÉREZ, E.: “Los Enclaves Laborales: ¿una nueva modalidad de subcontratación de obras y servicios para trabajadores discapacitados? Comentario al RD 290/2004, de 20 de febrero”, *cit.*, p.4.

consecuencia únicamente en los casos en los que dicha inserción en el mercado ordinario de forma directa no fuese posible a las medidas de empleo protegido.

Ya en esta norma, se preveían medidas intermediarias que fomentasen el tránsito de los centros especiales de empleo a las empresas del mercado ordinario, denominándose en dicho momento como «empleo con apoyo» los cuales constituían “programas basados en el empleo con apoyo a través de convenios de colaboración entre las administraciones públicas y entidades privadas.”

Siguiendo el marco evolutivo del enfoque jurídico normativo de la protección de la discapacidad en nuestro país, en Andalucía fue aprobada la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía -en adelante y para abreviar LDAPDA-. La misma, recoge expresamente en su exposición de motivos el fin de proporcionar a las personas con discapacidad en nuestra comunidad autónoma los medios y mecanismos necesarios para lograr “avanzar hacia la vida independiente y hacia una sociedad plenamente inclusiva”, resaltando como mecanismo indispensable para lograr el mismo “dar prioridad a las políticas de empleo dirigidas a la igualdad de oportunidades para todas las personas según sus capacidades, no solo en el ámbito del empleo público, sino en todos los perfiles de ocupación.”

Es en esta ley en la cual podemos encontrar la primera referencia expresa en el marco normativo andaluz a la figura de los enclaves laborales, lo cual muestra el retraso existente en este punto respecto a la normativa nacional, en la cual ya desde el año 2004 se recogió legalmente dicha figura. Concretamente, el título V de dicha norma sobre la formación y el empleo en Andalucía, se recoge por medio del art. 27 la obligación de aprobar periódicamente en dicho ámbito territorial un plan de empleo de las personas con discapacidad, el cual, entre otros puntos, deberá de recoger los “objetivos sobre el empleo ordinario público y privado, empleo con apoyo, empleo protegido en centros especiales de empleo y enclaves laborales” a perseguir en el periodo de tiempo durante el cual el mismo resulte de aplicación.

En este sentido, si bien es cierto que en el año 2018 fue aprobado en Andalucía el acuerdo de 9 de octubre de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan de Empleo de Personas con Discapacidad en la Comunidad Autónoma de Andalucía -en adelante y para abreviar PEPDA- 2019-2023⁵⁷, prácticamente finalizado el año 2022 no se ha aprobado el mismo ni se tiene noticia alguna sobre su situación actual en nuestra comunidad autónoma, más allá de que se lleva trabajando en el mismo desde el año 2020⁵⁸. El mismo, entre sus objetivos, recoge ya en dicho acuerdo el de “promover políticas activas de empleo que potencien la presencia de las personas con discapacidad en el mercado laboral ordinario.” No obstante, como decimos, al no haberse aprobado en el periodo que media desde el año 2018 -y probablemente, entre otras razones, al impacto que ha tenido también en nuestra Comunidad Autónoma la pandemia-, no se conocen las medidas específicas que para ello se adoptarán y el juego que en las mismas tendrá la figura de los enclaves laborales. En todo caso, y sobre la base del contenido del Plan de empleabilidad para las personas con discapacidad en Andalucía 2007-2013⁵⁹, se espera que el mencionado plan de empleo

⁵⁷ Vid. BOJA de 15 de octubre de 2018

⁵⁸ Cfr. La Vanguardia: “La Junta anuncia que trabaja en tres planes para fomentar la empleabilidad de las personas con discapacidad”, [Consultada el 30/08/2022], disponible en: <https://www.lavanguardia.com/local/sevilla/20200129/473208605481/la-junta-anuncia-que-trabaja-en-tres-planes-para-fomentar-la-empleabilidad-de-las-personas-con-discapacidad.html>. Cabe destacar como dichos planes que se mencionan son: “el Plan de Acción Integral para las Personas con Discapacidad en Andalucía, el Plan de Empleo para las Personas con Discapacidad y el Plan de Acción Integral para Mujeres con Discapacidad”, de los cuales únicamente ha visto la luz el primero de ellos en marzo de este año. Cfr. Noticias Junta de Andalucía: “El III Plan de Acción Integral para Personas con Discapacidad tendrá 564 millones de presupuesto”, [Consultada el 30/08/2022], disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/social/170408/ConsejodeGobierno/PoliticasySociales/Discapacidad/PlandeAccionIntegralparaPersonasconDiscapacidad>

