

Los incentivos destinados al empleo ordinario por cuenta ajena de las personas con discapacidad y al empleo con apoyo.

David Gutiérrez Colominas

(Abogado en ejercicio y Doctorando de la Universidad Autónoma de Barcelona.
david.gutierrezco@e-campus.uab.cat)

Indice.

- 1.- Aproximación al marco de incentivos destinado a las personas con discapacidad.
- 2.- Los incentivos destinados al empleo ordinario por cuenta ajena de las personas con discapacidad.
 - 2.1.-Bonificaciones de cuotas empresariales de la Seguridad Social.
 - 2.2.- Subvenciones económicas directas.
 - 2.2.1.- Subvención por contrato realizado a personas con discapacidad.
 - 2.2.1.1.- Caracterización.
 - 2.2.1.2.- Consideraciones de interés.
 - A.-) La cuantía de la subvención y su actualización
 - B.-) El concepto de persona con discapacidad
 - C.-) Compatibilidad entre las subvenciones autonómicas y la subvención estatal.
- 2.2.2.- Subvención destinada a la adaptación de los puestos de trabajo, dotación de equipos de protección personal o para la eliminación de barreras u obstáculos que impidan o dificulten el trabajo de las personas con discapacidad.
- 2.2.2.1.- Caracterización.
- 2.2.2.2.- Consideraciones de interés.
- 3.- Los incentivos destinados al empleo con apoyo.
- 4.- Conclusiones.

1.- Aproximación al marco de incentivos destinado a las personas con discapacidad.

La integración de las personas con discapacidad en el mundo laboral ha sido una preocupación que los poderes públicos han intentado resolver a lo largo de los últimos años. La vía por la que se ha optado han sido los programas de fomento del empleo y la instrumentación de ayudas y subvenciones destinadas a dicho colectivo, a fin y efecto de lograr una inserción laboral cuantitativa y cualitativa de las personas con discapacidad. La razón de ser de éstas radica en las especiales dificultades de acceso y mantenimiento en el mercado de trabajo de los trabajadores con discapacidad. Por ello, el objetivo principal ha sido incrementar el número de personas con discapacidad que prestan servicios en el ámbito del empleo ordinario, eliminando así las dificultades existentes en materia de inserción laboral de las personas con discapacidad.

El fundamento jurídico de la política española de integración laboral de las personas con discapacidad parte del artículo 49 C.E., el cual obliga a los poderes públicos a *realizar una política de [...] integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos [...]* Tal mandato legal se ha conectado con la igualdad sustancial predicada en el art. 9.2 CE, lo cual garantiza el derecho al trabajo del artículo 35.1 CE a las personas con discapacidad.

En este sentido, el legislador ha tomado conciencia de la importancia de hacer efectivas las políticas de empleo dirigidas a las personas con discapacidad en los últimos tiempos, y la muestra más reciente de ello fue la aprobación de la Estrategia Global de Acción para el Empleo de las Personas con Discapacidad 2008-2012 cuyo objetivo pretendía *"establecer las bases para un empleo de calidad para las personas con discapacidad con una remuneración digna y suficiente, sin discriminación ni en el acceso ni en las condiciones de trabajo (sobretodo, en lo que se refiere al salario)"*

En materia de incentivos a la contratación, el Gobierno es consciente de la necesaria reforma que requiere el sistema de incentivos destinados a las empresas que contratan a personas con discapacidad, y así lo plantea en el apartado IV objetivo número cuatro de la citada Estrategia, que aboga por *"Promover una mayor contratación de personas con discapacidad en el mercado de trabajo ordinario"*.

A ello, se le ha de sumar la reciente aprobación del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, que ha establecido en su artículo 37 la tipología de empleo de las personas con discapacidad.

Así, observamos que las personas con discapacidad pueden prestar sus servicios en distintos entornos: a) Empleo ordinario, que incluye los servicios de empleo con apoyo; b) Empleo protegido; o, finalmente, c) Empleo autónomo.

El objeto del presente capítulo centra su atención en los incentivos destinados al primero de los tres grupos, examinando con detalle la tipología y las características de cada una de las modalidades previstas por el legislador.

2.- Los incentivos destinados al empleo ordinario por cuenta ajena de las personas con discapacidad.

El legislador español, habida cuenta de la necesidad de fomentar el empleo de las personas con discapacidad en el empleo ordinario, ideó en materia de incentivos un marco legal que se desdoba en dos ámbitos de actuación territorial: el estatal y el autonómico.

El primero de ellos, materializado en el artículo 7 del Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, por el que en cumplimiento de lo previsto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, se regula el empleo selectivo o las medidas de fomento del empleo de los trabajadores minusválidos (En adelante R.D. 1451/1983), dibuja dos mecanismos complementarios entre si: a) Bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social; y b) Subvenciones económicas directas.

El segundo se incardina en el ámbito de actuación competencial de las Comunidades Autónomas, ex artículo 149.1.7 C.E, que reserva a éstas la ejecución de la legislación en materia laboral. El citado mandato se concreta a través del artículo 148.1.13 C.E, que prevé "*el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional*" disposición ésta que en conexión con el artículo 40.1 C.E. extiende la realización de una *política orientada al pleno empleo* a todos los poderes públicos, entre los que se incluyen lógicamente las Comunidades Autónomas.

En esta línea, el legislador ha reforzado el papel de las Comunidades Autónomas con la creación de los servicios públicos de empleo autonómicos, ex arts. 17 y ss. de la Ley 56/2003, de 16 de Diciembre, de Empleo, lo cual ha materializado el traspaso del *ejercicio de las funciones necesarias para la gestión de la intermediación laboral [...] y de las políticas activas de empleo [...]*

En particular, el artículo 25.1.f de la Ley 56/2003 de 16 de Diciembre, de Empleo, faculta la intervención de las Comunidades Autónomas en el ámbito de las políticas activas de inserción de personas con discapacidad, identificando la incentivación de la contratación en el empleo ordinario, entre otros. Consecuentemente, las Comunidades Autónomas están legitimadas para el desarrollo de políticas de empleo en materia de trabajadores con discapacidad, limitadas por la no invasión de competencias del Estado en materia de legislación laboral y de Seguridad Social con la posibilidad de establecer incentivos destinados a personas con discapacidad en materia de empleo ordinario.

