Número Extraordinario 2023
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370

8. Fomento Del Empleo De Las Personas Con Discapacidad Intelectual

María José Caballero Pérez
Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada
https://orcid.org/0000-0003-3131-8604

SUMARIO: I. LA DISCAPACIDAD INTELECTUAL: CONCEPTUALIZACIÓN Y ACTUALES MODELOS DE INTERVENCIÓN DESDE UN ENFOQUE SOCIAL Y DE DERECHOS. 1. *TRATAMIENTO INTERNACIONAL DE LA DISCAPACIDAD INTELECTUAL*. 2. *TRATAMIENTO DE LA DISCAPACIDAD INTELECTUAL EN ESPAÑA*. II. LAS MEDIDAS DE APOYO AL EMPLEO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL. 1. *AYUDAS PARA EL ACCESO AL EMPLEO ORDINARIO*. A) RESERVA DE PUESTOS DE TRABAJO. B) AYUDAS A LA CONTRATACIÓN LABORAL INDEFINIDA EN EL MERCADO ORDINARIO. C) EMPLEO CON APOYO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL Y CAPACIDAD INTELECTUAL LÍMITE. 2. *EMPLEO PROTEGIDO EN LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL*. 3. *FOMENTO DEL AUTOEMPLEO*. III. LA RETIRADA DEL MERCADO LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL Y SU COBERTURA SOCIAL. 1. *ADELANTO DE LA EDAD ORDINARIA DE JUBILACIÓN*. 2. *CONVENIO ESPECIAL PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD CON ESPECIALES DIFICULTADES DE INSERCIÓN LABORAL*. IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. LA DISCAPACIDAD INTELECTUAL: CONCEPTUALIZACIÓN Y ACTUALES MODELOS DE INTERVENCIÓN DESDE UN ENFOQUE SOCIAL Y DE DERECHOS

1. Tratamiento Internacional de la discapacidad intelectual

En la Clasificación Internacional de Enfermedades de la Organización Mundial de la Salud (OMS)[1], donde se fijan criterios comunes para el diagnóstico clínico de enfermedades en todo el mundo, la discapacidad intelectual es ubicada dentro del capítulo "Trastornos del Neurodesarrollo" bajo la expresión "Trastornos del Desarrollo Intelectual"[2], y se estima que es una diversidad funcional que afecta a alrededor de un 1,5% de la población mundial y hasta a un 4% de la población en los países no desarrollados[3].

Sin perjuicio de las numerosas definiciones y explicaciones que desde diferentes ámbitos disciplinarios conceptúan a las personas con discapacidad intelectual, en el área clínica el término se identifica con el estado individual de la persona que, desde antes de la adultez, presenta déficits simultáneos y significativos en sus capacidades cognitivas y de adaptación social[4]. Engloba a un conjunto heterogéneo de personas con retraso madurativo, inteligencia límite y deficiencia intelectual

[1] Conocida con las siglas CIE-11.

[2] Acceso a la Clasificación CIE-11 de la OMS (en vigor desde el 1 de enero de 2022): https://icd.who.int/en (Recuperado el 27 de marzo de 2022).

[3] Datos extraídos de la OMS por Pascual Bardají, J. y expresados en su documento *Epidemiología de la discapacidad intelectual: Base Estatal de Datos de Personas con Valoración del Grado de Discapacidad 2017*, que se encuentra publicado en https://www.researchgate.net/publication/341205551_Epidemiologia_de_la_discapacidad_intelectual_Base_Estatal_de_Datos_de_Personas_con_Valoracion_del_Grado_de_Discapacidad_2017 (Recuperado el 27 de marzo de 2022).

[4] Flórez, J.: "Discapacidad intelectual y Neurociencia", *Revista Síndrome de Down: Revista española de investigación e información sobre el Síndrome de Down*, núm. 124, 2015, pág. 5. Navas, P, Verdugo Alonso, M.A., y Gómez Sánchez, L.E.: "Diagnóstico y clasificación en discapacidad intelectual", *Psychosocial Intervention*, vól. 17, núm. 2, 2008, págs. 143-152, con cita a Luckasson *et al*. en *Retraso mental. Definición, clasificación y sistemas de apoyo*, Alianza Editorial, Madrid.

profunda y severa, moderada o ligera[5]. Una línea conceptual en la que se sitúa la actual definición propuesta por la *American Association on Intellectual and Developmental Disabilities* (AAIDD), para quien la discapacidad intelectual es una condición humana caracterizada por limitaciones significativas tanto en el funcionamiento intelectual (referido a la capacidad mental general) como en el comportamiento adaptativo (entendido como conjunto de habilidades conceptuales, sociales y prácticas que las personas aprenden y realizan en su vida cotidiana), que se origina antes de los 22 años[6], y que requiere ser tratada desde un enfoque interseccional en aras a promover la equidad y la inclusión socio-política del colectivo[7].

Desde una perspectiva más sociológica y jurídica, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de Naciones Unidas (ONU), de 13 de diciembre de 2006[8], reconoce que la discapacidad en general - incluida la intelectual, la física, la mental o la sensorial- es un concepto evolutivo que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las diversas barreras derivadas de la actitud y el entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. Enfatiza, pues, el fuerte contenido social de esta realidad, mostrándola como el resultado de una interacción entre personas con un déficit determinado y el entorno social en el que habitan. Destaca el peso que en las situaciones de discapacidad tienen los factores ambientales y sociales -algunos de ellos construidos por el ser humano, como las barreras físicas, y otros resultado de actitudes, prejuicios y estereotipos[9]- y sugiere la necesidad de un compromiso de intervención por parte de los Estados firmantes para procurar una integración efectiva y plena de las personas con discapacidad en la sociedad (art. 1.2 de la Convención).

De hecho, "dignidad" y "derechos" son los dos pilares básicos de este modelo internacional de intervención de la discapacidad que propone la Convención, tal y como el mismo texto manifiesta al declarar que no es otro su propósito que el de "*promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las*

[5] Gil Y Gil, J.L.: "Protección jurídico-laboral de las personas con discapacidad mental", Anuario de la Facultad de Derecho, núm. 5, 2012. pág. 27.

[6] *American Association on Intellectual and Developmental Disabilities*: https://www.aaidd.org/intellectual-disability/definition (Recuperado el 1 de abril de 2022). Junto a la AAIDD, la Asociación Estadounidense de Psiquiatría y la Organización Mundial de la Salud coinciden en que los tres elementos esenciales para esta afección son: limitaciones sustanciales en el funcionamiento intelectual; limitaciones sustanciales en el comportamiento adaptativo; e inicio durante el período de desarrollo.

[7] Afirma Cavalcante Carvalho, A.M., con cita a Makkonen, T. (*Multiple, compound and Intersectional discrimination: bringing the experiences of the most marginalized to the fore*, Finlandia: Institute for Human Rights, Abo Akademi University, 2002), que *"el beneficio más importante de un enfoque interseccional es la habilidad de desvelar formas y manifestaciones de discriminación anteriormente no identificadas. El análisis interseccional también permite detectar distintos contextos y otros factores que han contribuido para tal discriminación y desventaja, y una comprensión de las distintas formas y contextos de la discriminación y desventaja claramente ofrecen una mejor plataforma para la acción política y legal centrada en combatir la discriminación*"; en "Discriminación interseccional: concepto y consecuencias en la incidencia de violencia sexual contra mujeres con discapacidad", *Journal of Feminist, Gender and Women Studies*, Marzo, 2018, pág. 19.
Para la AAIDD, la interseccionalidad es un marco para comprender cómo los aspectos de las múltiples identidades sociales y políticas de una persona pueden combinarse para crear cargas y barreras únicas. El concepto se usa particularmente para considerar cómo los sistemas entrelazados de desigualdad afectan a los más marginados de la sociedad y para tener en cuenta estas relaciones cuando se trabaja para promover la equidad y la inclusión social y política: https://www.aaidd.org/intellectual-disability/intersectionality (Recuperado el 1 de abril de 2022).

[8] Firmada y ratificada por España, la Convención comenzó a formar parte de nuestro ordenamiento jurídico interno desde el 3 de mayo de 2008.

[9] Cuesta, J.L., De La Fuente, R., Ortega, T.: "Discapacidad intelectual: una interpretación en el marco del modelo social de la discapacidad", *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas*, vol. 10, núm. 18, pp. 85-106. Como explican los autores, esta interpretación de lo social como base de la discapacidad es el eje en torno al cual giran las teorías explicativas correspondientes al denominado "modelo social" de discapacidad. Este modelo explicativo surgió frente al "modelo médico" en los años 70 y está integrado por distintas corrientes internas que, de manera diferente, interpretan la influencia y mediación del entono en las personas con discapacidad, yendo desde planteamientos más radicales a otros más integradores.

personas con discapacidad", así como el de "*promover el respeto de su dignidad inherente*" (art. 1.1 de la Convención), incluida su autonomía e independencia individual y la libertad de tomar sus propias decisiones [art. 3.a) de la Convención]. Para lo que atribuye a los Estados la responsabilidad de asumir un papel pro-activo en la consecución de este reto de la igualdad de oportunidades y la no discriminación, a través de programas y políticas que comporten la adopción de las pertinentes medidas legislativas y administrativas (art.4 de la Convención), que tengan en cuenta la diversidad del colectivo, y que atiendan a las situaciones de mayor desventaja en la que se puedan encontrar las personas con discapacidad que, a su vez, sean víctimas de otras múltiples y agravadas formas de discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico, indígena o social, patrimonio, nacimiento, edad o cualquier otra condición (Preámbulo de la Convención).

Se advierte, en cambio, la inexistencia en el texto convencional de cualquier alusión específica a la discapacidad intelectual, más que para incluirla dentro del concepto global de discapacidad que contiene su art. 1, en el que se definen a las personas con discapacidad como "*aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo […]*", siendo todas ellas por igual, y sin excepción, titulares de los derechos consagrados a lo largo de su articulado, sin perjuicio de que, en aras a garantizar su ejercicio real y efectivo, las políticas internas de los Estados deban atender a las diversas demandas y necesidades del colectivo.

En el específico ámbito del empleo, la aplicación de estos postulados internacionales conlleva a que la propia Convención, en su art. 27, reconozca y declare: en primer lugar, que las personas con discapacidad son también titulares del derecho a trabajar en igualdad de condiciones que las demás; lo que incluye el derecho a ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado laboral abierto, accesible e inclusivo. En segundo lugar, que es un deber de los Estados promover las oportunidades de acceso de este colectivo al mercado laboral -ya sea dentro del sector público o del privado, ya sea en calidad de trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia-, así como prohibir cualquier forma de discriminación laboral por motivos de discapacidad, "*con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional y unas condiciones de trabajo seguras y saludables*". Y en tercer lugar, que es igualmente obligación de los Estados asegurar que las personas con discapacidad "*no sean sometidas a esclavitud ni servidumbre y que estén protegidas, en igualdad de condiciones con las demás, contra el trabajo forzoso u obligatorio*".

De manera que, por medio del presente documento normativo, la sociedad internacional demostró ser plenamente consciente de que el empleo (junto a la educación a la que se le dedica el art. 24 de la Convención), es un elemento determinante para la autonomía personal y la integración plena y real en sociedad de toda persona con discapacidad, y de que ningún tipo de discapacidad (intelectual, física, sensorial…), puede justificar distinción alguna en la atribución de la titularidad de los derechos que en ella se consagran, incluido el derecho a trabajar en los términos de igualdad y no discriminación que plantea la Convención.

Sin duda, este reconocimiento internacional representó una avance del tradicional "modelo social" -centrado en explicar la exclusión sufrida por las personas con discapacidad por parte del entorno social[10]- hacia un nuevo "modelo de derechos humanos" para el tratamiento y abordaje de la discapacidad, que se basa en la premisa de que esta condición, además de ser una construcción social, debe ser valorada como parte de la diversidad humana (art. 3.d), y que busca el reconocimiento de los valores y principios que deben inspirar las políticas públicas dirigidas a garantizar al colectivo el

[10] Como afirman Cuesta, J.L., De La Fuente, R., Ortega, T.: "Discapacidad intelectual: una interpretación en el marco del modelo social de la discapacidad", *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas*, vol. 10, núm. 18, pp. 85-106, el modelo social de la discapacidad y el peso que otorga a los entornos en la configuración de la misma (en el sentido de considerar que la discapacidad no está solo en la persona, sino también en el entorno), tuvo igualmente su implantación en la interpretación de discapacidad intelectual.

ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales en las mismas condiciones que el resto de personas (art. 4)[11].

Sin embargo, más recientemente, el desarrollo sostenible ha pasado a situarse en el centro del trabajo de la ONU con la Agenda 2030[12] como "imperativo para el cambio". Bajo el principio de "no dejar a nadie atrás", comienza a extenderse un modelo de desarrollo que tenga en cuenta la diversidad de capacidades presente en la sociedad, tomando fuerza debates como el de discapacidad y pobreza, discapacidad y desarrollo tecnológico, o discapacidad y trabajo decente, en los que a la postre se pone de relieve las íntimas conexiones existentes entre la defensa de los derechos de las personas con discapacidad y el desarrollo sostenible, tal y como es concebido por la Agenda 2030[13].