⁵⁹ Disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/transparencia/planificacion-evaluacion-estadistica/planes/detalle/11694.html>

profundice y fomente la utilización de los enclaves laborales en nuestra comunidad autónoma, ya que en el mismo recogió entre sus objetivos el de “potenciar la figura de los Centros Especiales de Empleo como fórmulas laborales de aprendizaje y tránsito al empleo ordinario para las personas con discapacidad”, estableciendo como medio para ello potenciar “la realización de enclaves laborales, así como la contratación de las personas trabajadoras destinadas a los mismos.” También se espera que, cumpliendo lo dispuesto en dicho plan se aporte información más detallada en esta materia ya que, como indicadores a analizar para garantizar el cumplimiento de dichos fines se recogen los siguientes: el “número de enclaves laborales realizados, número de trabajadores/as con discapacidad insertados/as en la empresa colaboradora (por género y tipo de discapacidad), etc.”

En todo caso, y ante la ausencia de dicho Plan de empleo, nos centraremos en lo restante en analizar la información que en esta materia ha sido plasmada en el III Plan de Acción Integral para las Personas con Discapacidad en Andalucía -en adelante y para abreviar PAIPDA-, el cual, al no versar en exclusiva sobre el empleo de las personas con discapacidad deja muchas cuestiones relevantes en el tintero para ser posteriormente desarrollado por un plan específico en dicha materia. Otra cuestión criticable en torno a dicho plan son los datos en torno al cual se ha articulado el mismo, y es que pese a datar el mismo del año 2021, los datos sobre los que se realiza el análisis de la situación de las personas con discapacidad en el mercado laboral andaluz son del año 2018, habiendo existido en el periodo intermedio una pandemia que, como sabemos ha incidido de manera determinante en la incorporación y mantenimiento de los trabajadores en general en el mercado de trabajo, y en particular, de aquellos colectivos considerados tradicionalmente como vulnerables, entre los que se encuentra el de las personas con discapacidad. Ello muestra el desinterés que tanto desde el punto de vista del legislador como del gobierno existe en torno a esta cuestión.

Realizada dicha matización, son varios los aspectos interesantes recogidos en el mismo que debemos de analizar con mayor detalle. En primer término, tras un análisis general de la situación laboral de este colectivo, entra el plan a desglosar las distintas medidas de apoyo emprendidas en nuestra comunidad para lograr la inclusión laboral de las personas con discapacidad, tal y como muestra la siguiente tabla:

	Total con discapacidad	%
Incentivos a la contratación para personas con discapacidad en empresas ordinarias	708	2,38%
Incentivos a la creación de puestos de trabajo en CEE	2.570	8,28%
Puestos de trabajo mantenidos en los CEE	27.747	89,43%
Adaptación al Puesto de Trabajo en CEE	0	0,00%
Empleo con apoyo en CEE	0	0,00%
Unidades de apoyo a la actividad profesional en CEE	0	0,00%
Total	31.025	100,00%

Tabla 43. Distribución de las personas con discapacidad beneficiarias de las medidas de apoyo a la creación de empleo.
Año 2018. Fuente: Servicio Andaluz de Empleo.

Fuente: III PAIPDA

Tal y como puede verse, el mismo versa tanto de los incentivos que se establecieron en el año 2018 para fomentar la incorporación de las personas con discapacidad en empresas ordinarias -sin especificar en este punto si ello se ha logrado por medio de los enclaves laborales y los incentivos en su normativa recogidos o por otras medidas alternativas-así como en centros especiales de empleo.