La materialización de esta posibilidad ha permitido la creación de subvenciones económicas a nivel autonómico, cuya compatibilidad con las previstas de forma estatal se halla ciertamente restringida, pues el artículo 7.3 del R.D. 1451/1983 establece como límite a la percepción de ayudas económicas con idéntica finalidad el 60 por ciento del coste salarial anual correspondiente al contrato da derecho.

En consecuencia, nos hallamos con dos grandes opciones complementarias para incentivar el empleo de las personas con discapacidad: las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social, cuya instrumentación se reserva al

Estado; y la concesión de subvenciones económicas directas, desde un prisma tanto estatal como autonómico, permitiendo una limitada complementariedad.

2.1.-Bonificaciones de cuotas empresariales de la Seguridad Social.

La primera de las medidas incentivadoras del empleo de las personas con discapacidad consiste en la bonificación a la cuota empresarial a la Seguridad Social destinada a los trabajadores/as con discapacidad que prestan servicios en el ámbito ordinario. El artículo 2.2 de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo se encarga de concretar las cuantías objeto de bonificación, en función de distintos factores, tales como la duración del contrato, el sexo, el grado de discapacidad y la edad del trabajador/a.

A fin y efecto de plasmar de una forma gráfica y detallada las distintas previsiones y casuísticas contenidas en el citado artículo, se ha elaborado el siguiente cuadro resumen de las mismas:

Tipo de contrato	Colectivo			Cuantía Anual (Euros)	Duración	Vigencia de la medida	Normativa
Indef.	Menores de 45 años	En general		4.500	Toda la vigencia del contrato	Indef.	Art. 2.1 Ley 43/2006
		Discapacidad severa		5100			Art. 2.2 Ley 43/2006
	Mujeres	En general		5350			Art. 2.3 Ley 43/2006
		Discapacidad severa		5950			Art. 2.3 Ley 43/2006
	Mayores de 45 años	En general		5700			Art. 2.3 Ley 43/2006
		Discapacidad severa		6300			Art. 2.3 Ley 43/2006
Conv. a indef.	Conversión de contratos temporales de fomento del empleo, contratos en prácticas y para la formación y el aprendizaje.			Mismo régimen que las contrataciones indefinidas iniciales constatadas anteriormente			Art. 2.1 Ley 43/2006
Temp.	Contratos formativos	Prácticas y para la formación y aprendizaje (Sin optar por la reducción Ley 3/2012)			50 % cuota empresarial	Toda la vigencia del contrato	Disposición Adicional 2 ^a TRLET
		Para la formación y el aprendizaje			Reducción 75 % o 100 %		Art. 3 Ley 3/2012, de 6 de Julio
	Contratos de interinidad con desempleados con discapacidad para sustituir a trabajadores con discapacidad en situación de incapacidad temporal			100 % de todas las aportaciones	Indef.	Disposición Adicional 9 ^a de la Ley 45/2002	
	Contrato temporal fomento del empleo	En general	Varones	Men. 45		3.500	Disposición adicional 1 ^a de la Ley 43/2006
			Varones	May. 45		4.100	
			Mujeres	Men. 45		4.100	
			Mujeres	May. 45		4.700	
		Discapacidad severa	Varones	Men. 45	4.100		
			Varones	May. 45	4.700		
			Mujeres	Men. 45	4.700		
			Mujeres	May. 45	5.300		

Como puede observarse, los importes previstos reflejan un sistema de jerarquía entre los factores considerados. El legislador ha establecido como factor principal el grado de discapacidad, y como elementos secundarios, el sexo y la edad. Este planteamiento es más que correcto, ya que la eficacia incentivadora dependerá de que se ajusten las bonificaciones a cada caso en concreto, y ante la imposibilidad material de examinar situación por situación, el sistema de factores fijado, que aumenta las cuantías en función de la concurrencia de características personales, cumple su cometido con creces.

Sin embargo, existen algunas cuestiones particulares que merecen especial comentario por su interés de carácter eminentemente práctico.

La primera de ellas se refiere al aumento de la bonificación a la contratación a tiempo parcial, previsto en el artículo 2.7 de la citada Ley. El citado artículo prevé que cuando el trabajador/a con discapacidad preste servicios a tiempo parcial, ya sea indefinido o temporal, la bonificación se extraerá de aplicar un porcentaje a las cuantías previstas, el cual se extraerá de la suma del tipo porcentual a razón de la jornada de trabajo efectiva y 30 puntos más que se sumarán en cualquier caso, sin poder superar el cien por cien. Esta previsión evidencia la intención del legislador de fomentar la inclusión progresiva de las personas con discapacidad en el ámbito del empleo ordinario, invitando a las empresas a la contratación a través de una bonificación nada desdeñable y reflejando una impresión a éstas de beneficio tangible a corto plazo. Ahora bien, tal extremo debe ser criticado, puesto que el fomento de la contratación a tiempo parcial no aboga por incrementar la calidad del empleo de las personas con discapacidad. Más al contrario, prioriza la cantidad de contrataciones que la calidad de las mismas, ya que el crecimiento cuantitativo crece exponencialmente cuantas más contrataciones se realicen, independientemente de la jornada de éstas.