El tratamiento de la discapacidad desde un enfoque integrador o inclusivo se considera hoy en día pieza clave para la sostenibilidad[14], y de ello da cuenta la Estrategia para la Inclusión de la Discapacidad[15] que la ONU puso en funcionamiento en junio de 2019 con el objetivo de lograr un progreso significativo, sostenible y transformador, hacia la inclusión de la discapacidad en todos los pilares de la labor de la Organización, en todos su programas y operaciones, y desde la Sede hasta el terreno. Entre los aspectos más destacables, la Estratega establece las esferas y funciones en las que se habrá de centrar la Organización para alcanzar la inclusión de la discapacidad, subraya la necesidad de adoptar un enfoque interseccional para responder a las múltiples formas de discriminación de que son objeto las personas con discapacidad, y proporciona un marco concreto de rendición de cuentas para evaluar los progresos o deficiencias de los programas y políticas que se implementen respecto a la inclusión de la discapacidad tanto a nivel interno (dentro de la Organización) como a nivel externo (por parte de los países miembros).

Por lo que, en definitiva, parece existir consenso internacional en que los derechos humanos, la dignidad, y el desarrollo sostenible para toda la población, solo pueden alcanzarse y disfrutarse si las personas con discapacidad en toda su diversidad (entre ellas la intelectual) son incluidas en la sociedad en pie de igualdad con las demás, y en que, para alcanzar este fin, es esencial que ese enfoque integrador esté presente en la elaboración, aplicación, supervisión y evaluación de todas las políticas y programas de corte político, económico y social.

2. Tratamiento de la discapacidad intelectual en España

Con la aprobación de la Constitución Española de 1978, la atención a la discapacidad quedó consagrada en su art. 49 como principio rector de política económica y social, disponiendo literalmente -con una terminología propia de aquélla época- que "*los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos,*

[11] Palacios, A.: "¿Un nuevo modelo de derechos humanos de la discapacidad? Algunas reflexiones -ligeras brisas- frente al necesario impulso de una nueva ola del modelo social", *Revista de la Red Iberoamericana de Expertos en la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad*, vol. 4, núm. 2, 2020, págs.12-42. La autora señala a *Theresia Degener*, académica y activista por los derechos de las personas con discapacidad, como principal defensora y teórica de este modelo en el ámbito doctrinal.

[12] Compromiso político adquirido por los gobiernos de la ONU y alcance universal recogido bajo un documento que lleva por nombre *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. La Agenda fue aprobada el 21 de octubre de 2015 y plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental, y que incluyen -de forma implícita o expresa- a las personas con discapacidad.

[13] Aquel desarrollo que se lleva a cabo a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, y que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/ (Recuperado el 2 de abril de 2022).

[14] Crowther, D. y Duarte Atoche, M.T.: "Responsabilidad social y discapacidad intelectual", *Revista internacional de sociología*, Vol. 72, núm. extra 1, 2014 (*Ejemplar dedicado a: Procesos de exclusión social en un contexto de incertidumbre),* págs. 64

[15] Véase: https://www.un.org/es/content/disabilitystrategy/ (Recuperado el 15 de abril de 2022).

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", entre los que cabría destacar el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente (art. 35 CE).

Este reconocimiento constitucional se inspiró en el modelo médico o rehabilitador predominante en el momento de su aprobación, conforme al que la discapacidad era concebida como un problema de la persona, causado directamente por una enfermedad, accidente o condición de su salud, que requería asistencia médica y rehabilitadora en forma de un tratamiento individualizado prestado por profesionales. Pero la ratificación por nuestro Estado de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, motivó la necesidad de modificar las diversas normas que se habían ido dictando al amparo del principio rector de la Constitución para ajustarlas al nuevo modelo social y de derechos diseñado por la Convención[16].

A esta necesidad de actualización obedeció la aprobación del vigente RD 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[17] (en adelante, LGDPD), en el que la discapacidad es definida como "*una situación que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias previsiblemente permanentes y cualquier tipo de barreras que limiten o impidan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás*" (art. 2.a).

Completando este enfoque social, la LGDPD considera a las personas con discapacidad como sujetos titulares de derechos, y a los poderes públicos como sujetos obligados a garantizar que el ejercicio de esos derechos sea pleno, efectivo, y en igualdad de condiciones respecto del resto. Es plenamente consciente de que la igualdad de oportunidades es esencial para que los derechos de las personas con discapacidad en los ámbitos político, económico, social, laboral, cultural, civil o de otro tipo, sean plenamente efectivos, y de que la garantía de este principio requiere, por parte del Derecho, prohibir cualquier tipo de discriminación, directa o indirecta, por razón de discapacidad, así como implementar medidas de acción positiva (art. 2.b).

De otro lado, en lo que aquí interesa destacar, tampoco la norma legal introduce distinción alguna entre los diferentes tipos de discapacidad a los efectos de reconocer y garantizar al colectivo el goce real de los derechos positivados en nuestro Ordenamiento para todos los ciudadanos. Conforme a su art. 4, aparatados 1 y 2, los titulares de estos derechos son todas las personas con discapacidad, englobando el término a las personas con discapacidad intelectual (además de a las personas con "deficiencias" físicas, mentales o sensoriales) que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33%. Y a la misma definición se remite expresamente la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía[18], al momento de delimitar su ámbito subjetivo de aplicación en el art. 2. Si bien, en esta ocasión, la ley autonómica sí introduce -dado el mayor desarrollo de aspectos concretos que contiene su articulado- algunas previsiones específicas para las personas con discapacidad intelectual, como las concernientes a la reserva de plazas en las ofertas de empleo público (art. 28.1), o a las posibilidades de adaptar los procesos selectivos con medidas de accesibilidad cognitiva (entre las que cabría citar, según art. 28.2, los textos de lectura fácil o la exención de algunas de las pruebas), y la referida a la obligación impuesta por el art. 51.3 a las Administraciones Públicas de Andalucía de promover que la información suministrada resulte inteligible y comprensible para las personas con discapacidad intelectual.

[16] Gran parte de esta modificación normativa fue llevada a cabo por la La Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (BOE núm. 184, de 2 de agosto de 2011), en cuyo Preámbulo asumía como cometido superar el modelo médico del art. 49 CE adoptando "*la perspectiva social y de derechos y capacidades, que configura la discapacidad como un complejo conjunto de condiciones, muchas de las cuales están originadas o agravadas por el entorno social*".

[17] BOE núm. 289, de 3 de diciembre de 2013.

[18] BOJA núm. 191, de 4 de octubre de 2017.

Esta conceptualización de persona con discapacidad, comprensiva de todas sus variantes y tipologías, ha venido constituyendo el centro de imputación de las políticas socio-jurídicas (estatales y autonómicas) destinadas a promover la inclusión social efectiva de este colectivo. Pero, en lo que respecta a la discapacidad intelectual, la exigencia de tener reconocido un grado mínimo ha supuesto excluir sistemáticamente de estos beneficios y medidas a quienes, pese a presentar dificultades cognitivas -susceptibles de obstaculizar su participación social en condiciones de igualad con los demás-, acreditan un porcentaje de discapacidad inferior al 33%.

Consciente de este vacío protector, la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, a través de su Disposición adicional sexta, ordenó al Gobierno que en el plazo de 12 meses desde su entrada en vigor, y dentro de la Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad, presentara *"[…] medidas de acción positiva dirigidas a promover el acceso al empleo de las personas con capacidad intelectual límite, que tuvieran reconocida oficialmente esta situación, aunque no alcanzaran un grado de discapacidad del 33% […]*". Sin embargo, el cumplimiento de este mandato legal por parte del Ejecutivo no se haría efectivo hasta el año 2021 con la aprobación del RD 368/2021, de 25 de mayo, sobre medidas de acción positiva para promover el acceso al empleo de personas con capacidad intelectual límite[19], de cuyo ámbito aplicativo queda expresamente excluido el sector público de empleo *ex* art. 3.3.

Dejando a un lado otros posibles ámbitos de intervención, como los relacionados con la sanidad, la formación, o la Seguridad Social, la norma reglamentaria se ciñe al ámbito laboral con el objetivo de favorecer las expectativas u opciones de inclusión en el mercado ordinario de trabajo de quienes, estando desempleados e inscritos como demandantes de empleo, acreditan oficialmente un grado de discapacidad intelectual igual o superior al 20% pero inferior al 33%. Y las medidas de acción positiva se centran en incentivar económicamente la contratación laboral indefinida de las personas que integran este colectivo; facilitar la adaptación de sus puestos de trabajo o la adquisición de medios especiales de protección personal; reconocerles la posibilidad de ser destinatarias finales de los proyectos de empleo con apoyo que se implementen en las empresas; y en introducir ciertas especificidades concerniente a los contratos de trabajo para la formación y el aprendizaje (actual contrato de formación en alternancia).

Finalmente, en la Estrategia Española sobre Discapacidad para el periodo 2022 - 2030, donde se diseña el marco de las futuras políticas públicas sobre esta materia en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, la discapacidad intelectual recibe un trato especial en áreas como la lucha contra la discriminación múltiple que sufren niñas y mujeres con esta diversidad funcional, o la atención a las necesidades emergentes del envejecimiento y del deterioro prematuro que experimentan las personas con discapacidad intelectual (para lo que la Estrategia considera preciso fomentar y visibilizar prácticas e iniciativas tanto en el ámbito socio-laboral, como en atención diurna, residencial, apoyos en el domicilio, apoyos para la participación en la comunidad, etc…).

En cambio, en temas como el empleo, los objetivos y líneas de actuación que habrán de marcar las políticas legislativas de los próximos años son diseñados con carácter común para todas las personas con diversidad funcional, incidiendo particularmente, entre otros aspectos, en que dichas políticas deberán de adoptar un enfoque interseccional, que ponga el foco especialmente en las mujeres con discapacidad y en el medio rural, y en que se deberá continuar priorizando la inclusión laboral del colectivo en el mercado ordinario de trabajo -público o privado- a través del empleo con apoyo y el empleo personalizado, así como actualizar y potenciar las fórmulas de acceso al empleo a través de la

[19] BOE núm. 125, de 26 de mayo de 2021. Como indica la norma en su Preámbulo, los efectos negativos que la emergencia sanitaria producida por la pandemia del virus del SARS-CoV-2 provocaron sobre el mercado laboral, y especialmente sobre ciertos colectivos de personas más vulnerables, como es el de las personas con capacidad intelectual límite, hizo imprescindible que, en ese contexto sanitario, social y económico, se habilitaran de forma inmediata instrumentos que favorecieran la incorporación de este colectivo al mercado laboral.

economía social (cooperativas de trabajadores/as con discapacidad, entidades de iniciativa social que promueven empleo protegido, etc.)

II. LAS MEDIDAS DE APOYO AL EMPLEO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL

De los 4,32 millones de personas que, según datos del INE, padecen algún tipo de discapacidad en nuestro país, un significativo 16,3% presenta dificultades de aprendizaje, aplicación del conocimiento y desarrollo de tareas, sin perjuicio de que los problemas de movilidad sean la diversidad funcional más frecuente al concurrir en el 55,7% de las personas con discapacidad[20]. Y si bien la tasa de actividad y empleo de todo el colectivo es de por sí muy reducida[21], más aún lo es la correspondiente a las personas con discapacidad intelectual, estimándose entre 3,7 y 5,5 puntos por debajo de la que presenta la discapacidad en general, respectivamente[22].

Efectivamente, solo el 2,56% de las personas con dificultades de aprendizaje, aplicación del conocimiento y desarrollo de tareas, se encontraban laboralmente activas en el año 2020, frente al 1,5% que buscaba empleo y el 95,92% que ni tenía un empleo ni buscaba ocupación. Lo que les convierte en el colectivo de personas con discapacidad con menor nivel de inclusión laboral, quedando incluso por debajo de aquéllas con limitaciones en la comunicación (con una ocupación del 3,52%) o en las interacciones y relaciones personales (con una ocupación del 5,53%)[23].

Además, junto a la baja tasa de actividad, el empleo de las personas con discapacidad intelectual también se caracteriza por ser un empleo protegido, con un porcentaje de contratos bonificados[24] y específicos[25] de casi el doble que el del conjunto de personas con discapacidad, y por tener una presencia en el mercado ordinario de trabajo casi testimonial, al representar tan solo el 5% de los ocupados con discapacidad en centros ordinarios[26]. E igual de destacable es la elevada edad media de las personas que prestan sus servicios en los centros especiales de empleo (con discapacidad en general, no solo de tipo intelectual), ya que más de la mitad de las plantillas de tales centros tiene 45 años o más de edad, tratándose asimismo de una tendencia creciente[27].

Por tanto, los datos expuestos evidencian:

En primer lugar, que las personas con discapacidad conforman uno de los colectivos con mayores dificultades de inserción laboral en nuestro país, como así lo hace constar el art. 2 d) del RD Legislativo 3/2015, de 23 de octubre -por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo[28]- al objeto de situarlas en el centro neurálgico de las políticas de empleo, o el art. 37.1 de la LGDPD, cuando atribuye a la política de empleo la finalidad de "*[…] aumentar las tasas de actividad y de*

[20] Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y Situaciones de Dependencia (EDAD), año 2020, del Instituto Nacional de Estadística (INE): https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176782&menu=ultiDatos&idp=1254735573175 (Consulta: 21 de mayo de 2022).

[21] Un análisis sobre la tasa de empleo, actividad y paro de las personas con discapacidad, en González-Badía Fraga, J., "Hacia un modelo de Plan Municipal de Empleo para las personas con discapacidad", en Monereo Pérez, Moreno Vida, Márquez Prieto, Vila Tierno, Maldonado Molina (Dirs.), *La protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Laborum, Murcia, 2021, pág. 714.

[22] Asociación Empresarial Para La Discapacidad (AEDIS), *IV Análisis de datos sobre Empleo y Discapacidad Intelectual*, diciembre 2020, pág. 2. Disponible en https://asociacionaedis.org/news/la-discapacidad-intelectual-presenta-una-de-las-tasas-de-actividad-y-empleo-mas-bajas-del-colectivo-en-2019/ (consulta: 21 de mayo de 2022].

[23] Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y Situaciones de Dependencia (EDAD), año 2020, del INE, *cit*.

[24] Con datos de 2019, mientras que el porcentaje de cotizantes con discapacidad que se benefician de algún tipo de reducción o bonificación en las cuotas era del 26,7%, los cotizantes con discapacidad intelectual fueron el 48,7 % (AEDIS, *IV Análisis de datos sobre Empleo y Discapacidad Intelectual*, *cit.*)

[25] Frente al 26,6% de asalariados con discapacidad con la modalidad de contrato específico de discapacidad, en caso de discapacidad intelectual es del 48,3% (AEDIS, *IV Análisis de datos sobre Empleo y Discapacidad Intelectual*, *cit.*).

[26] AEDIS, *IV Análisis de datos sobre Empleo y Discapacidad Intelectual*, *cit.*

[27] AEDIS, *IV Análisis de datos sobre Empleo y Discapacidad Intelectual*, *cit.*

[28] BOE núm. 255, de 24 de octubre de 2015.

ocupación e inserción laboral de las personas con discapacidad, así como mejorar la calidad del empleo y dignificar sus condiciones de trabajo, combatiendo activamente su discriminación […]", y a las Administraciones Públicas el deber de fomentar "*[…] sus oportunidades de empleo y promoción profesional en el mercado laboral […]*", así como de promover "*los apoyos necesarios para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo*"[29].

Y en segundo lugar, que esta vulnerabilidad socio-laboral se acentúa cuando la discapacidad es de tipo intelectual, como también parece reflejar la actual Estrategia Española sobre Discapacidad (2022 - 2030) al considerar que, las personas con "*limitaciones muy significativas en el funcionamiento intelectual que limitan notablemente la comprensión y la conducta adaptativa*", son personas con grandes necesidades de apoyo que se caracterizan por requerir apoyos intensos y generalizados en las actividades básicas e instrumentales de la vida diaria (como en la comunicación, en el aprendizaje, o en el trabajo), y por precisar que se les dote de un estatus de prioridad dentro de las políticas sociales en aras a garantizarles su plena inclusión, permanencia y salida digna del mercado laboral, y, en definitiva, una vida decente dentro de la sociedad.

De modo que, partiendo del tratamiento especial que desde las políticas sociales y de empleo requiere la discapacidad intelectual, y dejando al margen el análisis de todas las medidas existentes para apoyar la ocupación de las personas con discapacidad en general[30], nos centraremos en analizar aquéllas que tienen una especial relevancia para las personas con ese tipo concreto de diversidad funcional, recurriendo para su exposición a la sistematización que de las mismas recoge el Capítulo VI, "*Derecho al Trabajo*", del Título I de la LGDPD, en cuyos arts. 35-47 se distingue entre: "*empleo ordinario*" con apoyo (en entidades privadas y Administraciones Públicas), "*empleo protegido*" (en centros especiales de empleo y en enclaves laborales), y "*empleo autónomo*".

1. Ayudas para el acceso al empleo ordinario

Como hemos avanzado, solo el 5% de los ocupados con discapacidad intelectual realizan su actividad profesional en el mercado de trabajo ordinario[31], pese a existir distintas medidas destinadas a favorecer la inclusión del colectivo en el mismo. En particular, aludiremos al establecimiento de cuotas de reserva en las ofertas de empleo público o privado, al fomento de la contratación indefinida, y a las medidas de apoyo previstas para personas con discapacidad intelectual y paras quienes acrediten una capacidad intelectual límite.

A) Reserva de puestos de trabajo

Entre las medidas de acción positiva dirigidas a potenciar el acceso al empleo ordinario de las personas con discapacidad, la cuota de reserva de puestos de trabajo -tanto en el sector público como en el privado- tradicionalmente ha gozado de una considerable aceptación social por su potencial para prevenir y/o corregir la discriminación que viene sufriendo el colectivo en el acceso al mercado laboral, y en consecuencia alcanzar el principal objetivo de la LGDPD, cual es el de "*garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato, así como el ejercicio real y efectivo de derechos por parte de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones respecto del resto de ciudadanos y ciudadanas, a través de la promoción de la autonomía personal, de la accesibilidad universal, del*

[29] De hecho, el colectivo de personas con discapacidad ha sido tradicionalmente diana de las medidas de apoyo al empleo, y todo apunta a que lo seguirá siendo pese a la tendencia política a reducir los colectivos beneficiarios de ayudas de esta naturaleza en atención a la Recomendación núm. 6, sobre "Incentivos al empleo", del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, de 27 de octubre de 2020.

[30] Para un completo estudio del empleo y condiciones de trabajo de las personas con discapacidad, ver las Partes cuarta y quinta de *La protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo* (Dir. Monereo Pérez, Moreno Vida, Márquez Prieto, Vila Tierno, Maldonado Molina), *cit.,* págs. 425 y ss.

[31] AEDIS, *IV Análisis de datos sobre Empleo y Discapacidad Intelectual*, *cit.*

acceso al empleo, de la inclusión en la comunidad y la vida independiente y de la erradicación de toda forma de discriminación" (art.1.a).

En referencia genérica a los trabajadores y trabajadoras con discapacidad, el art. 42.1 LGDPD dispone que las empresas públicas y privadas que cuenten con una plantilla de 50 o más personas trabajadoras estarán obligadas a que, de entre ellas, al menos un 2% acrediten tener una discapacidad. Por lo que la resera de puestos de trabajo se configura como un derecho de los trabajadores y trabajadoras con cualquier tipo de discapacidad, que en ningún caso les eximirá de superar las prueba selectivas pertinentes (STC 269/1994, de 3 de octubre), y como una obligación de las medianas empresas de la que, en todo caso, podrán quedar exentas de forma parcial o total en los términos previstos por el segundo párrafo del propio art. 42.1, donde se les reconoce la posibilidad excepcional de que, bien mediante acuerdo colectivo sectorial de ámbito estatal o, en su defecto, inferior, o bien por decisión voluntaria de la propia empresa debidamente comunicada a la Autoridad Laboral, apliquen las medidas alternativas a la reserva que reglamentariamente se determinan en el RD 364/2005, de 8 abril, por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad[32].

Fuera de estos supuestos excepcionales, el incumplimiento por parte de las empresas de esta obligación legal de reserva a favor de personas con discapacidad, o incluso la no aplicación de la medidas alternativas de carácter excepcional que, en su caso, procedan, constituirán comportamientos sancionables como faltas graves *ex* art. 15.3 del RD Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social[33].

---

[32] BOE núm. 94, de 20 de abril de 2005. Conforme al art. 2.1 de dicho Reglamento, las medidas alternativas a favor de las personas con discapacidad que las empresas podrán aplicar son las siguientes:
"a) La celebración de un contrato mercantil o civil con un centro especial de empleo, o con un trabajador autónomo con discapacidad, para el suministro de materias primas, maquinaria, bienes de equipo o cualquier otro tipo de bienes necesarios para el normal desarrollo de la actividad de la empresa que opta por esta medida.
b) La celebración de un contrato mercantil o civil con un centro especial de empleo, o con un trabajador autónomo con discapacidad, para la prestación de servicios ajenos y accesorios a la actividad normal de la empresa.
c) 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 en favor de las personas con discapacidad que permita la creación de puestos de trabajo para aquéllas y, finalmente, su integración en el mercado de trabajo.
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".
Además, el art. 1.2 del RD matiza la nota de excepcionalidad que permitirá aplicar medidas alternativas a la reserva de puestos solo es entenderá que concurre en los siguientes supuestos:
"*a) Cuando la no incorporación de un trabajador con discapacidad a la empresa obligada se deba a la imposibilidad de que los servicios públicos de empleo competentes, o las agencias de colocación, puedan atender la oferta de empleo presentada después de haber efectuado todas las gestiones de intermediación necesarias para dar respuesta a los requerimientos de aquélla y concluirla con resultado negativo, por la inexistencia de demandantes de empleo con discapacidad inscritos en la ocupación indicada o, aun existiendo, cuando acrediten no estar interesados en las condiciones de trabajo ofrecidas en dicha oferta.*
b) Cuando existan, y así se acrediten por la empresa obligada, cuestiones de carácter productivo, organizativo, técnico o económico que motiven la especial dificultad para incorporar trabajadores con discapacidad a la plantilla de la empresa. Como acreditación de dichas circunstancias, los servicios públicos de empleo podrán exigir la aportación de certificaciones o informes de entidades públicas o privadas de reconocida capacidad, distintas de la empresa solicitante".

[33] BOE núm. 189, de 8 de agosto de 2000. Además, junto a la sanción económica impuesta por la LISOS, el incumplimiento de la cuota de reserva por parte de la empresa conlleva para la misma la prohibición de contratar con cualquier entidad de naturaleza pública, conforme al art. 71.d) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (BOE de 26 de febrero de 2014).

Ahora bien, al margen de estas previsiones generales dirigidas al conjunto de personas con discapacidad, en el ámbito de empleo público se aprecia una cierta voluntad legislativa de atender a las mayores dificultades de empleabilidad que, dentro del colectivo, suelen padecer las personas con discapacidad intelectual. Y así lo demuestra el hecho de que, para ellas, el art. 59.1 del RD-Legislativo 5/2015, por el que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), fije una cuota de reserva específica con la que paliar su desventaja en los procesos selectivos al no poder competir en condiciones de igualdad con el resto de personas afectadas de otro tipo de discapacidad, física o sensorial.

Efectivamente, tras señalar que en las ofertas de empleo público se reservará un cupo de vacantes no inferior al 7% a las personas con discapacidad -siempre que éstas superen los procesos selectivos y acrediten su discapacidad y la compatibilidad de la misma con el desempeño de las tarea a cubrir-, el precepto legal indicado exige expresamente que, de esa reserva mínima, al menos el 2% de las plazas ofertadas lo sea para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual[34].

En consonancia con esta previsión, en 2021 se lanzó la mayor oferta de empleo público de la Administración española y, por extensión, también se reservó un número de plazas nunca visto para las personas con discapacidad intelectual[35]. Y más recientemente, la Secretaría de Estado de Función Pública convocó un proceso selectivo para el ingreso, por el sistema general de acceso libre, a 234 plazas reservadas exclusivamente a personas con discapacidad intelectual (Resolución de 29 de marzo de 2022, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se convoca proceso selectivo para ingreso como personal laboral fijo, en el grupo profesional E0, especialidad Tareas Complementarias de Apoyo, sujeto al IV Convenio colectivo único para el personal laboral de la Administración General del Estado, en plazas reservadas para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual[36]), haciendo expresa mención al derecho de los aspirantes a solicitar las adaptaciones y los ajustes razonables necesarios de tiempo y medios para la realización de las pruebas selectivas, en aplicación de lo dispuesto en el art. 19.1 del RD 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad[37].

En cualquier caso, estas reservas mínimas de puestos de trabajo fijadas por la normativa legal estatal a favor de las personas con discapacidad pueden ser mejoradas, bien a iniciativa de la propia empresa empleadora, bien por decisión de la propia Administración Pública convocante de la oferta pública de empleo en cuestión.

A título de ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de Derechos y Atención a las personas con discapacidad en Andalucía[38], eleva el cupo de la oferta de empleo público en el 10%, y reserva dentro del mismo un porcentaje específico del 2% para personas con discapacidad intelectual y del 1% para personas con enfermedad mental[39].

[34] El art. 2 RD 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad, posibilita que las plazas reservadas para personas con discapacidad puedan incluirse dentro de las convocatorias de plazas de ingreso ordinario o convocarse en un turno independiente. Pues bien, las plazas reservadas para personas con discapacidad intelectual se realizan en convocatoria independiente, excepto las de promoción interna, que se convocarán conjuntamente con el resto de la misma.

[35] En concreto, el RD 636/2021, de 27 de julio, oferta 184 plazas de funcionario (promoción interna) de Auxiliares Administrativos C2; y 256 plazas laboral (acceso libre) de personal laboral AGE.

[36] BOE núm. 76, de 30 de marzo de 2022.

[37] BOE núm. 303, de 17 de diciembre de 2004. En complemento del RD 2271/2004, la Orden PRE/1822/2006, de 9 de junio (BOE núm. 140, de 13 de junio de 2006), fijó los criterios generales a tener en cuenta para la adaptación de tiempos adicionales en los procesos selectivos para el acceso al empleo público de personas con discapacidad.