Cabe destacar, y así lo recoge el plan como la mayor parte de la contratación de las personas con discapacidad -en torno a un 75,2% de la misma- se realiza a través de los Centros Especiales de Empleo, los cuales, en Andalucía, se dedican fundamentalmente a limpieza general de edificios, servicios Integrales a e instalaciones y actividades de jardinería⁶⁰.

Pese a ello, en ninguno de estos puntos se alude de manera directa o indirecta al papel que en dicha cuestión presentan los enclaves laborales. No existe información alguna ni en el plan ni en ningún otro documento oficial facilitado por el Gobierno Andalúz que permita juzgar cual ha sido el papel que desde su creación han tenido los enclaves laborales en nuestra comunidad, ni si los mismos han facilitado o en los casos en los que han sido utilizados, la transición de dichos trabajadores al mercado de trabajo ordinario.

Por el contrario, toda la atención ha recaído en los centros especiales de empleo que, tal y como hemos visto, son los que proporcionan empleo a las mayorías de las personas con discapacidad en nuestra comunidad autónoma.

Por lo tanto, tal y como hemos visto reflejado en la tabla anterior salvo un porcentaje mínimo de trabajadores cuya colocación en el mercado ordinario de trabajo se ha facilitado gracias a los incentivos legalmente previstos, todos los demás se han logrado por medio del empleo protegido, y en particular en centros especiales de empleo.

Todo ello ha dado lugar a una difuminación del fin con el cual nace el empleo protegido en nuestro país, y con ello los centros especiales de empleo y los enclaves laborales, que no es otro que fomentar la transición de las personas con discapacidad, especialmente de aquellas que por sus propias características personales presentan mayores dificultades, del trabajo protegido al trabajo en el mercado ordinario, logrando con ello una plena inclusión y la desaparición de las desigualdades y perjuicios que como consecuencia de los aún arraigados estereotipos en torno a la discapacidad sufren las personas de este colectivo, especialmente en materia de empleo donde los mismos siguen siendo vistos como personas menos válidas o incapaces pese a todos los esfuerzos que a lo largo de las últimas décadas, y en particular desde la aprobación de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas en el año 2006. Esta importante cuestión ha sido recogida en el III PAIPDA en los siguientes términos: *“se debe revisar el papel de los centros creadores de empleo y del empleo protegido, ya que se ha perdido el papel original que tenían como centros de transición y se convierten en empleos a largo plazo”*⁶¹.

Por lo demás, no podemos encontrar ninguna alusión expresa en ninguno de los puntos restantes de dicho plan a los enclaves laborales ni a cual es el papel que los mismos ocuparan para luchar contra el problema señalado. Tampoco podemos encontrar entre los objetivos recogidos en el PAIPDA ninguno dirigido expresamente a fomentar que tanto los centros de empleo protegido como los enclaves laborales recuperen el fin con el cual nacieron, ni siquiera en el objetivo sobre *inclusión social y laboral*⁷.

⁶⁰ Vid. III PAIPDA, *cit.*, pp. 79-80.

⁶¹ Cfr. III PAIPDA, *cit.*, p.80.

V. MEDIDAS PARA FOMENTAR EL TRANSITO DE LOS TRABAJADORES CON DISCAPACIDAD A LAS EMPRESAS DEL MERCADO ORDINARIO EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA SOBRE DISCAPACIDAD 2022-2030

Por último, no podemos cerrar este análisis sin hacer alusión al tratamiento que, la recientemente aprobada Estrategia Española sobre Discapacidad para los años 2022-2030⁶²-en adelante y para abreviar EED-, realiza sobre los mecanismos destinados a fomentar el tránsito de los trabajadores del denominado como empleo protegido en los centros especiales de empleo y enclaves laborales a las empresas del mercado de trabajo ordinario.

