

# LOS CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO, ¿EN EL PUNTO DE MIRA?

JOSÉ ANTONIO RUEDA MONROY

NET21 NÚMERO 33, MAYO 2026

## 1. El empleo de las personas con discapacidad

Las personas con discapacidad continúan encontrando importantes dificultades para acceder y mantenerse en el mundo del trabajo en condiciones de igualdad respecto a las demás. Mayores tasas de desempleo, de inactividad, de temporalidad, o la concentración en ocupaciones de baja cualificación evidencian que el empleo sigue siendo uno de los principales espacios en los que día a día se proyectan barreras y situaciones de discriminación respecto al colectivo. Precisamente por ello, el derecho al trabajo, reconocido en nuestra Constitución y, específicamente en cuanto al colectivo al que nos referimos, en el artículo 27 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006 (CDPD), adquiere una dimensión especialmente relevante, no solo desde una perspectiva económica, sino también como presupuesto esencial para garantizar la autonomía personal, la participación social y la vida independiente.

Con el objetivo de materializar el ejercicio de este derecho al trabajo de las personas con discapacidad, nuestro ordenamiento articula una triple vía de acceso en la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (LGDPD): el empleo ordinario, el empleo protegido –que puede darse en Centros Especiales de Empleo (CEE) y enclaves laborales–, y el autoempleo. Esta arquitectura, positivizada hoy en su artículo 37, responde a una lógica de pluralidad de instrumentos orientados a facilitar el acceso al mercado de trabajo y a superar las distintas barreras que afronta el colectivo.

Sin embargo, esta estructura, que se mantiene con pocos matices desde la consolidación del modelo legal de integración laboral de las personas con discapacidad en España introducido por la LISMI (Ley 13/1982, de integración social de los minusválidos), no hemos de situarla en un mismo plano de preferencia normativa o, incluso, en función de su utilización, de legitimidad material. Antes al contrario, tanto la evolución del Derecho internacional y supranacional, como el derecho interno, nos apuntan desde hace décadas hacia la necesidad de una reconfiguración del sistema en favor del empleo ordinario como cauce prioritario de inclusión, situando al empleo protegido como vía subsidiaria e instrumental para alcanzar aquel estadio.

## **2. El empleo protegido y los CEE**

Tradicionalmente, los CEE han ocupado una posición central y protagonista en el modelo de inclusión laboral de las personas con discapacidad, configurándose como espacios específicamente diseñados para garantizar la ocupación de personas con discapacidad. No obstante, desde su desarrollo práctico y jurídico se viene evidenciando una notable heterogeneidad en cuanto a su funcionamiento. Así las cosas, se ha llegado a diferenciar legalmente entre los CEE con ánimo de lucro y de iniciativa social. En estos términos se positivizó con la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, que añadió un nuevo apartado al artículo 43 LGDPD para contemplar esta modalidad para cuando estas entidades estén participadas “en más de un 50 por ciento, directa o indirectamente, por una o varias entidades, ya sean públicas o privadas, que no tengan ánimo de lucro o que tengan reconocido su carácter social en sus Estatutos” y siempre que reinviertan íntegramente sus beneficios en la “creación de oportunidades de empleo para personas con discapacidad y la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social”<sup>1</sup>. Como quiera que sea, en

---

<sup>1</sup> Con todo, el Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Centros Especiales de Empleo definidos en el artículo 42 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social del Minusválido, ya contemplaba en su art. 5 b) la posibilidad de que los CEE tuvieran o no ánimo de lucro.

uno y otro caso, aunque con matices, la inserción en el sistema de inclusión laboral ha generado no pocas tensiones desde el punto de vista de su coherencia con los principios inspiradores vigentes en el ámbito de la discapacidad.

Es cierto que la norma de cabecera a nivel internacional en lo que respecta a la discapacidad no aborda esta cuestión de manera muy explícita. El artículo 27.1 CDPD se limita a reconocer el derecho “a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad” pero, a priori, este tenor literal no excluye necesariamente la compatibilidad del empleo protegido con el modelo de inclusión diseñado por la Convención. En otras palabras, la indeterminación de los conceptos utilizados no evidencia necesariamente la preferencia de la norma de derechos humanos por el empleo ordinario frente al protegido. Esto, sin embargo, contrasta con otras opciones más decididas que se contienen en instrumentos internacionales de finales del pasado siglo, como la Carta Social Europea en su versión revisada de 1996. Este otro tratado internacional recoge en su artículo 15.2 el compromiso de los Estados partes “a promover su acceso al empleo mediante todas las medidas encaminadas a estimular a los empleadores para que contraten y mantengan empleadas a las personas discapacitadas en el entorno habitual de trabajo y a adaptar las condiciones de trabajo a sus necesidades” y de manera subsidiaria, solo “cuando ello no sea posible por razón de la discapacidad” se habilita la posibilidad de “el establecimiento o la creación de empleos protegidos en función del grado de incapacidad”. Asimismo, en el propio seno de la ONU, aunque en un marco de *soft law* previo a la CDPD, las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad aprobadas por la Asamblea General en 1993 contemplaban en su artículo 7.7 que el objetivo en materia de empleo “debe ser siempre que las personas con discapacidad obtengan empleo en el mercado de trabajo abierto” y de nuevo, solo “en el caso de las personas con discapacidad cuyas necesidades no puedan atenderse en esa forma” se

habilita “la opción de crear pequeñas dependencias con empleos protegidos o reservados”.

