

RESUMEN

Empleo - Centros Especiales de Empleo

Una empresa informa acerca de los obstáculos que, entiende, supone para la actividad económica la necesidad de solicitar una autorización para actuar como Centro Especial de Empleo –CEE- por Comunidad Autónoma en la que se quiere actuar y ello debido a la diferente legislación autonómica existente en materia de centros especiales de empleo.

En el informe de valoración final del caso se:

- Hace referencia a la creación de un grupo de trabajo en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales que trabajará en las siguientes cuestiones:
 - o Establecimiento de requisitos comunes que sean de aplicación por todas las CCAA para la creación, calificación y registro de los Centros Especiales de Empleo.
 - o Valoración de la sustitución del procedimiento de autorización por la presentación de declaración responsable para la creación, calificación y registro de CEE.
 - o Creación de un Registro Estatal de Centros Especiales de Empleo que integre a todos los CEE calificados en las correspondientes CCAA e incluidos en los respectivos Registros Autonómicos.

- Señala la eficacia nacional de la calificación como CEE en la medida en que dicha calificación no se encuentra ligada directamente a una infraestructura física. El Ministerio de Empleo y Seguridad Social señala que la autorización para actuar como Centro Especial de Empleo no supone en sí misma un derecho para percibir las subvenciones y que, por tanto, se mantendría el criterio de cumplimiento de requisitos para la obtención de dichas ayudas, a nivel de centro de trabajo hasta que no se modificara la normativa, lo que podría igualmente aplicarse a las bonificaciones en cuotas a la Seguridad Social.

Informe final

Informe ADCA



I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 11-03-2014, ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, escrito de D. (...), en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), informando sobre **la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito de los centros especiales de empleo (C.E.E)**

En su escrito, D. (...) informa acerca del obstáculo que supone para la libertad de establecimiento y circulación, la **necesidad de solicitar una autorización para actuar como centro especial de empleo por comunidad autónoma en la que se quiere actuar** y ello debido a la múltiple legislación autonómica existente en materia de centros especiales de empleo.

II. MARCO NORMATIVO

Normativa estatal:

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 derogó la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad. Su artículo 43 y ss regulan los CEE, **señalando que se determinará reglamentariamente su funcionamiento, extremo que aún no se ha implementado.**

En tanto no se lleve a cabo este desarrollo reglamentario, está en vigor 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, ya derogada y, en su caso, la Orden de 16 de marzo de 1983¹.

¹Orden de 16 de marzo de 1983, por la que se establecen las condiciones que han de reunir las Empresas Protegidas, los Centros Especiales de Empleo y los Centros Especiales de



Normativa autonómica:

La gestión de los programas de apoyo al empleo, incluyendo las funciones de Registro de CEE, está traspasada a las CCAA. Algunas CCAA han desarrollado la normativa estatal.

DEFINICIÓN:

Según el **artículo 43** del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por **Real Decreto Legislativo 1/2013**, de 29 de noviembre:

*Los centros especiales de empleo son aquellos cuyo **objetivo principal** es el de realizar una **actividad productiva** de bienes o de servicios, participando regularmente en las **operaciones del mercado**, y tienen como **finalidad** el asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad; a la vez que son un medio de inclusión del mayor número de estas personas en el régimen de empleo ordinario. Igualmente, los centros especiales de empleo deberán prestar, a través de las unidades de apoyo, los servicios de ajuste personal y social que requieran las personas trabajadoras con discapacidad, según sus circunstancias y conforme a lo que se determine reglamentariamente.*

La **plantilla** de los centros especiales de empleo estará constituida por el mayor número de personas trabajadoras con discapacidad que permita la naturaleza del proceso productivo y, en todo caso, por el 70 por 100 de aquélla.

EXIGENCIA DE INSCRIPCIÓN PARA SU CALIFICACIÓN:

El **artículo 7** del **Real Decreto 2273/1985**, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Centros Especiales de Empleo, determina que la creación de Centros Especiales de Empleo **exigirá su calificación e**

Iniciación Productiva para obtener su calificación e inscripción en el Registro correspondiente de la Secretaría General de la Unidad Administradora del Fondo Nacional de Protección al Trabajo y para ratificar la situación registral de las Empresas Protegidas y Centros Especiales de Empleo ya inscritos.



inscripción en el Registro de Centros que la Administración Central, o, en su caso, las Administraciones Autonómicas, crearán dentro de su ámbito de competencias.

REQUISITOS MÍNIMOS:

Añade el **artículo 7** mencionado:

<< Para que pueda efectuarse la calificación e inscripción, deberán cumplirse los siguientes requisitos:

(..)

3. Estar constituida su plantilla por trabajadores minusválidos conforme a lo señalado en el artículo 1.º, con contrato laboral escrito, suscrito con cada uno de ellos, conforme a la normativa vigente.

4. La previsión de tener en plantilla al personal técnico y de apoyo en posesión de las titulaciones profesionales adecuadas, que la actividad del Centro precise.>>

Además, el **apartado 3** de la **Orden de 16 de marzo 1983**, recoge también una exhaustiva relación de documentación requerida² que en algunos supuestos significan auténticos requisitos.