[38] BOJA núm. 191, de 4 de octubre de 2017.

[39] En Andalucía, el Decreto 222/2021, de 14 de septiembre, reserva 54 plazas a personas con discapacidad intelectual, de las que 49 son de acceso libre, y 5 de promoción interna (tipo de plazas ofertadas por primera vez en Andalucía). De acceso libre, se ofertan 2 plazas de funcionario Cuerpo General de Administrativos C1; 20 plazas funcionario Auxiliares Administrativos C2; 12 plazas laboral fijo de Personal de Limpieza y Alojamiento; 5 plazas laboral fijo Personal Asistente Restauración (pinche); 10 plazas laboral fijo personal de Oficios (peón).

También en Extremadura[40] se exige que al menos un 10% de las plazas de empleo público se reserven a personas con discapacidad y que, de esa reserva, un mínimo del 2% de las plazas se destine a las personas que acrediten una discapacidad intelectual (aunque no establece reserva específica para las personas con enfermedad mental). En cambio, la Comunitat Valenciana mantiene los mismos porcentajes de reserva que la normativa básica estatal[41], y en la Comunidad Autónoma de Madrid, la regulación contenida en el vigente Decreto 54/2006, de 22 de junio[42], del Consejo de Gobierno, infringe directamente el mínimo exigido por el EBEP sin que hasta el momento se haya procedido a su derogación o modificación formal, al disponer que el cupo de plazas para las personas con discapacidad en general será, como mínimo, del 6% (y no del 7%), sin establecer reserva específica alguna a favor de las personas con discapacidad intelectual.

B) Ayudas a la contratación laboral indefinida en el mercado ordinario

Con el objetivo de facilitar la inserción laboral de las personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo, el RD 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo[43], prevé una serie de ayudas y subvenciones públicas dirigidas a financiar la contratación laboral indefinida de este colectivo por parte de empresas, personas trabajadoras autónomas o entidades sin ánimo de lucro, así como a facilitar la transformación en indefinidos de los contratos de trabajo duración determinada, temporales y formativos, que las personas con discapacidad hayan suscrito (art. 47 RD 818/2021).

En términos generales, la norma reglamentaria -dictada en atención al desarrollo previsto en el art. 38 del RD Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo[44]-, compila, integra y actualiza los programas comunes de políticas activas de empleo (en total 17 de aplicación a todo el Estado, de los que 7 son programas nuevos), todos ellos diseñados en torno a la consecución de los grandes objetivos generales de la política española de empleo de los últimos tiempos, como son el de conseguir la reducción del desempleo, especialmente el que afecta a los colectivos más vulnerables, y el de fomentar la creación de empleo estable y de calidad[45].

En consonancia con lo dispuesto en los arts. 2.d) y 30 de la Ley de Empleo[46], uno de los colectivos considerados por el art. 3 del RD 818/2021 como destinario prioritario de los programas comunes de activación para el empleo en él regulados es el representado por las personas con

[40] Ley 9/2016, de 12 de diciembre, de modificación de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura. BOE núm. 7, de 9 de enero de 2017.

[41] Ley 11/2017, de 19 de mayo, de la Generalitat, de modificación de la Ley 10/2010, de 9 de junio, de la Generalitat, de ordenación y gestión de la función pública valenciana DOGV núm. 8050, de 29 de mayo de 2017.

[42] Por el que se regula el acceso de las personas con discapacidad a la Administración de la Comunidad de Madrid, BOCM núm. 150, de 26 de junio de 2006.

[43] BOE núm. 233, de 29 de septiembre de 2021.

[44] Según este precepto legal: "*Los servicios y programas de políticas activas de empleo darán cobertura a los Ejes establecidos en el artículo 10.4 y se diseñarán y desarrollarán por las comunidades autónomas y por el Servicio Público de Empleo Estatal en el ámbito de sus competencias teniendo en cuenta los contenidos comunes establecidos en la normativa estatal de aplicación. A estos efectos, reglamentariamente se regularán servicios y programas y contenidos comunes que serán de aplicación en todo el territorio del Estado. Este desarrollo reglamentario incluirá un marco legal de medidas estatales de políticas activas de empleo dirigidas de manera integrada a favorecer la inclusión laboral de las personas con discapacidad, que establecerá los contenidos mínimos que serán de aplicación en el conjunto del Estado".*

[45] En general, el Real Decreto se encarga de regular los aspectos esenciales de los programas comunes de activación para empleo del Sistema Nacional de Empleo, que podrán ser aplicados y, en su caso, desarrollados en sus aspectos no esenciales, por los servicios públicos de empleo competentes; establecer las cuantías de referencia a efectos de la financiación de los citados programas; regular su gestión, evaluación y seguimiento, así como su coordinación en el marco del Sistema Nacional de Empleo; e incorporar un marco dirigido a favorecer la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

[46] La Ley de empleo incluye a las personas con discapacidad dentro de los colectivos vulnerables, junto con mayores de 45 años, mujeres y jóvenes.

discapacidad, entendidas como "*aquéllas que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33%*", [art. 5 b) RD 818/2021], y en especial el de las personas con discapacidad *"que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo*", dentro de las que la norma expresamente incluye a las personas con una discapacidad intelectual en grado igual o superior al 33% [art. 5 c) RD 818/2021][47].

Este especial énfasis en el empleo de las personas con diversidad funcional, y en particular en el de aquéllas que presentan mayores dificultades de inserción laboral (como son las personas con discapacidad intelectual), se manifiesta en el hecho de que a los miembros del colectivo les resulte de aplicación -siempre que estén desempleados e inscritos como demandantes de empleo-, tanto el programa destinado específicamente a fomentar la inserción laboral de las personas con discapacidad (arts. 47 a 50 RD 818/2021), como el previsto para evitar la discriminación por razón de edad que pueda sufrir cualquier persona en el acceso al mercado laboral (art. 75 y 76 RD 818/2021).

En concreto, dentro de las subvenciones anuales previstas en el "programa de inserción laboral de personas con discapacidad", las destinadas a la contratación indefinida inicial y a tiempo completo de las personas con discapacidad intelectual en grado igual o superior al 33% será de 7.000 euros como regla general (frente a los 5.500 euros que se prevén para la contratación del resto de personas con discapacidad), y de 7.500 euros (frente a los 6.000 euros establecidos para el resto de discapacidades) si la persona con discapacidad intelectual en el grado señalado es asimismo mayor de 45 años de edad o mujer, o pertenece a cualquier otro colectivo vulnerable que determinen los servicios públicos de empleo. Cuantías que se podrán incrementar hasta en 2.000 euros adicionales cuando la contratación se realice por personas trabajadoras autónomas o por una cooperativa o sociedad laboral que contraten a su primer empleado, o bien cuando las personas trabajadoras con discapacidad procedan de un enclave laboral[48] (art. 48.1 RD 818/2021).

Por su parte, el colectivo prioritario de las acciones de políticas activas de empleo que componen el "programa para evitar la discriminación por razón de edad" es el de las personas demandantes de empleo mayores de 45 años. Para ellas, como incentivo a su contratación laboral indefinida se prevé una subvención anual cuya cuantía de referencia se fija en 5.500 euros, como regla general, y en 7000 euros para el caso en que la persona contratada ostente, a su vez, la condición de desempleada de larga duración. Pero si en la persona mayor de 45 años confluyen, además, otras circunstancias personales como la de padecer cualquier tipo de discapacidad, incluida la intelectual (o la de ser mujer o pertenecer a cualquier otro colectivo vulnerable que determine el servicio público de empleo competente), las cuantías citadas se elevarán a 6000 euros y a 7.500 euros, respectivamente, reconociéndose también para estos casos la posibilidad de que los servicios públicos de empleo concedan una cuantía adicional de hasta 2.000 euros si se trata de primera contratación por una persona trabajadora autónoma (art. 76 RD 818/21).

Junto a la concesión de subvenciones, otra de las medidas económicos empleadas para incentivar la contratación indefinida de las personas con discapacidad intelectual son las tradicionales

[47] Dentro de las "personas con discapacidad que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo", la norma también incluye a las personas con parálisis cerebral, con trastorno de la salud mental, o con trastorno del espectro del autismo, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33%, así como a las personas con discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 %. Una definición en línea con lo recogida por la Ley 43/2006, de 29 de diciembre -para la mejora del crecimiento y del empleo-, a la hora de delimitar al grupo de trabajadores considerados "con especiales dificultades para su inserción laboral", dentro de los que incluye: de un lado, a las personas con parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33%, y de otro lado, a las personas con discapacidad física o sensorial, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65% (arts. 2.2 y 6.3 de la Ley 43/2006).

[48] En este último caso, la aplicación del incremento requiere "*que la empresa colaboradora realice la contratación sin solución de continuidad y transcurrido, al menos, un plazo de tres meses desde la incorporación del trabajador o trabajadora al enclave*", conforme al art. 48.1 b) RD 818/2021).

bonificaciones a la aportación empresarial a la Seguridad Social. A ellas se refiere el art. 2.2 de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora y el crecimiento del empleo[49], de cuyos apartados 1), 2) y 3) se infiere que, la contratación laboral indefinida de personas con discapacidad intelectual en grado igual o superior al 33%, generará a favor de la persona o entidad empleadora el derecho a disfrutar durante toda la vigencia del contrato de una bonificación mensual de la cuota empresarial a la Seguridad Social de 425 euros/mes (frente a los 375 euros/mes que con carácter general se prevén para las personas con discapacidad en general), que se incrementará en 100 euros/mes si la persona con discapacidad tiene en el momento de la contratación 45 o más años de edad, o en 70,83 euros/mes si se trata de una mujer.

Finalmente, tanto las subvenciones como las bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social han sido igualmente extendidas, como instrumentos de fomento de la contratación laboral indefinida, a las personas con capacidad intelectual límite, definidas por el art. 2 del RD 368/2021, de 25 de mayo, como "*aquellas personas inscritas en los Servicios Públicos de Empleo como demandantes de empleo no ocupados que acrediten oficialmente, según los baremos vigentes de valoración de la situación de discapacidad, al menos un 20% de discapacidad intelectual y que no alcancen el 33%"*.

Estos beneficios económicos, de los que el sector público queda excluido *ex* art. 3.3 RD 368/2021, consisten, de un lado, en una subvención de 2.000 euros por cada contrato de trabajo indefinido celebrado a tiempo completo con una persona con capacidad intelectual límite, y de otro lado, en subvenciones destinadas a la adaptación de los puestos de trabajo, o a la dotación de equipos de protección personal necesarios para evitar accidentes laborales o para eliminar barreras u obstáculos que impidan o dificulten el trabajo, previo informe favorable de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre la existencia de esa necesidad de adaptación o de adquisición de medios especiales de protección personal.

Así lo dispone la Disposición adicional tercera del RD 1451/1983, de 11 de mayo[50], añadida por el art. 4 RD 368/2021, al indicar que será de aplicación a los contratos de trabajo indefinidos que se concierten con este colectivo, tanto el régimen de subvención previsto en el art. 7 RD 1451/1983 -con la salvedad de que, en estos casos, el importe a abonar no será de 3.907 euros sino inferior, de 2.000 euros-, como las subvenciones establecidas en el art. 12 RD 1451/1983, con cargo al servicio público de empleo estatal, para la adaptación de puestos o dotación de equipos de protección personal.

Y el último de los beneficios a citar, asimismo previsto para incentivar el empleo indefinido de este particular colectivo, consiste en una bonificación mensual de la cuota empresarial a la Seguridad Social por cada trabajador contratado de 125 euros/mes (1.500 euros/año), que se aplicará durante cuatro años desde la fecha de celebración del contrato, tal y como estipula el apartado 4 quárter de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora y el crecimiento del empleo (recientemente añadido por la Disposición final primera del RD-Ley 11/2021, de 27 de mayo[51]). Una cantidad notablemente inferior a los 375 euros/mes de bonificación que se establecen con carácter general para la contratación indefinida de personas con discapacidad, pero que, en cualquier caso, contribuye a alcanzar en mayor o menor medida -junto al resto de incentivos expuestos- el propósito de hacer efectivo el mandato legal de implantar medidas de acción positiva dirigidas a promover el acceso al empleo de las personas con capacidad intelectual límite (Disposición adicional sexta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto).

[49] BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2006.

[50] Por el que en cumplimiento de lo previsto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, se regula el empleo selectivo y las medidas de fomento del empleo de los trabajadores minusválidos. BOE núm. 133, de 4 de junio de 1983.

[51] Sobre medidas urgentes para la defensa del empleo, la reactivación económica y la protección de los trabajadores autónomos. BOE núm. 127, de 28 de mayo de 2021.

C) Empleo con apoyo para personas con discapacidad intelectual y capacidad intelectual límite

Dentro del amplio y heterogéneo grupo de personas con diversidad funcional, las mayores dificultades de acceso al mercado ordinario de trabajo en las que se encuentran ciertos colectivos, como es el de las personas con discapacidad intelectual, exigen la adopción a su favor de medidas específicas que pueden considerarse de acción o discriminación positiva -por quedar excluidas de las mismas el resto de personas con discapacidad-, y que se traducen en tratamientos más intensos y diferenciados para estimular su empleabilidad. A este propósito de diseñar nuevas fórmulas de inserción laboral que tengan en cuenta la diversidad y pluralidad que caracterizan a la población con discapacidad, y que atiendan de manera diferencia a sus distintas demandas y necesidades, pretendió responder el RD 870/2007, de 2 de julio, por el que se regula el programa de empleo con apoyo como medida de fomento de empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo[52].