### **3. El Comité de la CDPD y las sospechas sobre el empleo segregado**

Por su parte, el Comité sobre los derechos de las Personas con Discapacidad, órgano de garantías de la CDPD ex su art. 34, precisó el alcance del art. 27 en su Observación General núm. 8 del año 2022. En ella se insiste bastante en lo que nos ocupa. El Comité, apoyándose a su vez en la doctrina del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, interpreta que el derecho a la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado “no se respeta cuando la única oportunidad real para las personas con discapacidad es trabajar en instalaciones segregadas”. Más aún, el propio Comité identifica una serie de características típicas del empleo segregado que permitirían revelar dinámicas incompatibles con el modelo de la Convención, estableciéndose en su apartado 14 lo siguiente:

*El Comité observa que el empleo segregado, como los talleres protegidos, abarca una variedad de prácticas y experiencias, que se caracterizan por al menos algunos de los siguientes elementos:*

- a) Las personas con discapacidad están segregadas, sin gozar de un empleo abierto, inclusivo y accesible;*
- b) El empleo se organiza en torno a determinadas actividades concretas que se considera que las personas con discapacidad pueden realizar;*
- c) Se ponen de manifiesto o destacan los enfoques de la discapacidad basados en criterios médico y de rehabilitación;*
- d) No se promueve eficazmente la transición al mercado de trabajo abierto;*
- e) Las personas con discapacidad no reciben la misma remuneración por un trabajo de igual valor;*

*f) Las personas con discapacidad no son remuneradas por su trabajo en igualdad de condiciones con las demás;*

*g) Las personas con discapacidad no suelen firmar contratos de trabajo estándar, por lo que no están cubiertas por los regímenes de seguridad social.*

Sin poder entrar a valorar en esta sede las características del empleo protegido en España, ni si los CEE cumplen o no con las exigencias derivadas de lo anterior –lo que a decir verdad dependerá, en gran medida, de circunstancias concretas concurrentes en cada institución y de las condiciones individuales en la que se desarrollan cada prestación de servicios–, lo que parece evidente, en consideración de lo que ahora se dirá, es que en estos momentos, a los veinte años de vigencia de la CDPD, nos encontramos ante una encrucijada normativa que parece orientarse hacia una mayor concordancia entre esta norma internacional de derechos humanos y la realidad de los CEE y su configuración jurídica y funcional.

#### **4. Nuevas reformas y efectos**

En este contexto debe situarse la ya consumada reforma operada por la *Ley 1/2026, de 8 de abril, integral de impulso de la economía social*, la cual ha sido oportunamente tratada en esta sede por la profesora Merino Segovia en el número 32 del mes de abril de 2026 bajo el título “Avances en las políticas públicas de la economía social: Ley integral de impulso de la economía social”. En dicho trabajo, la autora califica la reforma como “uno de los hitos normativos más relevantes de la política pública española de fomento de la economía social desde la aprobación de la Ley 5/2011, de Economía Social”. Pero, en lo que aquí nos interesa, se introduce una modificación sustancial en la delimitación de las entidades integrantes de la economía social previstas en el artículo 5 de la mentada ley de 2011. En particular, se excluyen los Centros Especiales de Empleo con ánimo de lucro del ámbito subjetivo de la Ley 5/2011, de Economía Social, lo que proyecta de inicio interrogantes acerca del papel que este tipo de

entidades están llamadas a desempeñar en el modelo de inclusión laboral. Ciertamente esta exclusión deliberada tiene unos efectos que por ahora no se pueden cuantificar, puesto que la misma no excluye automáticamente a los CEE con ánimo de lucro de los incentivos económicos en forma de subvenciones o bonificaciones de cuotas a los que tienen acceso a día de hoy *ex Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo o Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo*. Estas normas no distinguen entre estas dos modalidades de CEE, por lo que tales acicates a la contratación que, dicho sea de paso, son muy superiores a los previstos para el empleo ordinario, siguen resultando de aplicación a ambas fórmulas de empleo protegido. A su vez, la propia reforma que comentamos (D.F. segunda) modifica la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público en lo referente a los “contratos reservados” en su D.A. cuarta, desde un aspecto terminológico y al aumentar el porcentaje de contratos reservados –desde el 7 o 10%, al 15%– de aplicación supletoria a falta de acuerdo en el ámbito de la AGE, de las CCAA o de las entidades locales. Cabe recordar que, a diferencia de su predecesora (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público), la Ley de Contratos del Sector Público del 2017, la misma que en los términos antedichos introdujo los CEE de iniciativa social en la LGDPD, reservaba desde sus inicios estos contratos a los CEE de iniciativa social.