En cuanto a los requisitos, se hallan contemplados en el artículo 5 de la Ley 43/2006 para la mejora del crecimiento y del empleo. Cabe detenerse de modo especial en el requisito previsto en el apartado a) en el que se señala la obligación empresarial de hallarse al corriente de sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social tanto en la fecha del alta como durante la aplicación de las bonificaciones. De este modo, la falta de ingreso reglamentario de las cuotas patronales dará lugar a la pérdida automática de las bonificaciones por los períodos no ingresados en plazo. Asimismo, el apartado b del citado artículo 5, preceptúa que quedarán excluidos de bonificaciones los empleadores que cometan infracciones muy graves no prescritas de conformidad con lo previsto en el artículo 46.2 de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, aprobada mediante el Real Decreto-Legislativo 5/2000, de 4 de agosto. Recuérdese además, que la comisión de infracciones en el cumplimiento del deber de reserva (arts. 15.3 y 46 bis 1 LISOS) perderán automáticamente bonificaciones en proporción a la infracción y, además, podrían ser excluidos del acceso a tales beneficios durante el periodo de dos años, cuestiones que son tratadas en el capítulo correspondiente a la reserva de empleo.

Dentro de las exclusiones previstas por la ley, merece ser comentada la prevista en el artículo 6.a Ley 43/2006. Ésta dispone que aquellas relaciones laborales de carácter especial, salvo las relaciones laborales de trabajadores con discapacidad en Centros Especiales de Empleo, no tendrán derecho a solicitar y obtener los incentivos reflejados anteriormente. Llama la atención la posibilidad de solicitud de los incentivos por parte de los centros especiales de empleo, y en este sentido, no logra entenderse la exclusión generalizada prevista por la ley, ya que ello podría dificultar la contratación de trabajadores con discapacidad cuando estos encuentren una oferta de empleo en un entorno regulado mediante régimen laboral especial.

Paralelamente, otra cuestión que merece ser comentada son las exclusiones previstas en el artículo 6.1.c Ley 43/2006. En este precepto se prevé la exclusión

de trabajadores que hayan prestado servicios mediante contrato indefinido en los 24 meses anteriores para la misma empresa, grupo de empresas o entidad, o en los últimos 6 meses en el caso de contratos temporales. La mención prevista por la ley no solo respecto a las propias empresas, sino también de los grupos de empresas, es un paso adelante para combatir el fraude en este ámbito, máxime cuando la descentralización en el tejido empresarial es una práctica muy habitual en nuestro ordenamiento jurídico.

2.2.- Subvenciones económicas directas

Las denominadas subvenciones económicas directas se hallan contempladas en el artículo 7 y 12 del Real Decreto 1451/1983, de 11 de Mayo, de empleo selectivo de personas con discapacidad, y se instrumentan como medidas de integración de las personas con discapacidad en el medio de trabajo ordinario.

En concreto, se prevén dos tipos de subvenciones económicas directas destinadas a fomentar el empleo de personas con discapacidad: a) Subvención por contrato realizado a personas con discapacidad: b) Subvención destinada a la adaptación de los puestos de trabajo o dotación de equipos de protección personal necesarios para evitar accidentes laborales al trabajador minusválido contratado o para eliminar barreras u obstáculos que impidan o dificulten el trabajo de los trabajadores minusválidos.

La génesis de tales incentivos económicos se fundamenta en el artículo 49 C.E., que obliga a los poderes públicos a realizar una política de integración de las personas con discapacidad a través de la intervención, estatal y/o autonómica. En este sentido, el artículo 17.3 TRLET contempla la posibilidad de que el Gobierno otorgue subvenciones, entre otras medidas, tendentes a fomentar el empleo de grupos específicos de trabajadores que encuentren dificultades especiales para acceder al empleo. Así pues, el mandato constitucional se materializa en el ordenamiento laboral para potenciar la contratación de personas con discapacidad y concienciar a los empresarios de las ventajas de incorporar a sus plantillas a personas encuadradas en tal colectivo dentro de entornos normalizados, y en consecuencia, se opta por un modelo de integración normalizador.

Ahora bien, el legislador ha tomado conciencia de la importancia de hacer efectivas las políticas de empleo dirigidas a las personas con discapacidad en los últimos tiempos, y la muestra más reciente de ello fue la aprobación de la Estrategia Global de Acción para el Empleo de las Personas con Discapacidad 2008-2012 cuyo objetivo pretendía *"establecer las bases para un empleo de calidad para las personas con discapacidad con una remuneración digna y suficiente, sin discriminación ni en el acceso ni en las condiciones de trabajo (sobretodo, en lo que se refiere al salario)"*

En materia de incentivos a la contratación, el Gobierno es consciente de la necesaria reforma que requiere el sistema de incentivos destinados a las empresas que contratan a personas con discapacidad, y así lo plantea en la citada Estrategia, de tal forma que nos hallamos ante un escenario ideal para reflexionar de forma crítica respecto a las subvenciones económicas directas en el marco del empleo de las personas con discapacidad.

2.2.1.- Subvención por contrato realizado a personas con discapacidad.

2.2.1.1.- Caracterización.

El artículo 7 del Real Decreto 1451/1983, establece la existencia de una subvención, consistente en el pago de una cantidad económica a tanto alzado, a aquellas empresas que contraten personas con discapacidad, no pudiendo extender su disfrute a las Cooperativas de Trabajo Asociado que incorporen a trabajadores con discapacidad.

Se articula así como un mecanismo de fomento de la contratación cuya finalidad principal es vencer la resistencia, desafortunadamente habitual, a contratar personas con discapacidad. El importe al que asciende la citada subvención es de 3.907.- Euros por trabajador con discapacidad contratado,

cantidad ésta que no ha variado sustancialmente a lo largo de los años, tal y como se detallará más adelante.

La concesión de la subvención se destina a las empresas que contraten personas con discapacidad, cuyo contrato de trabajo ha de ser indefinido, ya sea a tiempo completo o a tiempo parcial, ex artículo 7.1. R.D. 1451/1983. Paralelamente, las empresas que se beneficien de la concesión de estas subvenciones tienen la obligación de mantener en sus plantillas a los trabajadores con discapacidad contratados durante un periodo mínimo de 3 años, prohibiéndose de forma expresa *despedir sin causa justificada a estos trabajadores*, todo ello al amparo del artículo 10 del R.D. 1451/1983. En el supuesto que el despido de un trabajador con discapacidad fuere calificado como procedente en sede judicial, deberán sustituirse a tales trabajadores por otros con discapacidad. En tales casos, la empresa podrá aplicar, en relación a los nuevos trabajadores con discapacidad, las bonificaciones de la cuota de Seguridad Social previstas en el artículo 7.1 R.D. 1451/1983, pero no así las subvenciones por contrato realizado a personas con discapacidad. El incumplimiento de tales requisitos supondrá la devolución íntegra de los importes percibidos ex artículo 10 *in fine* del R.D. 1451/1983.

Finalmente, las exclusiones previstas en el artículo 6 del Real Decreto 5/2006, de 9 de Junio, para la mejora del crecimiento y del empleo, transformada posteriormente en la ley 43/2006, de 29 de Diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo mediante el oportuno trámite legislativo, no se aplican a la subvención por contrato realizado a personas con discapacidad, en tanto que la regulación de la citada subvención no se encuentra en el programa de fomento del empleo contenido en la citada norma, extremo éste que no sucede con las bonificaciones a la cuota de la seguridad social de personas con discapacidad.

2.2.1.2.- Consideraciones de interés.

Este apartado pretende analizar como cuestiones de interés la cuantía de la subvención y su actualización, el concepto de persona con discapacidad y la compatibilidad entre las subvenciones económicas directas autonómicas y estatal.

A.-) La cuantía de la subvención y su actualización.

A primera vista, puede parecer que la cuantía de 3.907.- Euros por trabajador con discapacidad contratado es una cuantía relativamente elevada, pues dicha cantidad se confiere por la mera contratación del trabajador/a con discapacidad. Ahora bien, la exigencia de mantener la contratación durante un periodo mínimo de 3 años ex art. 10 R.D. 1451/1983 se traduce en la suma de 108,52.- Euros mensuales, cantidad, a todas luces, insuficiente para fomentar la contratación de este colectivo.

La flexibilización de este requisito es una modificación que debe llevarse a cabo con urgencia, en tanto que supone fácticamente la desaparición de la eficacia del incentivo una vez transcurrido 36 meses y es contraria con la finalidad de la subvención, que pretende fomentar la contratación indefinida de trabajadores con discapacidad.

En consecuencia, el legislador debe extender el disfrute del incentivo a toda la vigencia del contrato, creando a tal efecto dos regímenes jurídicos: uno para los contratos indefinidos y otro para los contratos temporales.

La incentivación de la contratación indefinida debe extenderse a toda la duración de la relación laboral y una cuantía más elevada, contemplándose la devolución de las cantidades percibidas en caso de extinciones o despidos declarados improcedentes.

En cuanto al régimen propuesto para la contratación temporal, la percepción de la subvención se extendería durante la duración del contrato de trabajo y su cuantía debería ser inferior al importe previsto en caso de contratación indefinida.

La devolución íntegra de la cuantía percibida únicamente debería realizarse si judicialmente se declara fraude en el contrato o la improcedencia de la extinción.

Estas modificaciones permitirían eliminar maniobras jurídicas encaminadas únicamente al disfrute de la subvención. En este sentido, la previsión de un mayor importe para el contrato indefinido se justifica por el fomento de la contratación, la calidad en el empleo y el mantenimiento del empleo, a diferencia del régimen temporal que, por su duración, no genera efectos tan intensos en los objetivos que persigue la subvención.

Paralelamente, especial interés presenta la omisión de actualización de la cuantía de la subvención durante los últimos años. La ya citada subvención por contrato realizado se concibió con un importe que *ab initio* era de 500.000 pesetas. Dicha cantidad sólo ha sido objeto de ampliación una única vez, con motivo de la aprobación del artículo único del Real Decreto 4/1999 de 8 de Enero, que incrementó la cuantía a 650.000.- pesetas, esto es, los actuales 3.907.- Euros. Sorprende cuanto menos que el legislador no se haya preocupado de mantener actualizada dicha cuantía, como mínimo, conforme el incremento anual del IPC, y más aún, que solo se haya actualizado una vez la cuantía de la subvención, tomando como referencia para ello un lapso temporal excesivamente amplio (15 años)

Esta falta de proceder repercute negativamente en el impacto integrador de la subvención, y por ende, en la integración efectiva de las personas con discapacidad, pues la instrumentación de la subvención en su momento (1983) no se ha acompañado de ninguna actualización o creación de medidas incentivadoras complementarias. Las consecuencias se traducen en la pérdida de protagonismo del incentivo como mecanismo de integración, pues año a año la cuantía se ha reducido con el impacto del aumento de los precios al consumo.

B.-) Concepto de persona con discapacidad.

El legislador ha instaurado un sistema de determinación y reconocimiento de discapacidad, que tiene en cuenta la diversidad existente de afectaciones físicas y psíquicas, así como factores sociales complementarios; pero tal reconocimiento de la diversidad de patologías no se ha traducido en la acomodación de las cuantías de la subvención en función del grado o clase de discapacidad. En efecto, se ha optado por un criterio que encuadra como personas con discapacidad a efectos de la concesión de la subvención a aquellas que dispongan de un reconocimiento de un 33 % o más. Este formato afecta de forma negativa a aquellas personas con discapacidad con especiales dificultades para su inserción laboral, y en concreto, aquellas personas con discapacidades severas.

El legislador no ha sido ajeno a esta cuestión, pues la Estrategia Global de Empleo de personas con discapacidad 2008-2012 constató como objetivos *modular los incentivos según el tipo y grado de discapacidad*, pero sus actuaciones al respecto no se han producido hasta la fecha.

Es por ello por lo que deben reformularse con carácter de urgencia las cuantías a conceder en concepto de subvención por contrato realizado a persona con discapacidad, teniendo en cuenta para ello el grado de discapacidad y las posibilidades de integración de la persona. Y en concreto, debe ampliarse el *quantum* a conceder a aquellas personas con mayores dificultades de inserción en el ámbito del empleo ordinario.

C.-) Compatibilidad entre las subvenciones autonómicas y la subvención estatal.

Como punto de partida, la integración de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo se incardina en el artículo 149.1.7 C.E., *ergo* pertenece de forma exclusiva al Estado, sin perjuicio de la posible gestión administrativa de las distintas medidas estatales por parte de las CCAA.

No obstante, la intervención de las Comunidades Autónomas respecto al fomento del empleo de las personas con discapacidad es posible al amparo del artículo 148.1.13 C.E., que prevé "*el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional*"

Paralelamente, el papel de las Comunidades Autónomas ha sido reforzado con la creación de los servicios públicos de empleo autonómicos, ex arts. 17 y ss. de la Ley 56/2003, de 16 de Diciembre, de Empleo, lo cual ha materializado el traspaso del ejercicio de las funciones necesarias para la gestión de la intermediación laboral y de las políticas activas de empleo. En este sentido, el artículo 25.1.f de la Ley 56/2003 de 16 de Diciembre, de Empleo, faculta la intervención de las Comunidades Autónomas en el ámbito de las políticas activas de inserción de personas con discapacidad, identificando la incentivación de la contratación en el empleo ordinario, entre otros, como uno de los campos en los que se permite su actuación.

Por lo tanto, las Comunidades Autónomas están legitimadas para el desarrollo de políticas de empleo en materia de trabajadores con discapacidad, y en consecuencia, establecer incentivos destinados a personas con discapacidad en materia de empleo ordinario. El único límite al que se hallan sometidas es la no invasión de competencias del Estado en materia de legislación laboral y de Seguridad Social.

Partiendo de esta posibilidad, la pregunta principal que se plantea es determinar la posibilidad la compatibilidad entre las subvenciones autonómicas y la subvención prevista con carácter estatal, y en qué términos puede llevarse a cabo la percepción simultánea de ambas.

La solución a esta cuestión se halla en el artículo 7.3 R.D 1451/1983, de 11 de Mayo, que fija como límite el 60 por 100 del coste salarial anual correspondiente al contrato que da derecho. De esta forma, el legislador prevé, acertadamente, un límite a la acumulación de cuantías correspondientes a subvenciones que tengan la misma finalidad, tomando como patrón un porcentaje del coste salarial anual del trabajador con discapacidad.

No obstante, es necesario abogar por flexibilizar el citado porcentaje en función del tipo y grado de discapacidad del trabajador contratado, el sexo y la edad. La necesidad de introducir tal modificación parte de una visión coherente con la Estrategia Global de Empleo de personas con discapacidad 2008-2012, la cual identifica como principio inspirador en el apartado c) del objetivo 4, relativo al fomento e incentivación de la contratación de personas con discapacidad, la posibilidad de *modular los incentivos según el tipo y el grado de discapacidad, el sexo y la edad*. La introducción de esta adaptación permitiría adecuar los límites a la percepción de subvenciones por contratación de personas con discapacidad en función de las posibilidades de inserción laboral del trabajador con discapacidad.

2.2.2.- Subvenciones destinada a la adaptación de los puestos de trabajo, dotación de equipos de protección personal o para la eliminación de barreras u obstáculos que impidan o dificulten el trabajo de las personas con discapacidad.

2.2.2.1.- Caracterización.

El artículo 12 del Real Decreto 1451/1983, de 11 de Mayo, prevé la existencia de una subvención cuyo objeto se desdobra en tres alternativas posibles; a saber, la adaptación de puestos de trabajo, la dotación de equipos de protección personal o la eliminación de barreras u obstáculos que impidan o dificulten el trabajo de las personas con discapacidad. En puridad, la citada subvención pretende facilitar la incorporación de personas con discapacidad en entornos laborales ordinarios, de tal forma que actúa como mecanismo para el fomento del empleo de las personas con discapacidad.

El tenor literal del mencionado artículo prevé que *las empresas que contraten trabajadores minusválidos mediante un contrato indefinido podrá solicitar subvenciones con cargo al Servicio Público de Empleo Estatal, que serán compatibles en su caso con los beneficios establecidos en los artículos anteriores, destinadas a la adaptación de los puestos de trabajo o dotación de equipos de protección personal necesarios para evitar accidentes laborales al trabajador minusválido contratado o para eliminar barreras u obstáculos que impidan o*

dificulten el trabajo de los trabajadores minusválidos. La necesidad de adaptación o de medios especiales de protección personal deberá contar con el informe favorable de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Finaliza el mismo previendo que si la empresa no solicitase esta ayuda, podrá hacerlo el propio trabajador, mención ésta que resulta, cuanto menos, curiosa pues la obligación de adaptación del puesto de trabajo corresponda al empresario en virtud del artículo 40.2 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de Noviembre.

La concreción de la cuantía y los requisitos de concesión de la subvención se hallan en la Orden de 13 de Abril de 1994 por la que se regula la concesión de las ayudas y subvenciones sobre fomento del empleo de los trabajadores minusválidos que establece el capítulo II del R.D. 1451/1983, norma ésta que ha sufrido un tortuoso recorrido, pero que finalmente, a día de hoy, se encuentra vigente tras la reanudación de su vigencia por el Real Decreto Ley 3/2012 de 10 de Febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral transformado en la Ley 3/2012 de 6 de Julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. En particular, la cuantía de la subvención se constata en el artículo 1.2 de la citada Orden, y asciende a un máximo de 901,52.- Euros. El único requisito exigido es hallarse al corriente de las obligaciones tributarias y de seguridad social (Art. 2 de la citada orden)

Paralelamente, es de interés señalar que, en este caso, el legislador si ha optado por incluir dentro de los supuestos que dan lugar a la subvención contratos temporales de fomento del empleo para minusválidos, contratos en prácticas o para la formación y contratos de duración determinada, ex disposición adicional II del Real Decreto 1451/1983. La duración de éstos ha de ser igual o superior a 12 meses, lo cual evidencia que el legislador busca el equilibrio entre la fijación de incentivos a la contratación temporal y el mantenimiento del empleo como garantía para evitar la precarización del empleo de este colectivo.

Finalmente, es necesario destacar que en esta subvención tampoco son de aplicación las exclusiones previstas en el artículo 6 del Real Decreto 5/2006, de 9 de Junio, para la mejora del crecimiento y del empleo, transformada posteriormente en la ley 43/2006, de 29 de Diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo mediante el oportuno trámite legislativo, pues como sucedía en la subvención por contrato realizado a personas con discapacidad, la regulación de la citada subvención no se encuentra en el programa de fomento del empleo contenido en la citada norma, extremo éste que no sucede con las bonificaciones a la cuota de la seguridad social de personas con discapacidad, tal y como se ha señalado previamente.

2.2.2.2.- Consideraciones de interés.

La subvención destinada a la adaptación de los puestos de trabajo, dotación de equipos de protección personal o para la eliminación de barreras u obstáculos que impidan o dificulten el trabajo de las personas con discapacidad también plantea algunas cuestiones aplicativas de interés que, aunque en menor número respecto a las señaladas para la subvención por contrato realizado a personas con discapacidad, no pueden ser omitidas.

En primer lugar, conviene examinar la cuantía de la subvención. Tal y como se ha señalado anteriormente, la cuantía de la subvención objeto de análisis es de 901,52.- Euros, en virtud del artículo 1.2 de la Orden de 13 de Abril de 1994. Como puede observarse de forma inicial, la triple finalidad alternativa que plantea su denominación permite evidenciar que la cuantía, fijada de forma única independientemente del fin por el que opte, es insuficiente.

En este sentido, si bien es cierto que se prevé de forma explícita en el artículo 1.2 de la citada orden la compatibilidad entre esta subvención y la subvención por contrato realizado a personas con discapacidad, el importe máximo a conceder no supera los 901,52.- Euros, cuantía esta que no cubre en muchas ocasiones el importe real que supone adaptar un puesto de trabajo, dotar de

medios de protección personal para evitar accidentes laborales o mejorar la accesibilidad.

La segunda cuestión que llama poderosamente la atención es que la cuantía que el legislador estipuló en su momento (1994) no ha sido actualizada hasta la fecha, ni tan siquiera conforme a las fluctuaciones del Índice de Precios al Consumo (IPC). Se desconocen las razones por las cuales no se ha producido tal actuación, pero esta circunstancia perjudica la eficacia incentivadora de la subvención dado que se ha producido una pérdida de valor que, en la actualidad, asciende a 67,9 puntos porcentuales respecto del valor inicial.

Es por ello por lo que el legislador ha de ampliar el *quantum* de la subvención urgentemente, o como mínimo, proceder a su actualización conforme al Índice de Precios al Consumo, en tanto que dicha omisión diluye los efectos positivos que la subvención generaba sobre el fomento del empleo de las personas con discapacidad.

La tercera y última cuestión de interés que conviene señalar es la posibilidad, por parte del trabajador, de solicitar la ya citada subvención de forma subsidiaria, en aquellos casos en los que el empresario no la haya solicitado ex artículo 12 *in fine* del Real Decreto 1451/1983.

Partiendo de que el requisito esencial fijado por el artículo 2 de la Orden de 13 de Abril de 1994 es la acreditación previa por parte del beneficiario de hallarse al corriente de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, así como también la justificación mediante factura que acredite la adaptación o dotación realizada y el informe favorable de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social, al amparo del artículo 1.2 *in fine* de la citada Orden, la pregunta que irremediablemente surge es si debe el trabajador, en su caso, justificar tales obligaciones de la empresa.

La primera aclaración que ha de realizarse al respecto es distinguir entre sujeto solicitante y sujeto beneficiario de la subvención que plantea el Real Decreto 1451/1983 y la Orden de 13 de Abril de 1994. Las citadas normas prevén como sujeto beneficiario y solicitante de la ya citada subvención al empresario, que es el sujeto que debe justificar el cumplimiento de los requisitos en el momento oportuno. En este sentido, conviene señalar que el hecho de que la citada orden prevea subsidiariamente que el trabajador solicite la subvención no significa que el sujeto beneficiario de la subvención pase a ser el trabajador, pues las finalidades previstas para la subvención forman parte de obligaciones que corresponden al empresario en virtud del artículo 40.2 del Real Decreto legislativo 1/2013 y del artículo 14.1 de la Ley 31/1995 de Prevención de riesgos laborales.

La posibilidad prevista ex artículo 12 *in fine* del Real Decreto 1451/1983 única y exclusivamente faculta al trabajador para tramitar la solicitud de la subvención, y en ningún caso transmite las obligaciones correspondientes al empresario, tales como la prueba del corriente de pago de obligaciones tributarias y de Seguridad Social así como la aportación de las facturas correspondientes al gasto de la adaptación del puesto de trabajo, la dotación de equipos o la mejora en materia de accesibilidad, para su prueba en sede administrativa.

Tal previsión de solicitud, sin lugar a dudas atípica en nuestro ordenamiento jurídico, supone la ampliación de posibilidades para la solicitud de la subvención, pero plantea serias dudas que incentiven al trabajador a formalizarla, pues la norma le transforma en un mero mandatario al trasladar únicamente la posibilidad de solicitud de la citada subvención, debiendo el empresario justificar *a posteriori* la inversión realizada. Por todo ello, debe abogarse por ahondar en la concreción normativa de la regulación de la subvención mencionada, que resuelva cuáles son las consecuencias que suponen la solicitud de la citada subvención por parte del trabajador, dado que la simple previsión de la posibilidad de solicitarla, en su caso, es insuficiente para favorecer la incentivación de la contratación de personas con discapacidad.

3.- Los incentivos destinados al empleo con apoyo.