A través de esta norma reglamentaria, modificada por RD 818/2021, el empleo con apoyo se presentó como "*una de las medidas que puede favorecer de modo más importante la inserción de las personas con discapacidad severa en el mercado de trabajo ordinario*", y se definió como un "*conjunto de acciones de orientación y acompañamiento individualizado en el puesto de trabajo, prestadas por preparadores laborales especializados, que tienen por objeto facilitar la adaptación social y laboral de trabajadores con discapacidad con especiales dificultades de inserción laboral en empresas del mercado ordinario de trabajo en condiciones similares al resto de los trabajadores que desempeñan puestos equivalentes*" (art. 2.1 RD 870/2007). Y en este mismo sentido se pronuncia la actual LGDPD al definir en su art. 41 a los denominados "Servicios de Empleo con Apoyo" como "*el conjunto de acciones de orientación y acompañamiento individualizado en el puesto de trabajo, que tienen por objeto facilitar la adaptación social y laboral de personas trabajadoras con discapacidad con especiales dificultades de inclusión laboral en empresas del mercado ordinario de trabajo en condiciones similares al resto de los trabajadores que desempeñan puestos equivalentes*", remitiendo la regulación de estos Servicios a la correspondiente normativa reglamentaria.

Por tanto, frente al empleo segregado, el empleo con apoyo pretende conseguir que las personas con discapacidad y dificultades específicas para obtener un empleo puedan acceder, mantenerse y promocionarse como trabajadoras en una empresa ordinaria, articulando para ello una serie de acciones y servicios profesionales individualizados que permitan compensar o superar sus dificultades. Surge y actúa como una estrategia de empleabilidad alternativa al empleo protegido en enclaves laborales y centros especiales de empleo, que resulta más acorde con un tratamiento de la discapacidad desde el enfoque social y de derechos diseñado por la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en cuyo art. 27 apuesta claramente por la inserción de las personas con discapacidad "*en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles*"[53].

Entre los colectivos destinatarios del programa de empleo con apoyo regulado en el RD 870/2007 se encuentran las personas con discapacidad intelectual en grado igual o superior al 33% que, o bien estén desempleadas e inscritas en los servicios públicos de empleo como demandantes de

[52] BOE núm. 168, de 14 de julio de 2007.

[53] En este sentido, afirma Rey Pérez, J.L. que el enfoque social de la discapacidad del que parte la Convención entiende que los obstáculos para la integración tienen una naturaleza social y que, por ello, cambiando la sociedad y sus normas es posible lograr un diseño universal accesible que logre la plena integración. Lo que trasladado al terreno del empleo se traduce en la conveniencia de que, la integración de las personas con discapacidad, se produzca en el mercado laboral ordinario y no en uno segregado o protegido que, a la luz de la Convención, solo tiene sentido como algo transitorio que posibilita una ulterior inserción de la persona en un empleo ordinario. *Vid.* "Empleo de personas con discapacidad en la economía social. La contribución de los Centros Especiales de Empleo en el marco de la Convención de los derechos de las personas con discapacidad", Actas del *IX Coloquio Ibérico Internacional de Cooperativismo y Economía Social: Economía Social y globalización: nuevos desafíos, nuevas oportunidades*, 2017. https://repositorio.comillas.edu/xmlui/handle/11531/21648 (Consulta: 5 de mayo de 2022).

empleo, o bien se hallen contratadas por centros especiales de empleo (art. 3.1 RD 870/2007)[54]. Y pese a que la contratación laboral indefinida de las mismas no es condición indispensable para aplicar las medidas de apoyo que la norma prevé, si se establecen limitaciones tanto a la contratación temporal como a la contratación a tiempo parcial, exigiéndose que la duración del contrato no sea inferior a seis meses y que, en caso de pactarse una jornada laboral a tiempo parcial, ésta sea al menos del 50% de la jornada de un trabajador a tiempo completo comparable (art. 3.2 RD 870/2007).

De forma sintetizada, el proceso de inserción de las personas beneficiarias del programa en una empresa del mercado ordinario de trabajo orbita en torno a dos elementos fundamentales: las acciones de apoyo y la figura del preparador laboral.

A las acciones de apoyo se refiere el art. 2.2 RD 870/2007, donde se precisa que éstas se desarrollarán en el marco de los "proyectos de empleo con apoyo" que sean promovidos por la entidades habilitadas al efecto *ex* art. 4 RD 870/2007, y que dichos proyectos deberán de incorporar, como mínimo, las acciones de apoyo que en el propio artículo se enumeran (acciones de orientación, asesoramiento, acompañamiento, adaptación al puesto de trabajo y al entorno laboral, seguimiento y evaluación del proceso de inserción…).

Junto a la descripción detallada de estas acciones, se exige que los proyectos hagan constar, entre otros aspectos señalados en el art.5.1 RD 870/2007, la identificación de la entidad promotora que vaya a llevar a cabo las acciones y de la empresa que se comprometa a contratar a las personas con discapacidad que vayan a recibir apoyo, pudiendo ser ésta la propia entidad promotora u otra empresa o empresas distintas con las que la promotora haya suscrito un convenio de colaboración en los términos del art. 6 RD 870/2007. Y si bien estos proyectos podrán durar, como regla general, entre seis meses y un año, prorrogable hasta dos años más, para las personas con discapacidad intelectual se prevé la posibilidad de que ese plazo máximo de tres años se amplíe por el tiempo indispensable cuando se detecten situaciones de especial dificultad que exijan necesidades específicas de apoyo (art. 5.2 RD 870/2007).

En cuanto a los preparadores laborales[55], cuya contratación laboral corresponde a la propia entidad promotora[56], éstos serán los encargados de prestar a las personas con discapacidad los servicios y acciones detalladas en los proyectos de empleo con apoyo, con el objetivo de lograr que sean lo más autónomas posible en el desempeño de sus trabajos y en sus relaciones con el entorno laboral. El número de personas con discapacidad que podrán ser atendidas simultáneamente por un mismo preparador dependerá del tipo y grado de discapacidad, situándose la cifra máxima en 3 cuando se trate de personas con discapacidad intelectual en grado igual o superior al 65%, y en 5 personas máximo en caso de que también padezcan una discapacidad intelectual pero en grado inferior al 65 % e igual o superior al 33%. Y en cuanto al tiempo de atención que el preparador deberá prestar a cada persona trabajadora con discapacidad, éste también estará en función del tipo y grado de discapacidad. De modo que para las personas con discapacidad intelectual, la atención recibida no podrá ser inferior a un tercio de su jornada laboral en caso de que tenga reconocido un grado de discapacidad igual o

[54] Junto a ellas, el programa también incluye a las personas con trastorno de la salud mental y con trastorno del espectro del autismo, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33%; a las personas con una discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65%; y a las personas sordas y con discapacidad auditiva con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33%. Además, matiza la norma que en caso de que la persona con discapacidad contratada procediera de la plantilla de un centro especial de empleo, pasará a la situación de excedencia voluntaria en dicho centro (art. 3.3 RD 870/2007).

[55] Conforme al art. 7.1 RD 870/2007, los preparadores laborales deberán estar en posesión de una titulación mínima de formación profesional de grado medio o equivalente, y acreditar una experiencia previa de al menos un año en actividades de integración laboral de personas con discapacidad que les capacite para la realización de las funciones propias de su puesto.

[56] En cualquier caso, los costes laborales y de Seguridad Social derivados de la contratación de los preparadores laborales por las entidades promotoras son públicamente subvencionados conforme al art 8 RD 870/2007.

superior al 65 %, ni inferior a un quinto de su jornada laboral si el grado de discapacidad reconocido es igual o superior al 33% e inferior al 65 % (art.7.2 RD 870/2007).

En cualquier caso, para sufragar los costes laborales y de Seguridad Social derivados de la contratación de los preparadores laborales por las entidades promotoras, se prevén un conjunto de subvenciones públicas cuyas cuantías estarán en función del número de personas trabajadoras con discapacidad que sean destinatarias de las acciones de empleo con apoyo fijadas en el programa, así como del tipo y grado de discapacidad que éstas padezcan. En concreto, las ayudas económicas ascenderán a 6.600 euros anuales por cada persona laboralmente contratada con discapacidad intelectual en grado igual o superior al 65%, y a 4.000 euros anuales por cada persona empleada con discapacidad intelectual en grado igual o superior al 33% e inferior al 65%[57].

Por otra parte, al igual que las medidas económicas de incentivo a la contratación laboral indefinida señaladas en el epígrafe anterior, esta medida laboral inclusiva -traducida en un conjunto de acciones de apoyo- ha sido extendida a las personas con capacidad intelectual límite (definidas como aquéllas con al menos un 20% de discapacidad intelectual pero que no alcanzan el 33%), a raíz de la modificación introducida por el art. 5 del RD 368/2021, de 25 de mayo, en la Disposición adicional primera del RD 870/2007, en cuyo apartado 2 expresamente declara que "*serán también destinatarias finales del programa de empleo con apoyo las personas con capacidad intelectual límite*" que sean empleadas por empresas privadas o trabajadores autónomos, con exclusión de las entidades del sector público, o que se incorporen en sociedades laborales o cooperativas como socios trabajadores o de trabajo.

Si bien, en este supuesto, el tiempo mínimo de atención que el preparador laboral deberá dedicar a cada persona trabajadora con capacidad intelectual límite es inferior al que debe invertir en las personas con discapacidad intelectual, sin que en ningún caso pueda estar por debajo de la doceava parte de su jornada laboral, y la cuantía de la subvención a la que tendrá derecho la entidad promotora del proyecto de empleo con apoyo se rebaja a la cantidad 1.625 euros anuales, por cada persona con capacidad intelectual límite incluida como destinataria de las acciones del programa.

En todo caso, dada la prioridad que las políticas sociales deben otorgar al empleo ordinario frente al empleo protegido o segregado, es previsible que las técnicas de apoyo al empleo continúen en constante evolución para conseguir aumentar los niveles de inserción y permanencia en el mercado ordinario de trabajo de las personas con discapacidad, y en especial de aquéllas con mayores dificultades de empleabilidad, como son las personas con discapacidad intelectual.

Muestra de este continuo replanteamiento son los actuales itinerarios de inclusión laboral para personas con discapacidad intelectual que el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en colaboración con la asociación española "Plena Inclusión"[58], ha puesto en funcionamiento de forma experimental para promover nuevas oportunidades de empleo a través de la metodología del empleo personalizado[59].

---

[57] Según el art. 8.2, párrafo 3º, del RD 870/2007: "Estas subvenciones se reducirán proporcionalmente en función de la duración del contrato de cada persona trabajadora con discapacidad, así como en función de su jornada en el supuesto de que el contrato sea a tiempo parcial. Asimismo, la cuantía de la subvención no podrá superar el salario que corresponda a la persona trabajadora según la normativa laboral que le resulte de aplicación más la correspondiente cotización empresarial a la Seguridad Social por todos los conceptos".

[58] Confederación de asociaciones sin ánimo de lucro que velan por el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad intelectual y del desarrollo en España: https://www.plenainclusion.org/?gclid=Cj0KCQjwntCVBhDdARIsAMEwACk8ls9ODcNNuCqrRGyWoR6mQeCgcJwjUgUa-yZcKRq4IrovZfjdJ_waApEWEALw_wcB (Consultado: 17 de abril de 2022).

[59] Noticia publicada en *La Revista de la Seguridad Social*, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones: https://revista.seg-social.es/-/el-ministerio-de-inclusi%C3%B3n-y-plena-inclusi%C3%B3n-desarrollar%C3%A1n-itinerarios-de-integraci%C3%B3n-laboral-para-personas-con-discapacidad-intelectual (consultado 5 de junio de 2022).

Tales itinerarios se desarrollan al amparo del RD 378/2022, de 17 de mayo[60], donde se regula la concesión directa, a entidades del Tercer Sector de Acción Social, de subvenciones destinadas a la realización de proyectos piloto innovadores para el desarrollo de itinerarios de inclusión social y su evaluación, con el propósito de que sus resultados sean publicados y contribuyan a la generación de conocimiento de la política de inclusión. Y aunque los destinatarios principales de los itinerarios que se implementen habrán de ser las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital, la norma reglamentaria también permite que los mismos sean diseñados para otros colectivos en situación o riesgo de exclusión social, entre los que expresamente incluye al conformado por las personas con discapacidad (art. 5.1 RD 378/2022).

2. Empleo protegido en las personas con discapacidad intelectual

Como el resto de personas con discapacidad definidas en el art. 4 LGDPD, también las personas con una diversidad funcional de tipo intelectual en grado igual o superior al 33% pueden ser incorporadas como trabajadoras por cuenta ajena en los Centros Especiales de Empleo, a cuya regulación sigue atendiendo el RD 2273/1985, de 4 de diciembre.