² a) Solicitud de calificación e inscripción en el Registro que corresponda, detallando:

- Nombre o razón social, número de DNI y número de Identificación Fiscal, domicilio, localidad, provincia y Comunidad Autónoma, del Centro solicitante.
- Filiación completa del compareciente, si actúa en nombre y representación de una persona física o jurídica y documentación que la acredite.

b) Memoria comprensiva de:

- Antecedentes del Centro solicitante.
- Situación actual de la misma, desde el punto de vista jurídico, social y económico financiero, con especial referencia a sus características y circunstancias de orden personal y material.
- Actividad que desarrolla o pretenda desarrollar, indicando los resultados que aspire obtener y su rentabilidad.
- Motivación de la solicitud de calificación e inscripción.

c) Copia notarial de los Estatutos del Centro, si se trata de una persona jurídica.

d) Relación de los centros de trabajo del Centro, señalando su ubicación, características y medios. Titularidad de los mismos y documentos que la acrediten.

e) Autorizaciones de los Organismos competentes, necesarias para la apertura y funcionamiento del Centro, por cada centro de trabajo de que se trate, o compromiso de su remisión cuando se refiera a Centros de nueva creación.

f) Relación de la plantilla del Centro, distinguiendo:

- Los trabajadores no minusválidos.
- Los trabajadores minusválidos físicos.



III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

a) Inclusión de los C.E.E. en el ámbito de la Ley de garantía de la unidad de mercado

Como se ha explicado los centros especiales de empleo son aquellos cuyo **objetivo principal** es el de **realizar una actividad productiva de bienes o de servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado**, y tienen como finalidad el **asegurar un empleo remunerado** para las personas con discapacidad.

Es decir, estos centros **realizan una actividad económica participando regularmente en las operaciones del mercado** y por tanto quedan dentro del ámbito de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, cuyo artículo 2 establece:

“Artículo 2. Ámbito de aplicación.

*Esta Ley será de aplicación **al acceso a actividades económicas** en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”*

-
- Los trabajadores minusválidos psíquicos.
 - Los trabajadores minusválidos sensoriales.
 - De todos ellos se indicará su calificación profesional y su edad.
- g) Certificados de minusvalía de los trabajadores minusválidos que tengan contratados o pretendan contratar, expedidos por equipo multiprofesional cuando lo hubiere o, en su defecto, por las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de Servicios Sociales.
- h) Alta del Centro y de los trabajadores en la Seguridad Social, indicando el número patronal y el de afiliación de los trabajadores, o compromiso de darles de alta tan pronto tenga lugar su ingreso.
- i) Declaración expresa de que cuenta con número suficiente de trabajadores minusválidos en su plantilla y/o con la posibilidad de contratar otros con la capacidad necesaria para ocupar los puestos de trabajo correspondientes.
- j) Compromiso expreso de formar a su costa, en caso necesario, tanto a los trabajadores de la plantilla como a los de nueva contratación.
- k) Estudio económico en el que se cuantifiquen las diversas partidas de ingresos y gastos de la explotación prevista, así como exposición detallada de todos aquellos recursos que contribuyan al sostenimiento del Centro.
- l) Balance y cuenta de resultados del último ejercicio, excepto los Centros de nueva creación.



b) Análisis de la normativa de los CEE a la luz de los principios de la LGUM.

1º.- Con la publicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, se termina de perfilar en nuestro ordenamiento jurídico un principio ya contenido en los artículos 4.2 y 7.3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio: **la libertad de establecimiento de los prestadores en todo el territorio nacional, o dicho de otra manera, la eficacia nacional de los medios de intervención administrativa.**

En la Ley 17/2009, este principio se aplicaba sólo a las actividades de servicios y a determinados sectores. La Ley 20/2013 extiende el principio todas las actividades económicas.

Este principio está contenido en los artículos 6, 18, 19 y 20 de la citada Ley 20/2013. El artículo 6 determina:

“Artículo 6. Principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional.

*Los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes relacionados con el libre acceso y ejercicio de la actividad económica tendrán **eficacia en todo el territorio nacional**, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo V de esta Ley.”*

2º.- En el **artículo 18** se contienen algunas situaciones concretas en las que el **principio de eficacia nacional** de las actuaciones de las administraciones se ve **vulnerado**. En, concreto, el apartado **2.b)** establece:

“2. Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:

b) Requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción



en algún registro para el ejercicio de la actividad en el territorio de una autoridad competente distinta de la autoridad de origen.”

Ello implicaría que una Comunidad Autónoma no puede exigir ninguno de los requisitos enumerados a una empresa que ya esté operando legalmente en otra Comunidad Autónoma, conforme a su regulación.

Éste parece ser precisamente el caso planteado por la empresa (...). Esta empresa dispone de una autorización obtenida en (...) conforme al Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, el Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre y al Decreto (...). Según el artículo 18.2.b), si esta empresa desea abrir un centro en otra Comunidad Autónoma, debería poder hacerlo.