Esta estrategia, dentro del marco de los fondos europeos NextGenerationEU y del Plan de Recuperación y la Resiliencia⁶³, recoge entre sus fines la reparación y ampliación de los derechos de este colectivo de personas en ámbitos clave para garantizar su existencia digna y plena inclusión, entre los que se encuentra, como no podía ser de otra forma, el empleo. Dentro de este último, desarrolla el plan una serie de retos estratégicos entre los que figura *“reforzar el acceso al empleo de las personas con discapacidad a través de las distintas modalidades de la economía social potenciando la inversión, la formación permanente, los incentivos a la contratación y el apoyo, renovación y modernización de los centros especiales de empleo de iniciativa social.”*⁶⁴ La consecución de dicho reto, se articula en dicho plan por medio del eje 1 de inclusión social y participación, y en particular por medio de su objetivo segundo dirigido específicamente a *“aumentar la tasa de actividad de las personas con discapacidad avanzando en asegurar su derecho a un empleo digno en entornos laborales abiertos, inclusivos y accesibles, y posibilitando su promoción y desarrollo laboral en igualdad de condiciones.”*

Así, las líneas de actuación concretas a seguir para la consecución de este objetivo en el ámbito laboral, y en concreto centrándonos en aquellas relacionadas con la cuestión objeto de análisis son, por un lado, el *“análisis y reformulación de las modalidades actuales de apoyo y fomento de la inclusión laboral de las personas con discapacidad que priorice el empleo en entornos laborales abiertos, inclusivos y accesibles desde un enfoque de ecosistema de apoyos a las personas y a las empresas, abordando las correspondientes reformas legislativas y promoviendo fórmulas efectivas para la inclusión en el empleo ordinario como el empleo con apoyo y el empleo personalizado.”* Y por otro lado, la *“revisión del marco normativo para actualizar las fórmulas de acceso al empleo de las personas con discapacidad a través de la economía social (cooperativas de trabajadores/as con discapacidad, entidades de iniciativa social que promueven empleo protegido, etc.) potenciando la inversión, la formación permanente, los incentivos a la contratación y el apoyo, renovación y sostenibilidad de los centros especiales de empleo de iniciativa social.”* Para lo cual se incluye una recomendación a las Comunidades Autónomas en las que se anima a las mismas a revisar y actualizar la normativa las fórmulas de acceso al empleo de las personas con discapacidad en dicho ámbito de actuación en el sentido propuesto en dicho eje.

Si bien ello muestra un adecuado cambio en el modelo de tratamiento político y jurídico de la discapacidad conforme al modelo anteriormente descrito, no se recoge en el mismo ninguna medida específica que permita lograr ciertamente dichos importantes fines.

Tal y como hemos podido apreciar a lo largo de este estudio, si bien son numerosos y relevantes los planes e informes en los que se recoge la necesidad de impulsar la transición e incorporación de

⁶² Estrategia Española sobre Discapacidad para los años 2022-2030: para el acceso, goce y disfrute de los derechos humanos de las personas con discapacidad, disponible en: <https://www.consaludmental.org/publicaciones/Estrategia-Discapacidad-2022-2030.pdf>

⁶³ Y en particular del componente 23 sobre nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo. Cfr. Gobierno de España: Plan de transformación, recuperación y resiliencia, 2021, disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf

⁶⁴ Cfr. EED 2022-2030, *cit.*, p. 39.

las personas con discapacidad en el mercado ordinario, así como también de retomar el fin con el cual nacieron los centros especiales de empleo que era fomentar dicha transición y no la actual en -la cual se han convertido de empleadores de larga duración de las personas integrantes de dicho colectivo⁶⁵-, en ninguno de ellos se recoge, es más, ni tan si quiera se alude, al papel que en ello ocupan los enclaves laborales, pese a que los mismos, en nuestra opinión, constituyen una buena vía de contacto entre las empresas del sector ordinario y los trabajadores con discapacidad -y en especial de aquellos que por sus propias características presentan mayores problemas para su inserción laboral-, permitiendo así destruir los estereotipos y estigmas que dificultan la efectiva inclusión de los mismos.

VI. CONCLUSIONES CRÍTICAS

Como ha podido apreciarse, pese a los importantes avances que en materia de inclusión laboral de las personas con discapacidad se han logrado en nuestro país en las últimas décadas, son aún cuantitativos y cualitativos los indicadores que muestran el largo camino que resta por recorrer para lograr una efectiva igualdad en materia de empleo.