Según la definición dada a los mismos por el art. 43.1 LGDPD, el objetivo principal de estos Centros -en los que al menos el 70% de la plantilla deberá estar conformada por personas con discapacidad- es el de "*realizar una actividad productiva de bienes o de servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado*", y su finalidad la de "*asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad*", al tiempo que actuar como "*medio de inclusión del mayor número de estas personas en el régimen de empleo ordinario*", estando igualmente obligados a "*prestar, a través de las unidades de apoyo, los servicios de ajuste personal y social que requieran las personas trabajadoras con discapacidad*".

Sin embargo, pese a haber sido concebidos como instrumentos de tránsito o puente hacia el empleo ordinario, la práctica los ha ido consolidando como la principal fuente de empleo de las personas con discapacidad al aglutinar gran parte de los contratos de trabajo que se conciertan con este colectivo. Y es que, según datos de ODISMET, del total de 114.315 contrataciones específicas a personas con discapacidad realizadas en el año 2021, 85.902 contrataciones (el 75,1% de todos los contratos específicos realizados) se formalizaron en centros especiales de empleo (un 31,2% más respecto al año anterior)[61], siendo los centros especiales de empleo de iniciativa social (creados por entidades sin ánimo de lucro al amparo del art.43.4 LGDPD) los que suelen emplear a un mayor número personas con discapacidad, y especialmente a aquéllas con mayores necesidades de apoyo por tener una discapacidad física, sensorial, intelectual o una enfermedad mental, de más del 65% [62].

De hecho, las mayores dificultades de acceso al mercado laboral ordinario a las que se suelen enfrentar las personas con una discapacidad tan compleja como la intelectual (en parte asociadas a sus dificultades de relación, aprendizaje, comunicación, aplicación de conocimientos y desarrollo de tareas), en comparación con las que afectan a otro tipo de discapacidades de carácter físico o sensorial, explican que prácticamente la mitad de las personas empleadas en estos centros sean personas con discapacidad psíquica, dentro de la que se incluye la intelectual y la enfermedad mental[63].

La relación que media entre el centro especial de empleo y la persona trabajadora con discapacidad es una relación laboral de carácter especial *ex* art. 2.1.g) del Estatuto de los Trabajadores

[60] Por el que se regula la concesión directa de subvenciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el ámbito de la inclusión social, por un importe de 102.036.066 euros, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. BOE núm. 118, de 18 de mayo de 2022.

[61] Observatorio sobre Discapacidad y Mercado de trabajo en España: https://odismet.es/print/pdf/node/118

[62] Información obtenida del Observatorio de la Asociación Empresarial para la Discapacidad *IV Análisis de Datos sobre Empleo y Discapacidad Intelectual*: https://media.timtul.com/media/crm_aedis/Analisis%20datos%20empleo%20y%20DI%202020_20210212113140.pdf

[63] Observatorio sobre Discapacidad y Mercado de trabajo en España https://odismet.es/print/pdf/node/119

(aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre), que se rige por lo dispuesto en el RD 1368/1985, de 17 de julio, mediante el que se regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en los Centros Especiales de Empleo[64].

Empleando una anacrónica terminología en alusión a las personas con discapacidad, la norma reglamentaria aborda la regulación de los distintos aspectos de esa relación con el criterio básico de "*recoger un esquema de derechos y deberes laborales lo más aproximado posible al de las relaciones laborales comunes*", y junto a él establecer "*una serie de peculiaridades derivadas de las específicas condiciones de los minusválidos, de forma que se cumpla el objetivo de integración laboral de los trabajadores minusválidos propio de estos Centros Especiales*". Y aunque el régimen jurídico aplicable a este tipo de relaciones laborales no establece distinciones regulativas relevantes en función del tipo de discapacidad presentada por la persona trabajadora, sí podemos destacar, en relación a las personas con discapacidad intelectual (que suponemos deben entenderse incluidas en lo que la norma incorrectamente denomina "*minusválido psíquico*"), dos especificidades que atañen a las modalidades del contrato de trabajo.

La primera afecta al tiempo que se ha de destinar a la formación teórica en el contrato de trabajo para la formación (actual "contrato de trabajo de formación en alternancia" del art. 11, apartados 1 y 2, del Estatuto de los Trabajadores). Mientras que para el resto de personas con discapacidad la formación teórica es parte consustancial del contrato, y el tiempo invertido en la misma podrá alcanzar hasta un límite máximo de dos tercios de la jornada laboral máxima convencional o legalmente fijada, para las personas con discapacidad intelectual se admite que el tiempo de formación teórica sea directamente suprimido cuando el grado de discapacidad no les permita realizarla [art. 7.Dos.c) RD 1368/1985]. Y la segunda particularidad, relacionada con el contrato de trabajo a domicilio regulado en el art. 13 del Estatuto de los Trabajadores, se refiere a la prohibición que rige para los centros especiales de empleo de concertar este tipo contractual con las personas con discapacidad intelectual [art. 7.Tres.a) RD 1368/1985].

No obstante, tras la reforma laboral acometida por el RD-Ley 32/2021, de 28 de diciembre[65], desaparece la previsión que en su día introdujera la Disposición adicional segunda del RD1529/2012, de 8 de noviembre[66], en el art. 11 del Estatuto de los Trabajadores, consistente en la posibilidad de que, las personas con discapacidad intelectual que concertaran con cualquier entidad, y no solo con centros especiales de empleo, un contrato de trabajo para la formación y el aprendizaje (actual contrato de trabajo de formación en alternancia), dedicaran hasta un 25% de su tiempo de trabajo efectivo a la realización de procedimientos de rehabilitación, habilitación o de ajuste personal y social.

En lo que respecta al ámbito subjetivo, no se prevé la inclusión de las personas con capacidad intelectual límite en esta forma de empleo protegido articulada a través de los Centros Especiales de Empleo, sin que por tanto tengan cabida en el 70% de la plantilla que como mínimo deberá estar constituida por personas con discapacidad, ni puedan, en consecuencia, ser sujetos de una relación laboral de carácter especial.

Por otra parte, el RD 818/2021 también ha incidido en el empleo protegido de las personas con discapacidad con las siguientes novedades en relación a las subvenciones públicas que en él se prevén.

De un lado, se incrementa la cuantía mínima de las subvenciones públicas del coste salarial de las personas con discapacidad que trabajen en centros especiales de empleo [art. 52.1.b) RD 818/2021], quedando fijadas para las personas con discapacidad intelectual en un importe equivalente

[64] BOE núm. 189, de 8 de agosto de 1985.

[65] De medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, BOE núm. 313, de 30 de diciembre de 2021.

[66] Por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual

a: el 55% del salario mínimo interprofesional vigente si es un contrato indefinido, frente al 50% si es una discapacidad física o sensorial; el 60% de dicho salario si, además, es mujer o mayor de 45 años de edad; y el 50% del salario mínimo interprofesional en caso de que la contratación sea temporal, frente al 40% fijado para la discapacidad física o sensorial [art. 54.1 a) RD 818/2021].

De otro lado, se incentiva que el tránsito de las personas trabajadores con discapacidad desde los Centros Especiales de Empleo al mercado ordinario de trabajo se efectúe sin necesidad de recurrir a un enclave laboral [art. 47.2 a) RD 818/2021][67], reconociendo a las empresas ordinarias que decidan contratar directamente a estas personas, siempre que sea con carácter indefinido y a tiempo completo, el derecho a percibir una subvención cuya cuantía será de 7.000 euros anuales cuando la persona contratada tenga una discapacidad intelectual, o de 7.500 si, además, es mujer o mayor de 45 años, frente a los 5.000 euros de subvención que se establecen con carácter general para la contratación indefinida del resto de personas con discapacidad [art. 48.1.a) RD 818/2021].

Y por último destacar que, al margen de los centros especiales de empleo, el RD 818/2021 extiende a las personas con discapacidad intelectual el "programa de inclusión laboral de personas en riesgo o situación de exclusión social", cuyo objeto es favorecer la inclusión laboral de personas en riesgo o situación de exclusión social mediante itinerarios personalizados de inserción desarrollados por empresas de inserción, o entidades sin ánimo de lucro con experiencia en programas de integración laboral de colectivos vulnerables (arts. 58-64 RD 818/2021). En este caso, se establece una subvención de 1.000 euros por participante en el itinerario con una duración tipo de 6 meses (cifra que se reducirá o incrementará proporcionalmente si la duración del itinerario es menor o mayor, sin que pueda ser inferior a 3 meses ni superior a 12 meses). Aunque en caso de que se cree un puesto de inserción o se mantenga para un período subvencionable de 12 meses, se podrá percibir una subvención de 12.120 euros por puesto creado o mantenido para sufragar parte del salario de la persona trabajadora y la cuota empresarial a la Seguridad Social (cifra que podrá incrementarse proporcionalmente para períodos superiores a 12 meses o disminuir si el período subvencionable fuera inferior)[68].

3. Fomento del autoempleo

Como medida alternativa al empleo por cuenta ajena, el emprendimiento ha venido constituyendo una opción para la inclusión laboral de las personas con cualquier tipo o grado de discapacidad en el mercado de trabajo ordinario. De ahí que la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo[69], destacara la necesidad de promover el autoempleo entre este colectivo exigiendo, de un lado, que las políticas de fomento del trabajo autónomo que los poderes públicos adopten presten especial atención a los colectivos de personas desfavorecidas o no suficientemente representadas, entre los cuales las personas con discapacidad deberán ocupar un lugar preferente (art. 27.3); y de otro lado, y con efectos más prácticos, que los programas de ayuda financiera al emprendimiento que los poderes públicos aprueben atiendan a la necesidad de tutela de los colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo (art. 29.2), dentro de los que sin duda habrá de entender comprendido, aun cuando la norma omita mención expresa al mismo, el de las personas con diversidad funcional.

---

[67] Con carácter previo al RD 818/2021, estos incentivos eran regulados por los art. 12 y 13 del RD 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- y se limitaban a la contratación de personas con discapacidad procedentes de un enclave laboral.

[68] Las entidades colaboradoras son empresas de inserción, asociaciones y entidades sin ánimo de lucro, agencias de colocación especializadas en la atención de estos colectivos, y empresas, autónomos y entidades privadas sin ánimo de lucro que contraten a participantes en itinerarios de inserción.

[69] BOE núm. 166, de 12 de julio de 2007. Para esta Ley, tendrán la consideración de personas con discapacidad las comprendidas en los apartados 1 y 2 del artículo 4 del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre (Disposición adicional decimoctava).

La misma relevancia parece dar al emprendimiento la actual LGDPD cuando, tras prever que "*las personas con discapacidad pueden ejercer su derecho al trabajo a través de […] Empleo autónomo*" [art. 37.2 c)], ordena a los poderes públicos a adoptar, en el ámbito de sus respectivas competencias, "*políticas de fomento del trabajo autónomo de personas con discapacidad dirigidas al establecimiento y desarrollo de iniciativas económicas y profesionales por cuenta propia, o a través de entidades de la economía social, de acuerdo con la normativa reguladora de la materia*" (art. 47).

No obstante, pese a la indudable voluntad legislativa de promover el empleo autónomo entre las personas con discapacidad, el número de autónomos pertenecientes a este colectivo en España sigue siendo relativamente bajo. Según datos del INE, en el año 2020, la cifra en miles de personas se situaba en 53,4 de 2.905,7 trabajadores por cuenta propia, habiendo experimentado una sensible mejoría con respecto al año anterior, en el que el número de autónomos con discapacidad estaba en 50,6[70].

Una de las medidas tradicionalmente utilizadas para fomentar tanto el inicio como el mantenimiento de una actividad por cuenta propia por parte de las personas con discapacidad, son las conocidas bonificaciones o reducciones en la cotización a la Seguridad Social actualmente reguladas en el art. 32 de la Ley 20/2007. Según este precepto legal, los destinatarios de estos beneficios -similares a los previstos en el art. 31 de la misma Ley para toda persona que inicie o reemprenda una actividad como trabajadora autónoma- serán las personas con cualquier tipo de discapacidad igual o superior al 33% que, o bien causen alta inicial en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, o bien no hayan estado en situación de alta en este Régimen en los 2 años inmediatamente anteriores a la fecha de efectos del alta[71] (o en los 3 años anteriores en caso de que el autónomo ya hubiera disfrutado de dichos beneficios en su anterior período de alta en el citado Régimen Especial).

El periodo máximo de disfrute de estos descuentos en la cotización por parte de las personas con discapacidad será de 5 años a contar desde la fecha de efectos del alta, siendo este periodo considerablemente superior al de los 24 meses que como máximo se prevén para el resto de autónomos con derecho a beneficios similares *ex* art. 31 Ley 20/2007. En particular, durante los 12 primeros meses (o 24 si la actividad se desarrolla en municipios de menos de 5.000 habitantes), la reducción aplicable dependerá de la base de cotización por la que decida optar el trabajador al darse de alta: si la base elegida es la mínima legal, consistirá en una cuota única mensual de 60 euros, y si es superior a la base mínima legal, tendrá derecho una reducción del 80% sobre su cuota por contingencias comunes. Mientras que, con posterioridad al periodo inicial de 12 meses (o de 24 si la actividad se desarrolla en municipios de menos de 5.000 habitantes), la bonificación a aplicar, con independencia de la base de cotización elegida, será del 50% sobre la cuota por contingencias comunes durante 48 meses, hasta completar un periodo máximo de 5 años desde la fecha de efectos del alta (o durante 36 meses, hasta completar un periodo máximo de 5 años, si la actividad se desarrolla en municipios de menos de 5.000 habitantes).

Al margen de este incentivo económico, en materia de Seguridad Social existieron otros instrumentos de fomento del autoempleo que, en su configuración inicial, se destinaron específicamente a las personas con discapacidad, como ocurrió con la posibilidad de capitalizar el importe de la prestación contributiva por desempleo para financiar el inicio de una actividad por cuenta propia, o con la posibilidad de compatibilizar el percibo periódico de esta prestación con el trabajo por cuenta propia durante sus primeros. Pero, en la actualidad, estos instrumentos han ampliado su ámbito subjetivo de aplicación hacia el resto de personas desempleadas y perceptoras de la prestación por desempleo, dejando de ser vías de autoempleo exclusivas de las personas con discapacidad, a las que también les sigue siendo de aplicación conforme a los arts. 33 y 34 de la Ley 20/2007.

[70] https://www.ine.es/prensa/epd_2020.pdf (Consulta: 15 de mayo de 2022).

[71] Lo previsto en el art. 32 de Ley 20/2007 es también aplicable a las víctimas de violencia de género y víctimas del terrorismo que se establezcan como trabajadores por cuenta propia.

De otro lado, dentro de las ayudas económicas estatales incluidas en el Programa de fomento del empleo autónomo del RD 818/2021, destinadas a facilitar la constitución y consolidación de un proyecto emprendedor por parte de las personas desempleadas en general, la discapacidad es tenida en cuenta:

En primer lugar, a efectos de determinar la cuantía de la subvención regulada en el art. 78 a) para el inicio de una actividad por cuenta propia. Conforme a lo dispuesto en esta norma, la cuantía de la subvención será de hasta 7.500 euros y se graduará en función de la pertenencia o no del beneficiario a algunos de los colectivos que, según los servicios públicos de empleo, presenten mayores dificultades de acceso al empleo, entre los que obligatoriamente se incluirá el colectivo de personas con discapacidad.

Y en segundo lugar, motiva el reconocimiento de la subvención por adaptación del puesto de trabajo regulada en el art. 78 e), destinada exclusivamente a la persona desempleada que se constituya como trabajadora o trabajador autónomo y tenga un grado de discapacidad igual o superior al 33 %. En este caso, la adaptación incluirá medidas de accesibilidad universal, cognitiva y de comunicación, dotación de medios de protección para evitar riesgos laborales, y eliminación de barreras arquitectónicas u obstáculos que impidan o dificulten su trabajo, y la cuantía máxima de la ayuda será de 1.800 euros, sin que en ningún supuesto pueda rebasar del coste real justificado por la referida adaptación, dotación o eliminación.

En cualquier caso, dejando un lado la inclusión de medidas de accesibilidad cognitiva dentro del ámbito material de las subvenciones destinada a la adaptación del puesto de trabajo, ninguno de los instrumentos estatales de fomento del autoempleo actualmente en vigor se dirige de forma particularizada a las personas con discapacidad intelectual, a las que resulta, por tanto, de aplicación las previstas para el conjunto del colectivo de personas con discapacidad sin ninguna especialidad. Y la misma alusión genérica se aprecia en las referencias al autoempleo realizadas por la nueva Estrategia, cuando incluye como reto promover y apoyar actividades de autoempleo o emprendimiento en sectores emergentes vinculados a la producción y distribución de alimentos ecológicos; reutilización, reciclaje y gestión de residuos; agroturismo; o servicios de cuidados a las personas.

III. LA RETIRADA DEL MERCADO LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL Y SU COBERTURA SOCIAL

Tan importante como posibilitar el acceso de las personas con discapacidad al mercado laboral es permitirles una salida digna del mismo, mediante una cobertura social adecuada a sus singularidades y a sus especiales dificultades de permanecer en activo alcanzada una edad en la que, el trabajo, deja de ser para ellos una opción materialmente viable.

Y a tal propósito de garantizar a las personas con discapacidad una vida decente tras su retirada laboral, pretenden atender ciertas medidas previstas por nuestro sistema público de Seguridad Social, algunas de ellas dirigidas a toda la población en general, y por tanto susceptibles de ser también aplicadas a las personas con discapacidad intelectual (como es el subsidio asistencia por desempleo para mayores de 52 años o la pensión no contributiva de invalidez), y otras específicamente configuradas para las personas con discapacidad, y en especial con discapacidad intelectual (como es la posibilidad de acceder a la pensión de jubilación ordinaria a una edad reducida o la de suscribir una convenio especial con la Seguridad Social), siendo a estas últimas a las que dedicamos los párrafos siguientes.

1. Adelanto de la edad ordinaria de jubilación

Con el propósito de paliar el mayor esfuerzo y penosidad que ocasiona para las personas con discapacidad la realización de una actividad profesional, nuestro sistema público de Seguridad

Social les permite acceder, previo cumplimiento de ciertos condicionantes, a la pensión de jubilación ordinara a una edad inferior a la fijada con carácter general y sin reducción alguna en la cuantía de la prestación.

Esta vía de reducción de la edad ordinaria de jubilación, en su origen circunscrita a quienes realizaran actividades de naturaleza tóxica, insalubre, penosa o peligrosa, fue extendida a las personas trabajadoras con un grado de discapacidad en grado igual o superior al 65% por la Disposición adicional primera de la Ley 35/2002, de 12 de julio, y posterior ampliada mediante el art. 3.Tres de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre[72], a quienes tuvieran un grado de discapacidad igual o superior al 45 % siempre que, en este caso, la discapacidad padecida fuera alguna de las reglamentariamente tasadas como determinantes de una reducción de la esperanza de vida.

En la actualidad, aunque ambos supuestos de adelanto de la edad ordinaria por razón de discapacidad se regulan en el art. 206 bis) LGSS, y abarcan a quienes hayan desempeñado una actividad profesional tanto en calidad de trabajadores por cuenta ajena como en calidad de trabajadores por cuenta propia[73], el desarrollo reglamentario de cada uno de ellos se lleva a cabo de forma independiente, siendo el primero regulado en el RD 1539/2003, de 5 de diciembre, por el que se establecen coeficientes reductores de la edad de jubilación a favor de los trabajadores que acreditan un grado importante de minusvalía[74], y el segundo -y más reciente en el tiempo- por el RD 1851/2009, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 161 bis de la Ley General de la Seguridad Social en cuanto a la anticipación de la jubilación de los trabajadores con discapacidad en grado igual o superior al 45 por ciento[75].

El primer supuesto, destinado a las personas trabajadoras con cualquier tipo de discapacidad, entre ellas la intelectual, en un grado considerablemente elevado (igual o superior al 65%), permite reducir la edad ordinaria de jubilación en un período equivalente al que resulte de aplicar, al tiempo efectivamente trabajado, un coeficiente que será del 0,25 como regla general, o del 0,50 cuando, junto al grado, se acredite la necesidad del concurso de otra persona para la realización de los actos esenciales de la vida ordinaria[76], sin que en ningún caso la aplicación de estos coeficientes pueda dar lugar a que el acceso a la pensión de jubilación ordinaria se produzca a una edad inferior a la de 52 años. Una limitación que solo tiene sentido para los que se benefician de un coeficiente reductor del 0,50, ya que, con un coeficiente del 0,25, es matemáticamente imposible reducir la edad hasta los 52 años.

En el segundo supuesto, si bien el grado de discapacidad requerido es inferior (a partir del 45%), no bastará con que en el sujeto concurra cualquier tipo de discapacidad, sino que deberá tratarse de alguna de las discapacidades tasadas en el RD 1851/2009, entre las que se encuentra la discapacidad intelectual por entender la norma que es una de las discapacidades en las que concurren evidencias que determinan, de forma generalizada y apreciable, una reducción de la esperanza de vida

[72] De medidas en materia de Seguridad Social, BOE núm. 291, de 5 de diciembre de 2007.

[73] Conforme al art. 318 d) LGSS, será también de aplicación a los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial de Seguridad Social de Trabajadores Autónomos o por cuenta propia lo dispuesto en el art. 206 bis LGSS, regulador de esta modalidad de jubilación.

[74] BOE núm. 304, de 20 de diciembre de 2003.

[75] BOE núm. 307, de 22 de diciembre de 2009.

[76] La necesidad de ayuda de tercera persona es una cuestión que del ámbito social, no sanitario, por lo que no consideramos que deba acreditarse mediante los mecanismos de valoración del grado de discapacidad, como hace la STS de 18 de febrero de 2015 (JUR\2015\130275), siendo innecesario en caso de que haya sido declarado un grado de dependencia. Sobre esta cuestión, *vid*. Maldonado Molina, J.A. "Coeficiente reductor de la jubilación de trabajadores con discapacidad: ¿quién valora la necesidad de ayuda de tercera persona?", *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. extraordinario, 2016, págs. 149-154. Al respecto, *vid*. igualmente Martínez Mateo, C.J., "La jubilación de los trabajadores con discapacidad", en *La protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo* (Dir. Monereo Perez, Moreno Vida, Márquez Prieto, Vila Tierno, Maldonado Molina), Laborum, Murcia, 2021, págs. 780 y ss.

de la persona que la padece[77]. Además, se exige haber trabajado durante al menos 15 años con esa discapacidad reconocida, y en lugar de aplicar coeficientes reductores, se fija directamente una edad mínima de acceso a la jubilación ordinaria que se sitúa en los 56 años[78].

Pese a todo, las condiciones exigidas para disfrutar de esta posibilidad legal de acceso a la jubilación ordinaria a una edad reducida son tan restrictivas que, durante todo el tiempo de vigencia de esta figura (desde que se regulara el primer supuesto en el año 2003), apenas ha tenido un impacto significativo entre el colectivo al que va dirigida[79].

Hasta el punto de que, el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, de 27 de octubre de 2020, en su Recomendación núm. 18 (titulada "Personas con discapacidad"), propuso corregir y flexibilizar el régimen jurídico de las medidas de anticipación de la edad de jubilación para las personas con discapacidad en aquellos aspectos que, por su rigidez, excluyen situaciones materialmente dignas de protección, como es el referido al tiempo de cotización requerido o las dificultades que se presentan respecto a la acreditación del mismo[80].

Una propuesta que, hasta el momento, solo se ha visto materializada en la Disposición adicional cuarta de la Ley 21/2021, de 28 de diciembre[81], donde se ordena al Gobierno que en el plazo máximo de 9 meses, y en línea con la Recomendación 18 del Pacto de Toledo, impulse una reforma del marco regulador del acceso a la pensión de jubilación de las personas con discapacidad, en la que se preste una atención particular a los problemas de quienes, dentro del colectivo, presenten mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, como las personas con parálisis cerebral, con trastorno de la salud mental, con discapacidad intelectual, o con trastorno del espectro del autismo, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33% (o las personas con discapacidad física o sensorial con un grado reconocido igual o superior al 65%).

2. Convenio especial para personas con discapacidad con especiales dificultades de inserción laboral

Para las personas con discapacidad que no tengan oportunidades de empleo y necesiten mantener sus carreras de seguro en orden a sus futuras jubilaciones, existe la posibilidad de suscribir un convenio especial con la Seguridad Social en unas condiciones más ventajosas que las establecidas para el convenio especial ordinario. Se trata de una modalidad de convenio que fue introducida y regulada por el RD 156/2013, de 1 de marzo[82], en cumplimiento del mandato dirigido al Gobierno por

[77] Además de la discapacidad intelectual, se incluye: b) Parálisis cerebral; c) Anomalías genéticas: 1º Síndrome de Down; 2º Síndrome de Prader Willi; 3º Síndrome X frágil; 4º Osteogénesis imperfecta; 5º Acondroplasia; 6º Fibrosis Quística; 7º Enfermedad de Wilson; d) Trastornos del espectro autista; e) Anomalías congénitas secundarias a Talidomida; f) Secuelas de polio o síndrome postpolio; g) Daño cerebral (adquirido): 1º Traumatismo craneoencefálico; 2º Secuelas de tumores del SNC, infecciones o intoxicaciones; h) Enfermedad mental: 1º Esquizofrenia; 2º Trastorno bipolar; i) Enfermedad neurológica: 1º Esclerosis Lateral Amiotrófica; 2º Esclerosis múltiple; 3º Leucodistrofias; 4º Síndrome de Tourette; 5º Lesión medular traumática.

[78] Maldonado Molina, J.A, "La jubilación a edades reducidas por la actividad o discapacidad", en Monereo Pérez y Maldonado Molina (Dirs.), *La Edad de Jubilación*. Ed. Comares, Granada, 2011, págs. 217-235.

[79] El 3 de noviembre de 2020, el Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, aportó en el Senado unos datos demoledores respecto de su eficacia: en los últimos 10 años, solo se acogieron a la jubilación anticipada para trabajadores con discapacidad igual o superior al 45% unos 2.675 trabajadores. En 2019 fueron 198 personas y en un "año normal", como 2015, fueron 345. Noticia de eldiario.es https://www.eldiario.es/economia/el-gobierno-facilitara-la-jubilacion-anticipada-de-los-trabajadores-con-discapacidad-a-partir-del-45_1_6384525.html (Consulta: 2 de junio de 2022).