Por otro lado, aún en ciernes, el Proyecto de Ley 121/000064 por el que se modifican el 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, y la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, para la extensión y refuerzo de los derechos de las personas con discapacidad a la inclusión, la autonomía y la accesibilidad universal conforme al artículo 49 de la Constitución Española (BO de las Cortes Generales de 24 de julio de 2025) contiene una reformulación de la cuestión que no parece menor.

En efecto, se suprime el término Centros Especiales de Empleo por “Empresas para la inclusión laboral de las personas con discapacidad” (EDIS). Pero, además, la pretendida reforma elimina del art. 43.3 la referencia a la naturaleza de la relación laboral de carácter especial que vincula a las personas con discapacidad que prestan servicios en estas entidades. Este particular ha llamado la atención del Consejo Económico y Social que en su dictamen 3/2025 indica que tal modificación, que carece de explicación en la memoria de la Ley, no lleva aparejada reforma del art. 2.1g) ET y, a su vez, aprovecha para recordar “la importancia de impulsar el fomento del empleo ordinario y la inserción normalizada en el empleo de las personas con discapacidad” aun sin desconocer la “necesidad de mantener fórmulas de empleo protegido, como las que se desarrollan en el marco de los centros especiales de empleo, para cuando la inserción normalizada no sea posible”.

## **5. Capacitismo y CEE**

Precisamente en este proyecto de reforma de la LGDPD se pretende incluir como novedad en el apartado dedicado a las definiciones, el capacitismo (art. 2p). Se considera como tal el “proceso mental que valora y determina la admisión social de las personas por su capacidad funcional considerando como normalidad humana un determinado estándar de funcionamiento. El capacitismo provoca que las personas que no cumplen el patrón de normalidad sean vistas como personas menos valiosas por la sociedad y genera prejuicios que dan lugar a la discriminación, exclusión y opresión de las personas con discapacidad”. Y, a nuestro juicio, cuando el empleo de las personas con discapacidad queda mayoritariamente canalizado hacia estos espacios laborales existe el riesgo de que el sistema reproduzca, de manera indirecta, un enfoque capacitista. En lugar de concebirse a las personas con discapacidad como sujetos plenamente capaces de participar en el mercado de trabajo en igualdad de condiciones (mediante, por supuesto, accesibilidad universal, ajustes razonables, acción positiva...), el modelo termina reforzando la idea de que su participación laboral debe producirse en entornos específicos, diferenciados y subvencionados. El empleo protegido adquiriría así una

dimensión cercana a lo asistencial o incluso a lo caritativo, desdibujando el reconocimiento del trabajo como un derecho que debe poder ejercerse, con carácter preferente, en entornos laborales ordinarios.

## **6. ¿Hacia un cambio de modelo?**

De este modo, la cuestión que subyace –y que justifica el título de estas líneas– es si los CEE, al menos en su vertiente lucrativa, han pasado a situarse efectivamente “en el punto de mira” del legislador. Más allá de la reordenación formal del sector de la economía social, parece apreciarse una tendencia más amplia orientada a reforzar la centralidad del empleo ordinario y, en paralelo, a revisar críticamente las fórmulas de empleo protegido que, aun siendo una opción de indudable relevancia, pueden contribuir a la consolidación de circuitos laborales paralelos o segregados. El alcance real de esta transformación dependerá de la concreta política legislativa que termine por desplegarse en los años venideros, pero permítase apuntar algunas ideas a vuela pluma que resultarían coherentes con esta orientación. Pensamos, entre otras, en el reservar las medidas alternativas al cumplimiento de la cuota reserva del art. 2.1 RD 364/2005 en exclusiva a los CEE de iniciativa social; en una reconfiguración de las subvenciones para primar a estos últimos frente a los de carácter lucrativo; o incluso, algo más ambicioso, reformular o reequilibrar todas las políticas de empleo y específicamente de incentivos a la contratación, con el objetivo de reforzar verdaderamente el empleo ordinario frente al protegido.

En fin, resulta positivo un debate que gire en torno a la función real y verdadera de los CEE en nuestro modelo de inclusión laboral y su alineación con los postulados contemporáneos del derecho antidiscriminatorio y de la propia CDPD, y ello aun a pesar de que sea producto de una reforma implementada por el legislador ya alcanza con creces la mayoría de edad del instrumento internacional.