Es realmente preocupante el importante número de personas integrante de dicho colectivo que se encuentra en una situación de desempleo o, aún peor, de desempleo de larga duración, cifras que aún tornan más oscuras si nos circunscribimos al ámbito comunitario, y en particular a nuestra Comunidad Autónoma, la cual, tal y como hemos visto se encuentra a la cola en esta materia.

La incorporación de los trabajadores con discapacidad al mercado laboral ordinario se alza como una cuestión imperativa para lograr la efectiva integración no solo laboral, sino también social de los mismos, y es que, tal y como recogen múltiples estudios, informes y normas, el empleo constituye la “*mejor forma de garantizar la autonomía económica y la inclusión social*”⁶⁶.

La incorporación de dichos trabajadores en las empresas del mercado ordinario no solo constituye una vía adecuada para el propio desarrollo profesional de los mismos, sino que además contribuye a la eliminación de los estereotipos y estigmas aún existentes en torno a las personas con discapacidad en nuestro país, los cuales siguen siendo vistos como personas menos válidas e incapaces de desarrollar la labor productiva en igualdad de condiciones. Por medio de la inclusión de los mismos en dicho entorno de trabajo ordinario, en el cual se relacionen con el resto de los trabajadores en el desempeño de sus funciones, es como se puede atajar de manera más certera dichas falsas creencias.

Para ello, en nuestra opinión, la figura de los enclaves laborales constituye una institución muy acertada en la consecución de dicho fin, al facilitar dicho primer contacto y fomentar posteriormente la formalización de dicha relación laboral -ya sea por medio de un contrato indefinido o de otra modalidad contractual- al recoger una serie de incentivos y bonificaciones de carácter económico.

Si bien es cierto que dicha figura en su configuración legal presenta ciertos fallos que deben de ser corregidos para facilitar el recurso a la misma por parte de los empresarios, consideramos que existe un desconocimiento tanto social como político en torno a la misma. En nuestra opinión, la concienciación sobre la necesidad de fomentar dicha transición al mercado ordinario y sobre la existencia de dicho mecanismo como una posible vía para ello se alza como una de las principales medidas a adoptar. Ello encuentra su justificación en los diversos planes que a lo largo de este estudio se han analizado, tanto en el plano nacional como comunitario, los cuales, tal y como ha podido apreciarse, ni tan siquiera recogen de manera expresa dicha figura.

Asimismo, y con una visión de futuro más amplia, otra de las vías fundamentales para lograr dicha inclusión en el mercado laboral ordinario pasa por la formación. Como se ha reflejado en este

⁶⁵ Vid. REY PÉREZ, J.L.: *El empleo de las personas con discapacidad: Oportunidades y desafíos*, cit., p. 395.

⁶⁶ Cfr. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Unión de la Igualdad: Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030, 2021, p. 12, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:52021DC0101>

estudio, la mayor parte de las personas integrantes de este colectivo, y especialmente en nuestra comunidad autónoma, se enmarcan en actividades laborales que requieren una baja cualificación. Al igual que ocurre en el caso de las mujeres, estos trabajadores se circunscriben fundamentalmente a actividades del sector servicios -en el caso de los hombres- o de la agricultura -en el caso de las mujeres-, lo cual precisamente ha hecho que los mismos sufran un mayor impacto del COVID-19. En la misma línea, la mayoría de dichos trabajadores presentan una formación de educación secundaria o inferior, siendo residual el número de personas con discapacidad que posee una formación universitaria. En dicho marco, debemos de recordar que actualmente nos encontramos inmersos en un proceso de transformación del mercado de trabajo como consecuencia de la incidencia de los fenómenos propios de la cuarta revolución industrial, en la que las actividades ligadas al uso y aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación son el futuro, y los profesionales en dicha materia son los que presentan precisamente mejores expectativas en el mercado de trabajo. Por ello, tal y como ha recogido la Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030 a nivel europeo, resulta vital avanzar en esta materia fomentando una mejor y mayor formación de las personas con discapacidad, evitando que los mismos deban abandonar los centros de estudio comunes para acudir a centros especiales, ya que posteriormente “*la transición al mercado laboral abierto es más difícil que desde los centros educativos generales.*”⁶⁷