[80] Boletín Oficial de las Cortes Generales núm. 175, Congreso de los Diputados, 10 de noviembre de 2020.

[81] De garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones. BOE núm. 312, de 29 de diciembre de 2021.

[82] Por el que se regula la suscripción de convenio especial por las personas con discapacidad que tengan especiales dificultades de inserción laboral. BOE núm.53, de 2 de marzo de 2013.

el apartado 3 de la Disposición adicional segunda de la Ley 27/2011, de 1 de agosto[83], encomendándole la regulación de este instituto jurídico a favor, no de todas las personas con discapacidad en general, sino tan solo de aquéllas que presentaran especiales dificultades de inserción laboral a efectos de garantizarles la cobertura de las prestaciones por jubilación y por muerte y supervivencia.

Así pues, el ámbito subjetivo de esta modalidad de convenio especial se limita a las personas con una discapacidad intelectual, parálisis cerebral, o enfermedad mental, en grado igual o superior al 33 % (elevándose el grado exigido al 65% si la discapacidad es física o sensorial), y su suscripción determinará la inclusión de la persona en el campo de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social, considerándose en situación asimilada a la de alta para la cobertura de las prestaciones de jubilación y de muerte y supervivencia, pero no para la cobertura de la incapacidad permanente como, de lo contrario, sí ocurre en el convenio especial ordinario.

Además, junto a la acreditación de estos tipos y grados de discapacidad, la norma requiere que la persona interesada en suscribir el convenio cumpla simultáneamente otros requisitos instrumentales, como el de estar desempleada e inscrita en el servicio público de empleo como demandante de empleo durante un período mínimo de 6 meses inmediatamente anteriores a la solicitud; el de no ostentar la condición de pensionista de incapacidad permanente o de jubilación, en sus modalidades contributiva o no contributiva; o el de residir legalmente en España y haberlo hecho durante 5 años, de los que 2 deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud de la suscripción del convenio especial, sin que sea exigible, en cambio, acreditar un periodo de cotización previo a la Seguridad Social (art. 1 RD 156/2013).

Pero el inconveniente, sin embargo, se encuentra en que el coste económico del convenio, mediante el pago periódico de las correspondientes cuotas a la Seguridad Social, corre a cargo exclusivo del suscriptor, y el importe de las cuotas mensuales a ingresar se obtiene aplicando al tope mínimo de cotización vigente en cada momento en el Régimen General de la Seguridad Social (1.166,70 euros/mes en el año 2022), el tipo de cotización previsto para las contingencias comunes (28,3%), y reduciendo la cantidad resultante (330,18 euros/mes) mediante la aplicación del coeficiente que anualmente determine el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (0,89% para el año 2022) [84].

Esta fórmula de cálculo, trasladada al presente año, se traduce en que, la persona desempleada con discapacidad que decida suscribir este convenio especial, deberá soportar mensualmente una cotización a la Seguridad Social de 293,86 euros al mes. Una cantidad que demuestra lo gravosa que puede resultar acogerse a esta medida social, sobre todo teniendo en cuenta que se accede a ella desde una situación de inactividad productiva, y que comporta limitar el ámbito de posibles beneficiarios a quienes, dentro del colectivo, cuenten con cierta solvencia económica y les reste, además, pocos años para poder completar el período de carencia exigido para el acceso a las prestaciones que suministra el convenio.

IV. CONCLUSIONES

— Al igual que el resto de discapacidades, la discapacidad intelectual debe ser tratada en nuestro país conforme al "modelo social y de derechos" diseñado por la Convención de la ONU sobre los "Derechos de las Personas con Discapacidad" (2006). Su abordaje desde un enfoque transversal, interseccional e inclusivo, se considera hoy día pieza clave para lograr un desarrollo sostenible de la sociedad, y en esta línea pretenden discurrir los programas y políticas sociales que se vienen implantando en los últimos años.

[83] Sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. BOE núm. 184, de 2 2011

[84] Orden PCM/244/2022, de 30 de marzo, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2022 (BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2022).

— Al objeto de reconocer y garantizar la titularidad y ejercicio efectivo de los derechos a las personas con discapacidad, la LGDPD utiliza un concepto omnicomprensivo de todas sus tipologías que incluye a las personas con discapacidad intelectual en un grado igual o superior al 33 %. Sin embargo, dada la generalidad de su contenido, carece de previsiones específicas que atiendan a las especiales dificultades a las que deben enfrentarse las personas con esta concreta diversidad funcional para participar en ciertos ámbitos de la vida diaria, como el laboral, en igualdad de condiciones que las demás.

— En materia de empleo, la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran todas las personas con discapacidad en general -tanto para acceder como para mantenerse en el mercado laboral- se acentúa cuando la discapacidad es de tipo intelectual y afecta, en consecuencia, a la capacidades de aprendizaje, desarrollo de tareas, y aplicación del conocimiento.

Así lo reflejan los datos oficiales y de ello se hace eco la actual Estrategia Española sobre Discapacidad (2022-2030), al considerar que las personas con "*limitaciones muy significativas en el funcionamiento intelectual que limitan notablemente la comprensión y la conducta adaptativa*", son personas con grandes necesidades de apoyo, que se caracterizan por requerir apoyos intensos y generalizados en las actividades básicas e instrumentales de la vida diaria, como en el aprendizaje o en el trabajo, y por precisar que se les dote de un estatus de prioridad dentro de las políticas sociales en aras a garantizarles su plena inclusión, una permanencia y salida digna del mercado laboral, y, en definitiva, una vida decente dentro de la sociedad.

— Ese tratamiento especial que desde las políticas sociales y de empleo requieren las personas con discapacidad intelectual, debe traducirse en la adopción a su favor de medidas de acción o discriminación positiva (consistentes en intervenciones más intensas y diferenciadas de las del resto de personas con discapacidad para estimular su empleabilidad), y debe continuar priorizando la inclusión laboral del colectivo en el mercado ordinario de trabajo (público o privado) a través del empleo con apoyo y el empleo personalizado. Máxime teniendo en cuenta que, en la actualidad, el empleo protegido o segregado y, por ende, menos inclusivo, canalizado a través de los enclaves laborales y los centros especiales de empleo, sigue siendo la fuente principal de ocupación de las personas con discapacidad intelectual, representando incluso a prácticamente la mitad de la plantilla de estos centros.

— En el plano jurídico-positivo, son varias las medidas que intentan favorecer de forma particularizada el acceso de las personas con discapacidad intelectual al mercado ordinario de trabajo.

  • En el ámbito del empleo público, existe una reserva específica de plazas para las personas con discapacidad intelectual con el fin de paliar su desventaja competitiva en los procesos selectivos en relación al resto de personas afectadas de cualquier otro tipo de discapacidad, física o sensorial.

  • Dentro de las medidas destinadas a fomentar la contratación laboral indefinida de las personas con diversidad funcional, las personas con discapacidad intelectual constituyen uno de los colectivos considerados como destinatarios prioritarios de las mismas. Lo que se refleja en el importe más elevado de los incentivos económicos (subvenciones y bonificaciones) previstos para su contratación, fijados desde una perspectiva interseccional que también tiene presente la confluencia de otros factores como el género o la edad.

- Y el mismo reforzamiento de medidas se aprecia en los programas de empleo con apoyo destinados a favorecer la inserción de las personas con discapacidad severa en el mercado de trabajo ordinario. En este caso, el grado de discapacidad intelectual será determinante para intensificar las acciones de apoyo individualizado prestadas por el preparador laboral, o para determinar la cuantía de las subvenciones destinadas a sufragar los costes laborales y de Seguridad Social derivados de la contratación de esta figura.

— Pese a lo anterior, la presencia casi testimonial de este particular colectivo en el mercado ordinario de trabajo, pone de relieve la ineficacia e insuficiencia de las medidas adoptadas hasta el momento, y la necesidad de continuar avanzando y mejorando las estrategias que realmente favorezcan la inserción perseguida. Aunque cierto es que resta por comprobar si, la reciente implantación de nuevos instrumentos, alguno de ellos en fase experimental como son los itinerarios personalizados de inclusión laboral destinados a personas con discapacidad intelectual (desarrollados al amparo del RD 818/2021, de 28 de septiembre, o del más reciente RD 378/2022, de 17 de mayo), tienen un impacto positivo en el propósito de aumentar sus niveles de inserción y permanencia en el mercado laboral ordinario.

— En lo que respecta al autoempleo, ninguno de los instrumentos estatales actualmente previstos para promover esta vía de acceso al mercado laboral ordinario se dirige de forma particularizada a las personas con discapacidad intelectual, a las que en cualquier caso les será de aplicación los incentivos previstos para el conjunto de personas con cualquier tipo de diversidad funcional, sin ninguna especialidad ni trato de favor. No se aprecia, pues, ningún interés especial en fomentar el trabajo por cuenta propia entre este concreto colectivo.

— Aunque el centro de imputación normativa de todas estas medidas destinadas a promover el acceso al empleo ordinario, tradicionalmente se ha limitado a las personas con discapacidad intelectual que tengan reconocido un grado de discapacidad del 33% o más, se aprecia una tendencia a abarcar dentro de las mismas, aunque de forma suavizada, a quienes acrediten tener una capacidad intelectual límite, entendiendo que tal condición concurrirá en quienes, sin alcanzar aquel porcentaje mínimo, acreditan al menos un 20% de discapacidad intelectual.

— Y, por último, tan importante como posibilitar el acceso de las personas con discapacidad intelectual al mercado laboral, es permitirles una salida digna del mismo mediante una protección social que sea adecuada a sus singularidades y a sus especiales dificultades de permanecer en activo tras alcanzar una edad en la que, el desempeño de una actividad profesional, deja de ser para ellos una opción materialmente viable. Por ello, urge que se revise en profundidad la normativa que actualmente regula la posibilidad de adelantar la edad ordinaria de jubilación para las personas con discapacidad, al objeto de flexibilizar sus requisitos de acceso y hacerla verdaderamente operativa, o que se articulen nuevos mecanismos sociales con los que cubrir de manera suficiente su retirada del mercado laboral por razón de edad o por cualquier otra causa ajena a su voluntad de permanecer en activo.

V. BIBLIOGRAFÍA

Cavalcante Carvalho, A.M., "Discriminación interseccional: concepto y consecuencias en la incidencia de violencia sexual contra mujeres con discapacidad", en *Journal of Feminist, Gender and Women Studies*, Marzo, 2018.

Cuesta, J.L., De La Fuente, R., y Ortega, T.: "Discapacidad intelectual: una interpretación en el marco del modelo social de la discapacidad", en *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas,* vol. 10, núm. 18, 2019.

Crowther, D. y Duarte Atoche, M.T.: "Responsabilidad social y discapacidad intelectual", en *Revista Internacional de Sociología*, vol. 72, núm. extra 1, 2014 (Ejemplar dedicado a: Procesos de exclusión social en un contexto de incertidumbre).

García Alonso, I.: "Concepto actual de discapacidad intelectual", *Intervención Psicosocial*, vol. 14, núm. 3, 2005.

Gil y Gil, J.L.: "Protección jurídico-laboral de las personas con discapacidad mental", *Anuario de la Facultad de Derecho*, núm. 5, 2012.

Maldonado Molina, J.A.: "La jubilación a edades reducidas por la actividad o discapacidad", en Monereo Pérez y Maldonado Molina (Dirs.), *La Edad de Jubilación*. Ed. Comares, Granada, 2011.

— "Coeficiente reductor de la jubilación de trabajadores con discapacidad: ¿quién valora la necesidad de ayuda de tercera persona?", *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. extraordinario, 2016.

— "Las jubilaciones anticipadas y por edad reducida en la ley 21/2021, de 28 de diciembre", *Estudios financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social. Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*, núm. 467, 2022.

Palacios, A.: "¿Un nuevo modelo de derechos humanos de la discapacidad? Algunas reflexiones -ligeras brisas- frente al necesario impulso de una nueva ola del modelo social", *Revista de la Red Iberoamericana de Expertos en la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad*, vol. 4, num. 2.

Pascual Bardají, J.: "Epidemiología de la discapacidad intelectual: Base Estatal de Datos de Personas con Valoración del Grado de Discapacidad 2017": http://www.pascalpsi.es/Docs/BDEPD2017.pdf (Consulta: 27 de marzo de 2022).

Rey Pérez, J.L.: "Empleo de personas con discapacidad en la economía social. La contribución de los Centros Especiales de Empleo en el marco de la Convención de los derechos de las personas con discapacidad", Actas del *IX Coloquio Ibérico Internacional de Cooperativismo y Economía Social: Economía Social y globalización: nuevos desafíos, nuevas oportunidades*, 2017. https://repositorio.comillas.edu/xmlui/handle/11531/21648 (Consulta: 5 de mayo de 2022).

VV.AA., Monereo Pérez, Moreno Vida, Márquez Prieto, Vila Tierno, Maldonado Molina (Dirs.), *La protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, Laborum, 2020.