El empleo con apoyo, caracterizado por la finalidad de acompañamiento individualizado en el puesto de trabajo a aquellos trabajadores con discapacidad con dificultades de inclusión laboral en el ámbito ordinario, también ha sido una parcela de preocupación para el legislador español. Su concepción, definida en el Real Decreto 870/2007 de 2 de Julio como una nueva fórmula de fomento de empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo que pretende priorizar la integración laboral en el mercado ordinario, ha sido una puerta de acceso al mundo del trabajo para aquellas personas con discapacidad con especiales dificultades de inserción.

Y como tal, el legislador español ha instrumentado incentivos destinados a fomentar el empleo con apoyo de las personas con discapacidad, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico.

Las subvenciones a nivel estatal se hallan en el artículo 8 del Real Decreto 870/2007, que prevé el pago de una cantidad cuya fijación dependerá en función del tipo y grado de discapacidad. En concreto, se establecen las siguientes cuantías:

Tipo de discapacidad	Grado de minusvalía	Importe
Parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual	Igual o superior al 65 %	6.600.- Euros
Parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual	33 % a 64 %	4.000.- Euros
Discapacidad física o sensorial	Igual o superior al 65 %	2.500.- Euros

Tales importes serán satisfechos por periodos máximos de 1 año y se reducirán proporcionalmente en función de la duración del contrato de cada trabajador con discapacidad así como en función de su jornada en el supuesto de que el contrato sea a tiempo parcial. El límite que fija la norma para su concesión es doble: a) La concurrencia de ayudas no podrá superar el importe correspondiente al coste laboral y de seguridad social del preparador; y b) destinadas a un mismo trabajador con discapacidad, aunque correspondan a distintos proyectos de empleo con apoyo, por tiempo superior a dos años o, en el supuesto de trabajadores con parálisis cerebral, personas con enfermedad mental o personas con discapacidad intelectual con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33% (Art. 3.1.a), y si se detecten situaciones de especial dificultad que exijan necesidades específicas de apoyo, por tiempo superior a treinta meses.

Como puede observarse, nos hallamos, de nuevo, con los mismos problemas que ya hemos observado en los otros incentivos analizados. Las cuantías, desactualizadas e insuficientes para el propósito por el que fueron ideadas, se reducen aún más con la existencia de límites que no obedecen a las circunstancias personales de cada uno/a de los trabajadores/as con discapacidad. La mera limitación a un porcentaje asociado a un tipo de discapacidad, es, a todas luces, insuficiente, máxime cuando los márgenes de grado de minusvalía son tan amplios.

Por lo que respecta al marco autonómico de incentivos destinados al empleo con apoyo, la legitimación a favor de las Comunidades Autónomas se concretó en la Disposición Adicional cuarta del Real Decreto 870/2007, de 2 de Julio, que prevé que aquellas comunidades autónomas que hayan asumido el traspaso de la gestión realizada por el Servicio Público de Empleo Estatal en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación así como de los programas de apoyo a la creación de empleo, ejercerán las funciones contempladas en la citada norma para con el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE). De esta forma, las comunidades autónomas recibieron el margen competencial necesario para impulsar nuevas e innovadoras formas de fomentar la integración de las personas con discapacidad en entornos laborales ordinarios.

Ahora bien, el panorama autonómico en esta materia es de desolador. Las convocatorias autonómicas aprobadas en relación a tales ayudas durante los dos últimos años han sido escasas.

Durante el año 2012, las convocatorias autonómicas de estas ayudas se materializó únicamente en 5 de las 17 Comunidades Autónomas: Cataluña (Orden 360/2012, de 30 de Octubre del Departamento de empresa y empleo [DOGC de 15 de Octubre]), Galicia (Orden de Consejería de Trabajo y Bienestar de 21 de Agosto de 2012 [DOG de 27 de Agosto de 2012]), Cantabria (Orden HAC 32/2011, de 22 de Diciembre [BOCA de 3 de Enero de 2012]), Madrid (Orden 8073/2011, de 31 de diciembre, por la que se modifican las bases reguladoras y se convocan las subvenciones para el empleo con apoyo de personas con discapacidad en el mercado de trabajo en el año 2012 [BOCM nº 21, de 26 de enero de 2012]), País Vasco: (RESOLUCIÓN de 26 de julio de 2012, del Director General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, por la que se procede a la publicación de la convocatoria de ayudas destinadas al desarrollo de las actuaciones de empleo con apoyo como medida de integración de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo, aprobada por Acuerdo del Consejo de Administración de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, adoptado en su sesión de 16 de julio de 2012)

La situación no varió sustancialmente durante el ejercicio 2013. Tan solo 7 de las 17 Comunidades Autónomas aprobaron convocatorias en materia de empleo con apoyo:

- Madrid: Orden 3017/2013, de 4 de junio, por la que se convocan las subvenciones para el empleo con apoyo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo en el año 2013 (BOCM nº 146, de 21 de junio)
- Cantabria: Orden HAC/11/2013, de 6 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras y se aprueba la convocatoria para el año 2013 de subvenciones del programa de empleo con apoyo como medida de fomento de empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo
- Murcia: Resolución de 17 de julio de 2013, del Director General del Servicio Regional de Empleo y Formación, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones para el fomento de la integración laboral de las personas con discapacidad, correspondiente al ejercicio 2013 (BORM nº 168 de 22/07/2013)
- Valencia: ORDEN 28/2013, de 19 de julio, de la Consellería de Economía, Industria, Turismo y Empleo, por la que se convocan subvenciones destinadas a la implantación de planes integrales de empleo con apoyo para personas desempleadas con discapacidad, para el periodo 2013-2014. [2013/7825] (DOCV núm. 7075 de 25.07.2013)
- Cataluña: ORDEN EMO/285/2013, de 11 de noviembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del Programa Trabajo con Apoyo de personas con discapacidad y/o enfermedad mental en el mercado ordinario de trabajo, y se abre la convocatoria para el año 2013.
- País Vasco: RESOLUCIÓN de 19 de junio de 2013, del Director General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, por la que se procede a la publicación de la convocatoria de ayudas destinadas al desarrollo de las actuaciones de Empleo con Apoyo como medida de integración de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo, aprobada por Acuerdo del Consejo de Administración de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, adoptado en su sesión de 17 de junio de 2013.
- Galicia: ORDEN de 19 de agosto de 2013 por la que se establecen las bases reguladoras del Programa de promoción de la integración laboral de las personas con discapacidad en la empresa ordinaria y del Programa de empleo con apoyo, como medida de fomento del empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo, cofinanciado por el Fondo Social Europeo, y se procede a su convocatoria para el año 2013.

4.- Conclusiones.

Primera. La tipología del marco de incentivos en materia de fomento del empleo ordinario de las personas con discapacidad se concreta en dos grandes líneas: a) Bonificaciones de cuotas empresariales de la Seguridad Social; y b) Subvenciones económicas directas con distintos propósitos, con ámbitos de actuación distintos.

En efecto, el legislador ha optado, en el primer caso, por definir un único ámbito de actuación (Estatal), y en el segundo supuesto, ha fijado dos ámbitos de actuación alternativos y complementarios (Estatal y los autonómicos)

En consecuencia, nos hallamos con dos grandes opciones complementarias para incentivar la contratación de personas con discapacidad: las bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social, cuya instrumentación se reserva al Estado; y la concesión de subvenciones económicas directas, desde un prisma tanto estatal como autonómico, permitiendo una limitada complementariedad.

Segunda. Respecto a las bonificaciones de cuotas empresariales de la Seguridad Social, nos hallamos ante un mecanismo incentivador que brilla por su grado de detalle en relación a las circunstancias personales del trabajador con discapacidad. El sistema jerárquico entre los factores que considera, que sitúan en la cúspide el grado de discapacidad y como elementos secundarios el sexo y la edad, es un planteamiento que permite adaptar la eficacia del incentivo a la situación individual concreta del trabajador.

No obstante, existen algunos elementos que empañan los efectos positivos de esta medida. El incremento de la bonificación para aquellas contrataciones celebradas a tiempo parcial, que no aboga por incrementar la calidad del empleo de las personas con discapacidad sino por priorizar la cantidad de las contrataciones, sumado a las exclusiones previstas en las letras a y c del artículo 6 Ley 43/2006, la primera mejorable y la segunda muy adecuada atendiendo al tejido empresarial español, evidencian algunas cuestiones sobre las que el legislador ha de prestar especial atención.

Tercera. En relación a las subvenciones económicas directas, es evidente que la instrumentación de tan solo dos tipos es insuficiente para cumplir con el objetivo de promover el incremento del empleo de las personas con discapacidad. Se requiere con carácter de urgencia que el legislador cree nuevas subvenciones que aboguen por un incremento de la calidad del empleo de las personas con discapacidad, y que a su vez, complementan las previstas actualmente.

Sin embargo, el campo que mayor atención requiere es la transmisión de recursos a las Comunidades Autónomas para efectuar convocatorias de las subvenciones, pues son los entes que permiten, por su naturaleza, focalizar su atención en aquellas cuestiones que más lo requieran.

Cuarta. La subvención por contrato realizado no ha evolucionado de la misma forma que lo ha hecho la sociedad. Su eficacia incentivadora inicial la convirtió en un impulso excelente para el fomento del empleo de las personas con discapacidad, pero el transcurso de los años sin modificaciones significativas le ha pasado factura.

En efecto, el incremento y la actualización de la cuantía, que no se ha realizado desde 1999, así como la modificación del concepto de persona con discapacidad a efectos de la concesión de la subvención, que es a todas luces excesivamente rígido por cuanto se limita únicamente a considerar como tales a aquellas que ostenten un reconocimiento de 33 puntos porcentuales, y la necesidad de flexibilizar el porcentaje de compatibilidad entre la subvención estatal y las subvenciones previstas por las autonomías en función de características personales del trabajador/a, son los principales puntos que requieren una actuación cuanto antes del legislador.

Quinta. La subvención de fomento del empleo y adaptación del puesto de trabajo también ha visto reducidos sus efectos. La escasa cuantía prevista para la triple finalidad alternativa que el legislador plasmó en su momento, y que no se ha actualizado jamás, es del todo insuficiente para conseguir los objetivos pretendidos. A ello, ha de sumársele la atípica previsión subsidiaria que posibilita al trabajador la solicitud de la citada subvención, sin que se derive de tal acción un efecto beneficioso para el trabajador. Tales circunstancias reflejan la necesidad de poner al día este mecanismo incentivador del empleo de las personas con discapacidad, pues de lo contrario el transcurso del tiempo supondrá la pérdida de su eficacia.

Sexta. Los incentivos al empleo con apoyo es otro de los campos que requiere actuaciones. Su naturaleza, eminentemente integradora de las personas con discapacidad en el ámbito de empleo ordinario, ha permitido el acceso al mundo del trabajo para aquellas personas con discapacidad con especiales dificultades de inserción. Sin embargo, las subvenciones previstas a nivel estatal siguen presentando problemas similares las subvenciones económicas directas analizadas. En efecto, las cuantías, desactualizadas e insuficientes, no permiten alcanzar el fin para el que los incentivos fueron previstos. Además, la clasificación de las cuantías en función de porcentajes reconocidos de discapacidad no contribuyen a la adaptación de los incentivos en función de la situación de cada trabajador, pues no se tienen en cuenta circunstancias personales, tales como la edad o el sexo.

No obstante, conviene felicitar al legislador por la posibilidad de coexistir un marco autonómico de incentivos destinados al empleo con apoyo. Tal opción permite complementar la actuación estatal, de carácter general, con intervenciones autonómicas que se adapten mejor a la realidad imperante en cada región. Ahora bien, el principal obstáculo es la falta de recursos de las Comunidades Autónomas para convocar ayudas destinadas al empleo con apoyo. Ello produce que en los últimos años se hayan aprobado muy pocas convocatorias autonómicas.

En consecuencia, el legislador estatal debería abogar por incrementar las cuantías fijadas en el marco estatal de actuación o bien destinar más recursos a