Centrándonos en la Comunidad Autónoma de Andalucía son significativos los retos pendientes en esta materia, siendo vital revertir las cifras que nos sitúan a la cola en la tasa de actividad de este colectivo de trabajadores. Para conseguir dicho fin, en nuestra opinión, el plan de empleo cuya aprobación ha quedado pendiente constituye una vía adecuada para impulsar el uso de los enclaves laborales en Andalucía -cuestión además ya propuesta por medio del anterior plan de empleabilidad-. En todo caso, es una realidad el bajo impacto que desde su creación ha tenido la figura del enclave laboral en Andalucía, ello pese a constituir un mecanismo en sintonía con el cambio de modelo propuesto por medio de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 y el resto de normas aplicables en esta materia.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- GARRIDO PÉREZ, E.: “Los Enclaves Laborales: ¿una nueva modalidad de subcontratación de obras y servicios para trabajadores discapacitados? Comentario al RD 290/2004, de 20 de febrero”, en *Iuslabor*, núm. 3, 2005.
- LLANO SÁNCHEZ, M.: “El enclave laboral: ¿cesión de personal discapacitado o subcontratación con centros especiales de empleo?”, en VV.AA.: *Estrategia europea, estado autonómico y política de empleo XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo e inmigración, 2008, pp. 621-639.
- LÓPEZ INSUA, B.M.: “La inclusión de las personas con discapacidad desde un enfoque de derechos, principios de justifica y obligaciones generales”, en VV.AA.: *La protección jurídico-social de las personas con discapacidad. un enfoque integral y exhaustivo*, MONEREO PÉREZ, J.L., MORENO VIDA, M.N., MÁRQUEZ PRIETO, A., VILA TIerno, F. Y MALDONADO MOLINA, J.A (Dir.), Murcia, Laborum, 2021, pp. 135-188.
- MONEREO PÉREZ, J.L. Y LÓPEZ VICO, S.: “Trabajadores con discapacidad: principio de igualdad de trato y alcance del concepto de ajustes razonables: Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de febrero de 2022, as. C- 485/20: HR Rail”, en *La Ley Unión Europea*, núm. 102, 2022.

⁶⁷ Cfr. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Unión de la Igualdad: Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030, *cit.*, p. 11.

- MONEREO PÉREZ, J.L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, Murcia, Laborum, 2020.
- NAVAS-PAREJO ALONSO, M.: “Los enclaves laborales como medida de transición al empleo ordinario”, en VV.AA.: *Estrategia europea, estado autonómico y política de empleo XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo e inmigración, 2008, pp. 641-662.
- ORDÓÑEZ CASADO, M.I.: “Los enclaves laborales”, en VV.AA.: *La protección jurídico-social de las personas con discapacidad. un enfoque integral y exhaustivo*, MONEREO PÉREZ, J.L., MORENO VIDA, M.N., MÁRQUEZ PRIETO, A., VILA TIERNO, F. Y MALDONADO MOLINA, J.A (Dirs.), Murcia, Laborum, 2021, pp. 547-570.
- REY PÉREZ, J.L.: *El empleo de las personas con discapacidad: Oportunidades y desafíos*, Madrid, Dykinson, 2018.
- SÁNCHEZ-CERVERA SENRA, J.M.: “los enclaves laborales”, en *Revista Española sobre Discapacidad Intelectual*, núm. 214, 2005.
- SECCIÓN JUVENIL DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL: “Informe el derecho del trabajo y de la seguridad social en España 2021”, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 61, 2022.
- TURTURRO PÉREZ DE LOS COBOS, S.: “El modelo social de discapacidad: un cambio de paradigma y la reforma del artículo 49 CE”, en *Revista Lex Social*, núm. 1, 2022.