3º.- Por otro lado, el **artículo 19.1** establece:

Artículo 19. Libre iniciativa económica en todo el territorio nacional.

*1. Desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español **podrá ejercer su actividad económica en todo el territorio, mediante establecimiento físico o sin él, siempre que cumpla los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen, incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar.***

4º.- Y además, el **artículo 20** contiene la siguiente disposición.

“Artículo 20. Eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas.

*1. **Tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias. En particular, tendrán plena eficacia en todo el territorio***



nacional sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales:

a) *Las **autorizaciones, licencias, habilitaciones y cualificaciones profesionales obtenidas de una autoridad competente para el acceso o el ejercicio** de una actividad, para la producción o la puesta en el mercado de un bien, producto o servicio.*

El apartado 4 de este artículo 20 contiene una excepción para los casos en que la autorización, declaración responsable o comunicación esté vinculada a una **concreta instalación o infraestructura física**. Se considera que **no es éste el caso**, siendo el contenido de la disposición el siguiente:

*"4. El principio de eficacia en todo el territorio nacional no se aplicará en caso de autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones **vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física**. No obstante, cuando el operador esté legalmente establecido en otro lugar del territorio, las autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente a la instalación o infraestructura..."*

Ninguno de los requisitos exigidos por la normativa para la calificación de un C.E.E. (artículo 7 Real Decreto 2273/1985 y apartado 3 de la Orden de 16 de marzo de 1983) establece especificaciones sobre las instalaciones o infraestructuras físicas. La autorización de los C.E.E. está **ligada** en última instancia a una determinada **composición de la plantilla** consistente en que al menos el 70% de la misma esté compuesta por personas trabajadoras con discapacidad. En este sentido, por tanto, la autorización está vinculada a las condiciones de acceso a la actividad de un determinado operador y no directamente vinculada a requisitos ligados a una instalación o infraestructura concreta.

En consecuencia, se considera **que la excepción contenida en el apartado 4 del artículo 20 de la Ley 20/2013 no es de aplicación en este supuesto.**

En conclusión, de las disposiciones anteriores se deduce que, entrando el caso concreto planteado dentro del ámbito de aplicación de la LGUM, y al no poder considerarse a los CEE como un supuesto de excepcionalidad al principio de eficacia nacional promulgado por dicha norma, no podrá exigirse una nueva



calificación/habilitación/autorización/inscripción en registro o similar a aquellas empresas ya habilitadas como CEE por una autoridad competente para acceder o ejercer la actividad. **Este principio de eficacia nacional se entiende en la medida en que dicha calificación no se encuentra ligada directamente a una infraestructura física sino al acceso y ejercicio de actividades económicas con unos requisitos de plantilla determinadas.**

Por otra parte, aunque no entra explícitamente en el ámbito de la cuestión concreta planteada, se señala que es necesario proceder a una modificación de la normativa básica estatal para garantizar su adaptación completa a los principios establecidos en la LGUM.

IV. CONSIDERACIONES ADICIONALES – SOLUCIÓN PLANTEADA

Respecto a la cuestión planteada hay que señalar que en relación con la implantación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, por parte del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), dependiente de la Secretaría de Estado de Empleo, se están analizando conjuntamente con las CCAA las propuestas del Grupo de Trabajo para la Garantía de la Unidad de Mercado contenidas en el I Informe de evaluación del Plan de Racionalización Normativa.

El pasado 13 de marzo se reunió el grupo de trabajo creado a estos efectos en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, según el procedimiento establecido por el Ministerio de Economía y Competitividad, en donde se trataron las propuestas del citado Informe relativas a la agrupación normativa Empleo para personas con discapacidad y que son las siguientes:

- Establecimiento de requisitos comunes que sean de aplicación por todas las CCAA para la creación, calificación y registro de los Centros Especiales de Empleo.
- Valoración de la sustitución del procedimiento de autorización por la presentación de declaración responsable para la creación, calificación y registro de Centros Especiales de y Empleo.



- Creación de un Registro Estatal de Centros Especiales de Empleo que integre a todos los CEE calificados en las correspondientes CCAA e incluidos en los respectivos Registros Autonómicos.

La Secretaría de Consejo de Unidad de Mercado entiende que la calificación de CEE debería estar ligada exclusivamente al acceso a la actividad (y en este sentido se entiende la eficacia nacional de la misma) y no a la obtención de ayudas en general cuyos requisitos deberían estar contenidos en las bases de convocatoria de las mismas. En este sentido se considera necesaria una modificación de la normativa.

Por su parte, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social señala que la autorización para actuar como Centro Especial de Empleo no supone en sí misma un derecho para percibir las subvenciones. Este departamento entiende que se mantendría el criterio de cumplimiento de requisitos para la obtención de dichas ayudas, a nivel de centro de trabajo hasta que no se modificara la normativa, lo que podría igualmente aplicarse a las bonificaciones en cuotas a la SS.

Este informe no tiene la consideración de acto administrativo recurrible.

Madrid, 8 de abril de 2014

SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO