

*Revista Internacional y Comparada de*

**RELACIONES  
LABORALES Y  
DERECHO  
DEL EMPLEO**

*Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT*

*Comité de Gestión Editorial*

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Michele Tiraboschi (*Italia*)

*Directores Científicos*

Mark S. Anner (*Estados Unidos*), Pablo Arellano Ortiz (*Chile*), Lance Compa (*Estados Unidos*), Jesús Cruz Villalón (*España*), Luis Enrique De la Villa Gil (*España*), Jordi Garcia Viña (*España*), Adrián Goldin (*Argentina*), Julio Armando Grisolia (*Argentina*), Óscar Hernández (*Venezuela*), María Patricia Kurczyn Villalobos (*México*), Lourdes Mella Méndez (*España*), Antonio Ojeda Avilés (*España*), Barbara Palli (*Francia*), Juan Raso Delgue (*Uruguay*), Carlos Reynoso Castillo (*México*), Raúl G. Saco Barrios (*Perú*), Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*), Malcolm Sargeant (*Reino Unido*), Michele Tiraboschi (*Italia*), Anil Verma (*Canada*), Marcin Wujczyk (*Polonia*)

*Comité Evaluador*

Fernando Ballester Laguna (*España*), Francisco J. Barba (*España*), Ricardo Barona Betancourt (*Colombia*), Esther Carrizosa Prieto (*España*), M<sup>a</sup> José Cervilla Garzón (*España*), Henar Álvarez Cuesta (*España*), Juan Escribano Gutiérrez (*España*), Rodrigo Garcia Schwarz (*Brasil*), José Luis Gil y Gil (*España*), Sandra Goldflus (*Uruguay*), Djamil Tony Kahale Carrillo (*España*), Gabriela Mendizábal Bermúdez (*México*), María Ascensión Morales (*México*), Juan Manuel Moreno Díaz (*España*), Pilar Núñez-Cortés Contreras (*España*), Eleonora G. Peliza (*Argentina*), Salvador Perán Quesada (*España*), María Salas Porras (*España*), José Sánchez Pérez (*España*), Esperanza Macarena Sierra Benítez (*España*)

*Comité de Redacción*

Omar Ernesto Castro Güiza (*Colombia*), María Alejandra Chacon Ospina (*Colombia*), Silvia Fernández Martínez (*España*), Paulina Galicia (*México*), Noemi Monroy (*México*), Juan Pablo Mugnolo (*Argentina*), Lavinia Serrani (*Italia*), Carmen Solís Prieto (*España*), Francesca Sperotti (*Italia*), Marcela Vigna (*Uruguay*)

*Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista*

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

*Redactor Responsable de la Gestión Digital*

Tomaso Tiraboschi (*ADAPT Technologies*)

# Una visión crítica de las políticas de emprendimiento joven desde la perspectiva de la discapacidad\*

Aránzazu ROLDÁN MARTÍNEZ\*\*

---

**RESUMEN:** Este estudio se propone analizar las políticas públicas de fomento del emprendimiento joven desde la perspectiva de la discapacidad, con la triple finalidad de detectar aquellos elementos que pueden suponer una barrera para el acceso de los jóvenes con capacidades diferentes a las ayudas para el empleo autónomo, identificar buenas prácticas y proponer mejoras.

*Palabras clave:* Discapacidad, emprendimiento, juventud, políticas activas de empleo, trabajo autónomo.

**SUMARIO:** 1. Introducción: Discapacidad y mercado de trabajo en España. 2. Delimitación del concepto “joven emprendedor con discapacidad”. 2.1. Tope máximo de edad para ser considerado “joven”. 2.2. Delimitación del concepto “persona con discapacidad”. 2.3. Delimitación del concepto “emprendedor”. 2.4. Conclusión: ámbito subjetivo del estudio. 3. Ayudas públicas a jóvenes emprendedores con discapacidad. 3.1. Medidas estatales de apoyo activo al emprendimiento de jóvenes con discapacidad. 3.1.1. Programa de Incentivos y medidas de fomento y promoción del Trabajo Autónomo para personas con discapacidad. 3.1.2. La perspectiva de la discapacidad en otras medidas estatales. 3.2. Medidas autonómicas de apoyo activo al emprendimiento de personas con discapacidad. 4. Propuestas. 5. Bibliografía.

---

\* Este artículo queda enmarcado dentro de los trabajos de investigación desarrollados por el autor en el Proyecto de Investigación financiado por la Fundación HERGAR (3ª Convocatoria de Ayudas a Proyectos de I+D+i 2016, en la categoría Investigación aplicada y tecnológica en Ciencias Sociales, Jurídicas y Humanidades)- FH2016-008: El emprendimiento para fomentar y promover la inclusión social y laboral de la juventud -. Realizado con el patrocinio de la Fundación HERGAR.

\*\* Profesora de Derecho del Trabajo de la Universidad Europea de Madrid.

## A critical view of youth entrepreneurship policies from the perspective of disability

---

**ABSTRACT:** This study aims to analyze the public policies to promote young entrepreneurship from the perspective of disability, with the triple purpose of detecting those elements that can be a barrier to the access of young people with disabilities to self-employment, identify good practices and propose improvements.

*Key Words:* Disability, entrepreneurship, youth, active employment policies, self-employment.

## 1. Introducción: Discapacidad y mercado de trabajo en España

Las Estadísticas oficiales<sup>1</sup>, reflejan que en el año 2015 había 1.774.800 personas con discapacidad en edad de trabajar (de 16 a 64 años), lo que supuso el 5,9% de la población total en edad laboral. Si comparamos con la población activa sin discapacidad, podemos extraer las siguientes conclusiones:

- La mayoría de las personas con discapacidad no participa en el mercado laboral: en 2015 sólo había 601.100 personas activas, con una tasa de actividad del 33,9%, más de 40 puntos inferior a la de la población sin discapacidad (78,1%). Por otro lado, el porcentaje de jóvenes activos entre 16 y 24 años es sólo del 3,5% casi la mitad que en las personas sin discapacidad.

- El número de personas con discapacidad ocupadas en 2015 era de 414.800, siendo la tasa de empleo del 23,4%, más de 37 puntos inferior a la de las personas sin discapacidad.

- Existe menos representación de las personas con estudios superiores que en la población activa sin discapacidad. El menor nivel de estudios puede determinar alguna diferencia en la situación laboral de ambas poblaciones, especialmente en la tasa de paro. Podría también explicar por qué las personas con discapacidad ocupan puestos de más baja cualificación en las empresas, si bien es cierto que ello puede deberse también a las falsas creencias y estereotipos que sobre su capacitación profesional todavía están instaurados en la empresa ordinaria<sup>2</sup>.

- En 2015 en torno al 11,4% de las personas con discapacidad que trabajaban lo hacía por cuenta propia, frente al 17,42 de las personas sin discapacidad. Retrocediendo a datos del 2014<sup>3</sup>, últimos disponibles, el 68,0% de los autónomos no contaba con asalariados a su cargo, mientras que el 25,8% eran empleadores y el 5,9% se encontraba en otro tipo de situación profesional por cuenta propia.

---

<sup>1</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística, *El Empleo de las personas con discapacidad*, publicado el 19 de diciembre 2016; refleja datos de 2015. Vid, <http://sid.usal.es/noticias/discapacidad/56382/1-1/las-personas-con-discapacidad-representan-el-59-de-la-fuerza-de-trabajo-en-espana.aspx> (última consulta 31 de diciembre de 2016).

<sup>2</sup> Moreno Rodríguez, R. y Tejada Cruz, A., Ponencia “El emprendimiento como alternativa laboral de las personas con discapacidad. Importancia de la ocupación productiva sobre la calidad de vida”, recogida en el *Libro de Actas del I Congreso Nacional sobre empleo de las personas con discapacidad, “Hacia la plena inclusión laboral”*, 5 y 6 de marzo de 2015, Granada, p. 52.

<sup>3</sup> *Informe del mercado de trabajo de las personas con discapacidad. Estatal. Datos 2015*, elaborado por el Servicio Público de Empleo Estatal – SPEE –, con datos del año 2014.

Si nos adentramos en el interior del colectivo de personas con discapacidad, podemos observar que dista mucho de ser un grupo homogéneo, existiendo importantes diferencias en función de la edad, el sexo y el tipo de discapacidad<sup>4</sup>:

- Según datos de 2014, las personas que tenían reconocida una discapacidad asociada a algún tipo de deficiencia física eran las más numerosas, representando el 54,39% del total. Por el contrario, las que tenían un menor peso en el colectivo eran aquellas personas que presentaban algún tipo de deficiencia sensorial, con el 12,47%. El 33,13% restante tenían una discapacidad psíquica.

- La participación laboral está muy determinada por el tipo e intensidad de la discapacidad. La tasa de actividad para el grado de discapacidad de menor intensidad (inferior al 45%) se situó en el 56,0% en 2015 y disminuyó progresivamente hasta llegar al 14,6% para el grado superior de discapacidad. Son las personas con discapacidad sensorial las que cuentan con las tasas de actividad más elevadas, principalmente las personas con discapacidad auditiva (60,1% en 2015) y significativamente bajas en personas con enfermedad mental (28,1%).

- En 2014 había registrados 78.900 jóvenes con discapacidad, con edades comprendidas entre los 16 y los 24 años, de los cuales un 11,1% no tenía formación, frente a los jóvenes sin discapacidad, entre los cuales la falta de formación era casi inexistente<sup>5</sup>. En cuanto a la formación superior, solo el 2% de los jóvenes con discapacidad había cursado en ella. Las razones que explicarían esta realidad hay que buscarlas, por un lado, en el tipo de discapacidad ya que, del total de jóvenes, el 64,9% (51.200), presenta

---

<sup>4</sup> *Informe del mercado de trabajo de las personas con discapacidad. Estatal. Datos 2015*, SPEE. Señalan Moreno Rodríguez, R. y Tejada Cruz, A., (“El emprendimiento como alternativa laboral de las personas con discapacidad. Importancia de la ocupación productiva sobre la calidad de vida”, *op. cit.*, p. 53), que particularmente en el ámbito del emprendimiento, las limitaciones o barreras experimentadas por el emprendedor con discapacidad son, fundamentalmente, las mismas que las que puede encontrar un emprendedor sin ella. Ahora bien, esas barreras presentan factores adicionales de riesgo derivadas de los diferentes tipos de discapacidad y de las necesidades específicas que de ellas se desprenden.

<sup>5</sup> *Informe General (1). La situación de las personas con discapacidad en el mercado laboral*, elaborado por el ODISMET, 2016. Los datos del Informe se corresponden con la última actualización disponible de cada una de las fuentes que utiliza, presentadas en el momento de su redacción, razón por la cual las fechas que se presentan de los diferentes resultados pueden variar temporalmente: la franja temporal de los datos se encuentra generalmente entre 2012 y 2015. Los datos utilizados para nuestro estudio se corresponden con el año 2014. *Vid.*, file:///C:/Users/1708/Downloads/informe-1-del-observatorio-sobre-discapacidad-y-mercado-de-trabajo-de-la-fundacion-once%20(3).pdf (última consulta 31 de diciembre de 2016).

discapacidad psíquica o enfermedad mental, que por sus características dificultan el desarrollo de formaciones de elevado nivel. Por otro lado, aún son frecuentes los obstáculos derivados de la falta de accesibilidad en centros, transportes, materiales, etc., que limitan el acceso y continuidad del proceso formativo. Esos menores niveles formativos lastran la incorporación de los jóvenes con discapacidad al mercado laboral.

- La edad, como se ha dicho anteriormente, repercute en la participación en el mercado de trabajo entre la población de personas con discapacidad. Volviendo a datos de 2015, la tasa de paro en personas con discapacidad de 16 a 24 años es la más alta con un 63,5%, además la brecha respecto a los jóvenes sin discapacidad es de más de 15 puntos a pesar de que ellos también soportan unos altísimos niveles de paro.

- Sumando los factores anteriores, quienes tienen más dificultades para integrarse en el mercado laboral son los jóvenes entre 16 y 24 años, con un grado elevado de discapacidad y con discapacidad mental. En el caso de las mujeres, concurre claramente una discriminación múltiple, lo que exige aplicar la transversalidad del género en las políticas de discapacidad<sup>6</sup>.

- De acuerdo con los datos anteriores, se entiende perfectamente que según el “Estudio sobre el perfil del emprendedor con discapacidad en España” publicado en enero de 2016 por la Cátedra Fundación Konecta-Universidad Rey Juan Carlos para el fomento del emprendimiento de las personas con discapacidad, el perfil del emprendedor con discapacidad en España sea el de un varón, soltero, sin hijos, de aproximadamente 36 años, con discapacidad física de entre el 33 y el 65% y estudios universitarios, fundamentalmente de la rama de ciencias jurídicas y sociales y con experiencia laboral previa<sup>7</sup>. El mismo estudio revela que el 91% de los entrevistados identifica limitaciones externas a su discapacidad como barreras para acometer un negocio propio. Sin embargo, existen también barreras específicas: la insuficiencia de medidas de financiación, la escasez de recursos de asesoramiento, la falta de experiencia, además de la carencia de formación enfocada en autogestión y planificación ocupacional, y/o a la gestión de la imagen personal.

---

<sup>6</sup> De ahí que sea frecuente que en las escasas medidas dirigidas de forma específica a facilitar el acceso al trabajo por cuenta propia de las personas con discapacidad, las mujeres tengan un reconocimiento especial. Por ejemplo, en la Orden TAS/1622/2007, de 5 de junio, por la que se regula la concesión de subvenciones al programa de promoción del empleo autónomo, la subvención de mayor cuantía está prevista para las mujeres con discapacidad.

<sup>7</sup> No se ha podido acceder directamente al contenido completo del estudio. La información se ha obtenido de la página web de la Fundación Konecta en <http://www.grupokonecta.com/estudio-sobre-el-perfil-del-emprendedor-con-discapacidad-en-espana-2/> (última consulta 31 diciembre 2016).

Podemos concluir que actualmente, pese a que se ha producido una ligera mejoría, las personas con discapacidad continúan teniendo serias dificultades para acceder al mercado laboral. Partiendo de las bajas tasas de empleo de la población activa con discapacidad, el emprendimiento se presenta como una alternativa profesional, que debería ser más potenciada por los poderes públicos. Además, frente a las alternativas que representa el empleo protegido o el empleo ordinario en empresas, el trabajo por cuenta propia se muestra especialmente idóneo para las personas con diversidad funcional. En primer lugar, porque, la libertad de autoorganización que caracteriza al trabajo autónomo, les permite distribuir su jornada de trabajo y descansos, de acuerdo a las necesidades de su salud, por lo que en muchos casos su vida laboral se puede alargar, disminuyendo el número de bajas médicas y, en consecuencia, las pensiones por incapacidad. Como el autónomo es “dueño” de su tiempo, no precisa dar explicaciones a un tercero, cuando necesita pasar revisiones médicas que, en algunos casos, requieren ingreso hospitalario. Por otro lado, la creación de una empresa propia permite cubrir una necesidad que no es satisfecha por el mercado y ofrecer productos y servicios necesarios tanto para el individuo emprendedor como para el resto de personas que se encuentran en su situación. El trabajo por cuenta propia le garantizará, además, ese trabajo adecuado a su cualificación que le está negando el mercado ordinario. Por último, la creación de empresas, no solo reduce el desempleo de sus promotores en este colectivo, sino que es una fuente de generación de empleo para la sociedad en general y para otras personas con discapacidad, en particular<sup>8</sup>. Puede afirmarse, además, que las competencias necesarias para ser una persona emprendedora, están especialmente presentes en las personas con discapacidad, ya que ambas han demostrado tener un espíritu de superación para vencer las barreras que se presentan en el entorno social y laboral<sup>9</sup>. De ahí que se haya afirmado, en concreto respecto de los estudiantes con discapacidad, que

---

<sup>8</sup> Algunas ayudas privadas valoran para la concesión del premio al emprendimiento, no sólo que quien lo solicita sea una persona emprendedora con discapacidad, sino también la creación de puestos de trabajo para personas con discapacidad. *Vid.*, por ejemplo el Premio Por Talento al Emprendedor con Discapacidad, que concede la revista Emprendedores (bases convocatoria 2016) en <http://www.emprendedores.es/premios-emprendedores/bases-premios-por-talento-al-emprendedor-con-discapacidad> (última consulta 26 de marzo de 2017).

<sup>9</sup> Las reflexiones sobre las notas en común que tiene una persona con discapacidad y un emprendedor en general y sobre las ventajas que presenta el emprendimiento para las personas con discapacidad, se han extraído de la Ponencia de Gacioppo, M., “Emprendimiento y discapacidad”, recogida en el *Libro de Actas del I Congreso Nacional sobre empleo de las personas con discapacidad*, *op. cit.*, pp. 58-60.

están más “capacitados” para emprender su propio proyecto que cualquier otro colectivo<sup>10</sup>, pero para ello necesitan apoyos.

## **2. Delimitación del concepto “joven emprendedor con discapacidad”**

Con carácter previo al estudio de las políticas de empleo que fomentan el emprendimiento de los jóvenes emprendedores con discapacidad, es preciso identificar los sujetos que pueden considerarse incluidos en este colectivo.

### **2.1. Tope máximo de edad para ser considerado “joven”**

En las Estadísticas oficiales que se han analizado en el epígrafe anterior, se considera “joven” a la persona incluida entre los 16 y los 24 años, constituyendo un grupo diferente el comprendido entre los 25 y los 44 años. En el Sistema Nacional de Garantía Juvenil – SNGJ –, inicialmente se identifica al colectivo de “jóvenes” con los mayores de 16 años y menores de 25, aunque el tope máximo de edad se situará en los 30 años hasta que la tasa de desempleo del colectivo se sitúe por debajo del 20 por ciento según la Encuesta de Población Activa correspondiente al último trimestre del año<sup>11</sup>. Pero, con independencia de la tasa de desempleo existente en cada momento, tratándose de personas con discapacidad, la edad de los jóvenes se sitúa entre los 16 y los 30 años. Por otro lado, la dispersa normativa de Seguridad Social de fomento del empleo autónomo (reducciones y bonificaciones de cuotas para las personas que se constituyan como autónomos, abono de la prestación de desempleo en la modalidad de pago único, posibilidad de compatibilizar la prestación de desempleo con el trabajo por cuenta propia) tradicionalmente ha tenido como destinatarios a los menores de 30 años, si bien es cierto que ha resultado también habitual, elevar la edad a los 35 años como medida de acción positiva en favor del colectivo de mujeres y de personas con discapacidad. El mismo criterio, por ejemplo, se utiliza para definir los

---

<sup>10</sup> Gacioppo M., “Emprendimiento y discapacidad”, *op. cit.*, pp. 58-60.

<sup>11</sup> Artículo 88.d) Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. *Vid.* también, Resolución de 29 de julio de 2015, de la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas, por la que se amplía el ámbito de aplicación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

requisitos que deben concurrir en los jóvenes emprendedores para beneficiarse de los incentivos por la contratación de un mayor de 45 años previstos en el artículo 11 de la *Ley 11/2013 de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo* (Disposición Adicional novena). De nuevo aparece la referencia a los 30 años en la Orden TAS/1622/2007, de 5 de junio, por la que se regula la concesión de subvenciones al programa de promoción del empleo autónomo. Sin embargo, se reduce a los 25 años en la Orden TAS/3501/2005, de 7 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales<sup>12</sup>. A modo de conclusión, no existe un umbral fijo, sino que el legislador utiliza umbrales distintos en función de los objetivos que persigue en cada actuación. En concreto, respecto de las personas con discapacidad, el tope máximo para ser considerado “joven” suele ser cinco años superior a la establecida con carácter general para los jóvenes.

## 2.2. Delimitación del concepto “persona con discapacidad”

El concepto “discapacidad” necesita también ser aclarado<sup>13</sup>. El artículo 2 a) 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 su inclusión social* – en adelante TRILGDPD – la describe 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”. En coherencia con ello, el artículo 4 dispone que “1. Son personas con discapacidad aquellas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación

---

<sup>12</sup> También considera joven al comprendido entre los 16 y 24 años, la Orden EMO/374, de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la financiación del Programa integral de fomento del emprendimiento enmarcado en el programa Catalunya Emprèn, y se hace pública la convocatoria anticipada para el año 2015.

<sup>13</sup> Kahale Carrillo ha puesto de relieve la importancia de utilizar una correcta terminología, evitando expresiones difusas o, incluso, discriminatorias. *Vid.*, Kahale Carrillo, D., “La discapacidad en los convenios colectivos”, en AA.VV. (Sánchez-Trigueros, C. dir., Kahale Carrillo, D. y Velasco Portero, T. coords.), *El principio de igualdad en la negociación colectiva*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, colección Estudios e Informes, n. 111, 2016, pp. 537-541.

plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás”. En el apartado 3 se aclara que “el reconocimiento del grado de discapacidad deberá ser efectuado por el órgano competente en los términos desarrollados reglamentariamente”. En la actualidad, la valoración del grado de discapacidad, expresado en porcentaje, se sigue realizando mediante la aplicación de los criterios técnicos unificados fijados en el baremo establecido por el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre<sup>14</sup>. Pero no concluye aquí la definición, ya que, a continuación, el apartado 2 del propio artículo 4 TRLGDPD recoge un concepto restringido de la discapacidad, circunscribiéndola a la conocida como “discapacidad reconocida” o “certificada”, esto es, aquella en la que se ha reconocido a la persona un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento<sup>15</sup>. La referencia a dicho umbral mínimo se encuentra en la mayoría de las leyes laborales que establecen beneficios para las personas con discapacidad. Por ejemplo, en el artículo 32 de la *Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo* – en adelante, LETA – que regula las reducciones y bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social para las personas con discapacidad. En cambio, existen otras disposiciones que prevén incentivos para la inserción laboral de personas con discapacidad, sin fijar expresamente grado mínimo alguno. Es el caso, por ejemplo, de la propia LETA que adopta un concepto amplio en la Disposición adicional decimoctava, estableciendo que “a los efectos de esta ley, tendrán la consideración de personas con discapacidad las comprendidas en los apartados 1 y 2 del artículo 4” del TRLGDPD. Compartimos la afirmación doctrinal que defiende que hoy debe entenderse que las disposiciones que establecen medidas de acción positiva referidas genéricamente a trabajadores con discapacidad (o “minusválidos”, en la denominación antigua) se dirigen a todas ellas, es decir, a quienes se incluyen en la definición del artículo 4.1 TRLGDPD, aunque no alcancen el grado del 33 por ciento, que ya no es un requisito para ser considerado persona con discapacidad<sup>16</sup>. De esta forma, y a modo de ejemplo,

<sup>14</sup> Con las modificaciones introducidas por el Real Decreto 1169/2003, de 12 de septiembre, el Real Decreto 1856/2009, de 4 de diciembre y el Real Decreto 1364/2012, de 27 de septiembre.

<sup>15</sup> La certificación de discapacidad sólo se expide para un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento. *Vid.*, por ejemplo para la Comunidad Autónoma de Madrid, Orden 181/2014, de 30 de enero, de la Consejería de Asuntos Sociales, por la que se regula la tarjeta acreditativa del grado de discapacidad en la Comunidad de Madrid.

<sup>16</sup> Martínez Pujalte, A.L. y Fernández Orrico, F.J., “El concepto de discapacidad a partir de la Convención de Naciones Unidas”, *Anales de Derecho y Discapacidad*, n. 1, 2016, p. 25. Algunas normas autonómicas cuando definen los requisitos de los beneficiarios se refieren de forma genérica a las “personas con discapacidad”. Sin embargo, cuando

quedarían incluidas las personas con capacidad intelectual límite que tienen oficialmente reconocida esta situación, pero no alcanzan un grado de discapacidad del 33 por ciento<sup>17</sup>.

El legislador sorprende a continuación con una ampliación del concepto, ya que en el apartado 2 del mismo artículo 4 asimila legalmente como personas con discapacidad a determinados pensionistas. Así, establece que: “se considerará que presentan una discapacidad en grado igual o superior al 33 por ciento los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad”<sup>18</sup>. Estos pensionistas acreditan su condición de persona con discapacidad de acuerdo con lo que establece el *Real Decreto 1414/2006 de 1 de diciembre que determina la consideración de persona con discapacidad a los efectos de la Ley 51/2003, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad*<sup>19</sup>. En dicho

---

regulan la documentación que se debe aportar con la solicitud, se indica que debe aportarse certificado expedido por el IMSERSO u órgano de la Administración autonómica competente acreditativo de un grado de discapacidad igual o superior al 33%, o bien resolución del INSS reconociendo la condición de pensionista por incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez, o bien resolución del Ministerio competente en materia de Hacienda o del Ministerio de Defensa reconociendo una pensión de jubilación o retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad. *Vid*, por ejemplo, Orden HAC/12/2016, de 20 de abril, de la Comunidad Autónoma de Cantabria, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones de un programa específico para promover el mantenimiento del empleo autónomo.

<sup>17</sup> Sigue sin cumplirse el mandato de la Disposición Adicional 6ª de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que obligó al Gobierno a presentar, en el plazo de doce meses, “medidas de acción positiva dirigidas a promover el acceso al empleo de las personas con capacidad intelectual límite, que tengan reconocida oficialmente esta situación, aunque no alcancen un grado de discapacidad del 33 por ciento”.

<sup>18</sup> Dicha asimilación se introdujo por el artículo 1.2 de la Ley 51/2003, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. La jurisprudencia señaló que la equiparación automática que preveía el art. 1.2 de la Ley 51/2003, y que ahora contempla el artículo 4.2 TRLGDPD operaba únicamente en el ámbito y para las previsiones de la Ley 51/2003, en ningún caso a los efectos de las políticas de empleo – que se regulaban en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (LISMI) –, salvo que la propia norma lo previera. *Vid*, dos SSTs de 21 de marzo de 2007 (Recs. 3872/05 y 3902/05) del Pleno; STS de 7 de julio de 2008 (Rec. 1297/2007); STS de 7 de abril de 2016 (Rec. 20126/2014). La refundición en un único texto de la LISMI y de la Ley 51/2003 ha puesto fin a este debate, ya que en el TRLGDPD se incluyen las políticas de empleo.

<sup>19</sup> En este sentido, respecto de las personas que tengan reconocida una Incapacidad

Real Decreto se indica que se puede acreditar un grado igual al 33 por ciento con alguno de estos documentos: a) Resolución o certificado de discapacidad emitido por el órgano competente de la Comunidad Autónoma o el IMSERSO (Ceuta y Melilla). b) Resolución del INSS para pensionistas de incapacidad permanente (total, absoluta o gran invalidez). c) Resolución de Ministerio de Economía y Hacienda o del Ministerio de Defensa para los pensionistas de jubilación o retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad. En ningún caso será exigible una resolución de la Comunidad Autónoma o del IMSERSO, salvo que se quiera acreditar un grado superior al 33 por ciento, en cuyo caso sí será de aplicación el baremo recogido en el anexo 1 del *Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía*.

La resolución administrativa o certificado o, en su caso, la sentencia judicial firme que reconozca el derecho a pensión son documentos suficientes para acreditar la discapacidad. No obstante, en algunas convocatorias públicas autonómicas de fomento del emprendimiento se exige además, que la persona acredite, mediante resolución del órgano competente, su aptitud para realizar la actividad profesional<sup>20</sup>.

Es preciso aclarar que por el simple hecho de tener reconocido un grado de discapacidad no se tiene derecho a todas las prestaciones, beneficios y medidas de acción positiva a las que pueden acceder las personas con discapacidad, sino que dependerá de los requisitos que se establezcan en cada una de las normas que los regulen. En este sentido, el último párrafo del art. 4.2 TRLGDPD permite que “las normas que regulen los beneficios o medidas de acción positiva podrán determinar los requisitos

---

Permanente Total resulta muy interesante la posibilidad reconocida en el artículo 196 TRLGSS de sustituir “excepcionalmente” la pensión de incapacidad permanente por una indemnización a tanto alzado, cuando el pensionista sea menor de sesenta años. Esta posibilidad se desarrolla en el artículo 5 de la Orden de 31 de julio de 1972 que exige la concurrencia, entre otros requisitos, de que el beneficiario realice trabajos por cuenta propia o por cuenta ajena, o se acredite que el importe de la indemnización se invertirá en la preparación o desarrollo de nuevas fuentes de ingreso como trabajador autónomo, siempre que se acredite tener aptitud suficiente para el ejercicio de la actividad de que se trate.

<sup>20</sup> Art. 27.4.c) 1. Orden EIE/469/2016, de 20 de mayo, por la que se aprueba el Programa Emprendedores y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la promoción del empleo autónomo y la creación de microempresas en la Comunidad Autónoma de Aragón. Exige resolución o informe del correspondiente equipo de valoración de los servicios sociales públicos que determine la aptitud del trabajador, socio trabajador, promotor o emprendedor para realizar la actividad profesional. La misma Orden de 31 de julio de 1972, citada en la nota anterior, exige también probar esta aptitud.

específicos para acceder a los mismos”. Es decir, el legislador prevé la posibilidad de que se establezcan medidas positivas de distinto alcance en función del tipo o grado de discapacidad o que los beneficios se limiten a las personas con discapacidad “reconocida” por los servicios sociales, excluyendo, por tanto, a los asimilados. Se constata que hasta la fecha, la normativa analizada no ha hecho uso de esta autorización, de modo que todas las medidas parten de un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, sin diferenciar en atención al carácter físico, psíquico, mental o intelectual de la discapacidad. Sólo en una norma de la Comunidad Valenciana<sup>21</sup>, se ha previsto la posibilidad de que se establezcan medidas de acción positiva dentro del propio colectivo en función del tipo o grado de discapacidad. En el ámbito de las ayudas privadas, la “convocatoria de la Fundación ONCE para emprendedores con discapacidad 2016”, para incrementar la puntuación incluye como factores sociales a valorar la pertenencia a uno de estos dos colectivos. Las bases de dicha convocatoria constituyen un modelo a seguir por los poderes públicos<sup>22</sup>.

Respecto de los pensionistas “asimilados”, a los efectos de nuestro estudio reviste gran importancia la nueva Disposición Adicional decimoctava de la LETA que en la definición de las personas con discapacidad, remite tanto al apartado 1 como al 2 del artículo 4 TRLGDPD. Si bien es cierto, que el artículo 32 cuando regula la “tarifa plana” la circunscribe únicamente a las personas afectadas por un grado de discapacidad al menos del 33 por ciento. Si descendemos al ámbito autonómico, la mayoría de las normas incluyen también a los asimilados<sup>23</sup>. Sin embargo, el concepto restringido

---

<sup>21</sup> La Disposición Adicional Tercera de la Orden 23/2016, de 27 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para el fomento de las empresas cooperativas y de las sociedades laborales, y del empleo en las mismas, en la Comunitat Valenciana, dispone que “a los efectos de lo dispuesto en esta orden y para tener derecho a los beneficios establecidos en la misma, los trabajadores con discapacidad o diversidad funcional deberán tener un grado de discapacidad igual o superior al 33 % o la específicamente establecida en cada caso”.

<sup>22</sup> *Vid*, bases de la convocatoria en <http://www.fundaciononce.es/es/pagina/emprendimiento-de-personas-con-discapacidad> (última consulta 3 de enero de 2017).

<sup>23</sup> Como excepción el Acuerdo de 7 de junio de 2016, del Consejo de Gobierno, de la Comunidad Autónoma de Madrid, por el que se aprueban las normas reguladoras y se establece el procedimiento de concesión directa del programa de ayudas a trabajadores que se constituyan por cuenta propia, parece aplicarse sólo a las personas con discapacidad reconocida legalmente, ya que exigen para acreditar la discapacidad la “Resolución de los Servicios Sociales de la condición del grado de discapacidad igual o superior al 33 por 100” (artículo 6). También la Resolución de la Consejería de Economía, Hacienda, Administración Pública y Empleo de la Ciudad Autónoma de

de discapacidad, limitado al “reconocido legalmente” es el que se utiliza en dos normas de especial importancia para este colectivo: la Orden TAS/1622/2007 y la Orden TAS/3501/2005, a las que nos referiremos más adelante.

Es preciso recordar que discapacidad no es sinónimo de incapacitación judicial. Además de tener algún tipo de discapacidad, el potencial emprendedor puede estar incapacitado judicialmente. La precisión es importante, porque si la sentencia judicial ha establecido el régimen de tutela, el emprendedor no podrá ejercer el comercio, ex artículo 4 del Código de Comercio. Necesariamente deberá constituir una sociedad, en la que actuará por medio de su representante legal, y cuya administración no podrá ostentar.

### 2.3. Delimitación del concepto “emprendedor”

La *Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización*, ha esbozado una definición de emprendedor, que la propia Exposición de Motivos, califica de “amplia”. Con una cierta falta de rigor técnico-jurídico, el artículo 3 dispone que “se consideran emprendedores aquellas personas, independientemente de su condición de persona física o jurídica, que desarrollen una actividad económica empresarial o profesional, en los términos establecidos en esta Ley”. De un estudio sistemático de la ley se pueden extraer los siguientes rasgos definitorios:

1. Puede ser emprendedor tanto el que vaya a iniciar como el que esté desarrollando una actividad económica productiva, tal como se desprende de la EM. Es indiferente, por lo tanto la etapa del ciclo productivo en la que se encuentre – inicial, desarrollada, en crisis o en bonanza<sup>24</sup>.
2. El emprendedor no es sólo el autónomo persona física, sino que, como vuelve a indicar la EM, y se desprende del articulado, se pretende que las medidas de la ley puedan beneficiar a todas las “empresas”, con independencia de su tamaño. En consecuencia, la actividad emprendedora

---

Ceuta, de 15 de febrero de 2017, mediante la que se aprueban la convocatoria de ayuda para la concesión de subvenciones públicas cofinanciadas con el Fondo Estructurales y de Inversiones Europeas, periodo 2014- 2020, exige que la discapacidad sea igual o superior al 33 por ciento y que se acredite mediante certificado expedido por el INSERSO (*sic*).

<sup>24</sup> Molina Navarrete, C., “La dimensión socio-laboral del pretendido - ¿o pretencioso? - nuevo estatuto promocional del emprendedor”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, n. 369, 2013, p. 22.

se puede realizar también a través de una sociedad mercantil, lo que significa que dentro del término emprendedor hay que incluir tanto el emprendimiento individual como el colectivo. En este sentido, la ley fomenta la realización de una actividad económica productiva y no tanto una determinada forma de llevarla a cabo<sup>25</sup>. Apuesta tanto por el emprendedor persona física al que la ley limita su responsabilidad, creando la figura del “emprendedor con responsabilidad limitada”, como por el emprendedor persona jurídica, creando una nueva figura “la sociedad limitada de formación sucesiva”.

3. Los términos emprendimiento y autoempleo no son sinónimos, pese a que las leyes con mucha frecuencia los confunden. Como hemos visto, el emprendimiento hace referencia a una actividad y no tanto a un sujeto, mientras que el autoempleo se refiere a una forma concreta de ejercer esa actividad como profesional por cuenta propia. En este sentido, la doctrina ha puesto de manifiesto la confusión en la que incurre el legislador en algunas leyes que dicen incentivar el emprendimiento cuando, realmente, sólo incentivan el autoempleo<sup>26</sup>. Y es que la mayoría de las medidas estatales y autonómicas analizadas se vinculan al alta del emprendedor en el RETA, lo que sólo será posible si se acoge a la fórmula del autoempleo o si tiene el control de una sociedad mercantil, en los términos del artículo 305 TRLGSS. Dicho precepto incluye obligatoriamente en el RETA a:

“b) Quienes ejerzan las funciones de dirección y gerencia que conlleva el desempeño del cargo de consejero o administrador, o presten otros servicios para una sociedad de capital, a título lucrativo y de forma habitual, personal y directa, siempre que posean el control efectivo, directo o indirecto, de aquella. Se entenderá, en todo caso, que se produce tal circunstancia, cuando las acciones o participaciones del trabajador supongan, al menos, la mitad del capital social. Se presumirá, salvo prueba en contrario, que el trabajador posee el control efectivo de la sociedad cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias:

1.º Que, al menos, la mitad del capital de la sociedad para la que preste sus servicios esté distribuido entre socios con los que conviva y a quienes se encuentre unido por vínculo conyugal o de parentesco por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el segundo grado.

2.º Que su participación en el capital social sea igual o superior a la tercera

---

<sup>25</sup> Molina Navarrete, C., “La dimensión socio-laboral del pretendido - ¿o pretencioso? - nuevo estatuto promocional del emprendedor”, *op. cit.*, p. 22.

<sup>26</sup> Crítica que hacen a la Ley 14/2013, Vallecillo Gámez, M.R. y Molina Navarrete C., “La Reforma de Segunda Generación del Mercado Laboral: Incentivos al Espíritu Emprendedor y Retorno del Pensamiento Mágico”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, n. 361, 2013, p. 34.

parte del mismo.

3.º Que su participación en el capital social sea igual o superior a la cuarta parte del mismo, si tiene atribuidas funciones de dirección y gerencia de la sociedad”.

Hemos llamado la atención anteriormente sobre la dificultad de la persona con discapacidad que, además, esté incapacitada judicialmente, para darse de alta en el RETA, lo que le excluiría de la mayoría de los beneficios destinados a fomentar el emprendimiento. La única alternativa sería constituir una sociedad mercantil por medio de sus representantes legales, en la que, sin embargo, no podría ejercer las funciones de dirección y gerencia que conlleva el cargo de consejero o administrador. Para facilitar su alta en el RETA, una opción *lege ferenda* sería permitir que la administración fuera ejercida por los padres, en el caso de la patria potestad prorrogada, o por los tutores, o, al modo de la *Ley 41/2003 de protección patrimonial de las personas con discapacidad y modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la normativa tributaria*, por una entidad sin ánimo de lucro especializada en la atención a las personas discapacitadas. En este sentido, resulta modélica la convocatoria de subvenciones de la ONCE que prevé que en el caso de que se constituya “una Sociedad Civil, Sociedad Limitada, Anónima, Laboral, Cooperativa, etc., los emprendedores que tengan reconocida una discapacidad deberán ostentar al menos el 51% de la participación y el poder de representación legal / administración de la empresa. En el caso de socios emprendedores con discapacidad intelectual o de otro tipo, que estén en situación de tutela, podrán valorarse otras situaciones en lo que se refiere a la participación y representación, siempre que se dé la participación en la actividad de alguna entidad especializada en la atención y representación del colectivo del que se trate, que vele por los intereses de los emprendedores con discapacidad, o bien de las personas físicas o jurídicas que ostenten la patria potestad o tutela de la persona/s con discapacidad emprendedora/s.”

Sin embargo, incluso el acogimiento a formas societarias para llevar a cabo la actividad emprendedora, puede suponer un impedimento para el acceso a algunas ayudas públicas, y es que, pese al concepto amplio de trabajador autónomo que recoge el artículo 1.2 de la LETA, no resulta infrecuente que las normas autonómicas excluyan de las medidas de fomento del autoempleo a los “autónomos societarios”<sup>27</sup>, sean o no administradores<sup>28</sup>,

---

<sup>27</sup> Por ejemplo, la Orden de 30 de marzo de 2015, del Presidente del Servicio Regional de Empleo y Formación de la Región de Murcia, por la que se aprueban las bases reguladoras del Programa de Subvenciones para el Fomento del Autoempleo. En su artículo 9 señala que “No tendrán derecho a subvención aquellos solicitantes en los que

soslayando, respecto de estos últimos, la interpretación propicia a su inclusión en las normas de fomento del empleo autónomo, realizada por el Tribunal Supremo, entre otras en la sentencia de 21 de junio de 2016<sup>29</sup>. La Sala Cuarta, al pronunciarse sobre la exclusión de la modalidad de pago único de la prestación de desempleo de quienes están obligados a darse de alta en el RETA por tener el control de la sociedad, ha concluido que “cuando concurren las circunstancias fácticas y jurídicas que conducen obligatoriamente al encuadramiento y alta en el RETA de determinadas personas físicas, éstas, individualmente consideradas, siempre que la sociedad de capital lleve realmente a cabo la actividad que constituya su objeto, reúnen la cualidad de trabajadores autónomos”. El Alto Tribunal hace esta reflexión desde la perspectiva finalista del estímulo al autoempleo.

De nuevo la restricción del ámbito subjetivo de aplicación de algunas normas autonómicas, excluyendo a determinados trabajadores que, conforme al artículo 1.2. LETA, merecen la calificación de “autónomos” puede causar otro perjuicio a las personas con discapacidad. Nos referimos a la práctica habitual de excluir a los trabajadores autónomos

---

concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) Formas societarias. Integración del trabajador autónomo en cualquier forma societaria (socios de sociedades mercantiles, cooperativas y sociedades laborales), exceptuándose las comunidades de bienes y las sociedades civiles, siempre que mantengan la responsabilidad solidaria e ilimitada dentro de ellas y siempre que la subvención se solicite a título personal.

(...)

c) No ser titular de la actividad económica. No ser el solicitante titular de la actividad económica bien por ser “autónomo colaborador” (cónyuge y familiares hasta el segundo grado inclusive por consanguinidad, afinidad y adopción, que colaboren con el trabajador autónomo de forma personal, habitual y directa y no tengan la condición de asalariados), bien por ser gerente o administrador de una sociedad mercantil, o pariente de éste, en los términos exigidos por la normativa de Seguridad Social.

(...)

h) Quienes ejerzan las funciones de dirección y gerencia que conlleva el desempeño del cargo de consejero o administrador para una sociedad mercantil y los socios de Sociedades Anónimas, Limitadas, Cooperativas de Trabajo Asociado, Sociedades Civiles y Sociedades Laborales aunque estén integradas en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social”.

<sup>28</sup> *Vid.*, por ejemplo Ley 2/2015, de 29 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo. En el Título IV se regula el “Programa de Fomento y Promoción del Trabajo Autónomo”, y lo limita a personas físicas. Sin embargo, se incluye expresamente a los socios únicos de una sociedad limitada unipersonal en la que ejerzan su actividad profesional.

<sup>29</sup> Rec. 3805/2014.

económicamente dependientes<sup>30</sup>, quizá por la sospecha de que pueda ser “falsos autónomos”. Interesa recordar que el TRLGDPD contiene una medida que podría fomentar el trabajo autónomo de las personas con discapacidad. En concreto, el artículo 42 permite que las empresas públicas y privadas que estén obligadas a contratar personas con discapacidad puedan excepcionalmente quedar exentas de esta obligación si adoptan alguna de las medidas alternativas reguladas en el Real Decreto 364/2005, de 8 de abril, por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva a favor de los trabajadores con discapacidad. Entre ellas destaca la posibilidad de celebrar un contrato mercantil con un trabajador autónomo con discapacidad, bien 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; bien para la prestación de servicios ajenos y accesorios a la actividad normal de la empresa. Esta forma de colaboración mercantil podría desenvolverse perfectamente a través de trabajadores autónomos económicamente dependientes a los que se refiere el Capítulo III del Título II de la LETA.

#### **2.4. Conclusión: ámbito subjetivo del estudio**

Resumiendo, nuestro estudio tiene por objeto localizar y analizar las medidas dirigidas a jóvenes menores de 35 años, hombres o mujeres, que respondan a la definición de persona con discapacidad recogida en el artículo 4.1 y 2 TRLGDPD y decidan constituirse como emprendedores personas físicas (autónomos) o mediante una empresa (sociedad mercantil, sociedad cooperativa de trabajo asociado o sociedad laboral) siempre que se incorporen a ella como socios con la obligación de darse de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos – RETA –. Es preciso tener en cuenta que las normas de Seguridad Social y de fomento del autoempleo y el emprendimiento que se analizarán a continuación, dentro de los colectivos especialmente protegidos, definen grupos amplios de personas: jóvenes, parados de larga duración, mujeres, personas con discapacidad, etc. Quiere ello decir que una persona puede

---

<sup>30</sup> A modo de ejemplo, los trabajadores autónomos económicamente dependientes están excluidos del ámbito subjetivo de aplicación del “Programa de Fomento y Consolidación de Empleo autónomo” que se incluye en la Ley 2/2015, de 29 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo (art. 61.e).

estar incluida simultáneamente en dos o más grupos. Puede ser, por ejemplo, una mujer joven con discapacidad. En ese caso, es preciso observar si la norma establece la inclusión obligatoria en un único grupo (es lo habitual)<sup>31</sup> o si permite tener en cuenta de forma acumulada los distintos factores<sup>32</sup>. Por otro lado, dado que hemos situado el límite de edad para ser considerado “joven con discapacidad” en los 35 años, a los efectos de nuestro estudio buscaremos no sólo aquellas medidas que expresamente incentivan el emprendimiento de jóvenes con discapacidad menores de 35 años, sino también las que van destinadas a las personas con discapacidad, con independencia del límite de edad.

### **3. Ayudas públicas a jóvenes emprendedores con discapacidad**

En este epígrafe se van a explicar exclusivamente aquellas medidas que contienen una mención específica a las personas con discapacidad. Por lo tanto, quedan fuera de este estudio medidas que ya se ha extendido a toda la población, como la posibilidad de percibir la prestación de desempleo en la modalidad de abono en pago único (art. 34 LETA), o de compatibilizar la prestación de desempleo con el trabajo por cuenta propia (art. 282.4 TRLGSS) o de suspender el abono de la prestación de desempleo mientras se ejerce una actividad por cuenta propia (art. 271.1.d TRLGSS).

---

<sup>31</sup>*Vid.*, por ejemplo, la Ley 2/2015, de 29 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo, que a los efectos de determinar la cuantía de la subvención permite el encuadramiento en un único colectivo.

<sup>32</sup>*Vid.*, por ejemplo, la Orden EYE/701/2012, de 14 de agosto, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, destinadas a fomentar el desarrollo de actividades económicas por cuenta propia en la Comunidad de Castilla y León. En diversas órdenes de la Comunidad de Castilla-La Mancha del año 2016, cuando se regula la baremación, se prevé la acumulación de puntos en función de la presencia de diversos factores (ser joven, ser mujer, ser persona con discapacidad).

### **3.1. Medidas estatales de apoyo activo al emprendimiento de jóvenes con discapacidad**

#### **3.1.1. Programa de Incentivos y medidas de fomento y promoción del Trabajo Autónomo para personas con discapacidad**

Conviene empezar recordando que los colectivos priorizados por las medidas consistentes en incentivos en las cotizaciones de Seguridad social, deberían ser, conforme al artículo 30.1 *Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo – TRLE –*, aquellas personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo, entre los que se cita “especialmente”, a los jóvenes, las mujeres y las personas con discapacidad, entre otros. El mismo espíritu restrictivo inspira el art. 25.3 LETA, cuando se refiere a la posibilidad de que determinados colectivos de trabajadores autónomos se beneficien de reducciones o bonificaciones en función de sus características personales o de las características profesionales de la actividad ejercida. Sin embargo, en la reforma llevada a cabo por la *Ley 31/2015, de Fomento del Trabajo Autónomo y de la Economía social* el legislador ha extendido el ámbito subjetivo de los incentivos – ej: mediante la inclusión de los trabajadores con 30 o más años – generalizando las ayudas “hasta el punto de descentrar el punto de mira de las políticas activas de empleo y, con ello, mermar su eficacia”<sup>33</sup>. La Ley 31/2015, al menos, ha mantenido un programa específico de incentivos de emprendimiento de personas con discapacidad, aunque dentro del colectivo, se ha producido también una generalización de la medida, ya que se han suprimido las diferencias que venían marcadas en función de la edad, según fueran mayores o menores de 35 años. Ello no ha supuesto un retroceso en la protección, teniendo en cuenta que los derechos que antes se reconocían sólo a los menores de 35 años con discapacidad, tras la reforma de 2015 se han extendido a todas las personas con discapacidad.

El programa de reducciones y bonificaciones de cuotas de Seguridad Social para personas con discapacidad se recoge en la actualidad en el

---

<sup>33</sup> Ferrando García, F.M., “Incentivos laborales al emprendimiento o autoempleo individual”, *op. cit.*, pp. 189-190. En el Dictamen 7/2015, de 13 de mayo, del CES sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y la economía social, se advertía de que se estaba “produciendo una excesiva generalización de colectivos susceptibles de acogerse a bonificaciones que anula la eficacia de estas últimas” (apdo. 3, p.12);

artículo 32 LETA. Dicho precepto contempla un primer período de 12 meses inmediatamente siguientes a la fecha de efectos del alta, durante el cual la cuota por contingencias comunes, incluida la incapacidad temporal, de las personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, que causen alta inicial o que no hubieran estado en situación de alta en los 5 años inmediatamente anteriores, (se excluye, por tanto a los autónomos con discapacidad sobrevenida<sup>34</sup>), a contar desde la fecha de efectos del alta en el RETA, se reducirá a la cuantía de 50 euros mensuales (lo que se conoce como “tarifa plana”) en el caso de que opten por cotizar por la base mínima que les corresponda. Alternativamente, aquellos trabajadores por cuenta propia o autónomos que, cumpliendo los requisitos previstos en el párrafo anterior, optasen por una base de cotización superior a la mínima que les corresponda, podrán aplicarse durante los 12 primeros meses inmediatamente siguientes a la fecha de efectos del alta, una reducción sobre la cuota por contingencias comunes, siendo la cuota a reducir el 80 por ciento del resultado de aplicar a la base mínima de cotización que corresponda el tipo mínimo de cotización vigente en cada momento, incluida la incapacidad temporal.

A continuación de dicho período, y con independencia de la base de cotización elegida, los trabajadores por cuenta propia que disfruten de la medida prevista en este artículo podrán aplicarse una bonificación sobre la cuota por contingencias comunes, siendo la cuota a bonificar el 50 por ciento del resultado de aplicar a la base mínima de cotización que corresponda el tipo mínimo de cotización vigente en cada momento, incluida la incapacidad temporal, por un período máximo de hasta 48 meses, hasta completar un periodo máximo de 5 años desde la fecha de efectos del alta.

Interesa destacar que la reforma de 2015 ha suprimido la prohibición de que el autónomo tuviese contratados a trabajadores por cuenta ajena, de forma que las medidas previstas resultarán de aplicación aun cuando los beneficiarios de esta medida, una vez iniciada su actividad, empleen a trabajadores por cuenta ajena. Esta reforma reviste especial importancia para las personas con discapacidad. Como había apuntado la doctrina, resultaba excesivo que no pudieran acogerse a estas reducciones y

---

<sup>34</sup> CERMI ha propuesto su inclusión en el artículo 32 por considerar que de no hacerlo así, se favorece el abandono de la vida activa por parte de los autónomos a los que les sobreviene una discapacidad, al no poder continuar con el negocio o emprendimiento. *Vid*, <http://www.cermi.es/es-ES/Noticias/Paginas/Inicio.aspx?TSMEIdNot=8394> (última consulta 9 de abril de 2017). En la proposición de ley de reformas urgentes del trabajo autónomo, ha sido incluida como enmienda por Ciudadanos (enmienda nº 8) Boletín Oficial de las Cortes Generales de 27 de marzo de 2017.

bonificaciones las personas con discapacidad que dieran empleo a otras personas, ya fueran estas últimas discapacitadas o no<sup>35</sup>. No hay que perder de vista que no sólo es reducido el número de trabajadores por cuenta propia, sino que es puramente simbólico el número de los que se constituyen como empleadores. Al eliminarse aquella prohibición, se favorece que las propias personas con discapacidad se conviertan en empleadores de otras actuando de este modo como correa de distribución del empleo de personas con discapacidad.

A diferencia del artículo 31 que se refiere de forma expresa a los jóvenes inscritos en el SNGJ en el apartado 6<sup>36</sup>, el artículo 32 guarda silencio. Entendemos, sin embargo, que si acreditan un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, pueden beneficiarse de la tarifa plana del artículo 32 que es mucho más beneficiosa. Y es que la finalidad del apartado 6 del artículo 31 es únicamente convertir las reducciones que se recogen en dicho precepto en bonificaciones, con cargo al presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal, cuando se trate de medidas en beneficio de jóvenes inscritos en el SNGJ.

Finalmente, el artículo 32.3 extiende estas medidas a los socios de sociedades laborales y a los socios trabajadores de Cooperativas de Trabajo Asociado que estén encuadrados en el RETA, cuando cumplan los requisitos de los apartados anteriores de este artículo.

No podemos dejar de llamar la atención sobre el criterio que está aplicando la Tesorería General de la Seguridad Social en relación con las reducciones y bonificaciones de las cuotas de autónomos, reguladas actualmente en la LETA<sup>37</sup>. En una circular interna de junio de 2013 ha hecho una interpretación restrictiva del término “autónomo”, considerando tal únicamente a la persona física y excluyendo a los “autónomos societarios”. Tal interpretación es contraria al espíritu de la ley, que no es otro que favorecer el emprendimiento y el trabajo por

---

<sup>35</sup> Barrios Gaudor, G., “Propuestas de reforma legislativa”, en AA.VV. (Barrios Gaudor, G. coord.), *Trabajo autónomo y discapacidad. Estado de la cuestión y propuestas de reforma*, editorial universitaria Ramón Areces, Madrid, 2014, pp. 140-141.

<sup>36</sup> “Los beneficios en las cotizaciones previstos en este artículo consistirán en una bonificación en el supuesto de trabajadores por cuenta propia o autónomos inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 105 de la Ley 18/2014 (...), aplicándose dicha bonificación en los mismos términos que los incentivos previstos en el apartado 1 y teniendo derecho asimismo a la bonificación adicional contemplada en el apartado 2.” Dicho apartado ha sido introducido por el artículo 2 del R.D.-ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

<sup>37</sup> En una circular interna de junio de 2013, donde establecía criterios para el reconocimiento de la tarifa plana a jóvenes emprendedores.

cuenta propia. Pero también contradice el tenor literal de ésta, que exige únicamente el alta en el RETA, sin excluir a ningún autónomo, por lo que dicho término tiene que entenderse en el sentido amplio del artículo 1.2 de la LETA<sup>38</sup>.

### 3.1.2. La perspectiva de la discapacidad en otras medidas estatales

En el resto de las medidas estatales el tratamiento singular de las personas con discapacidad actúa sobre los siguientes factores:

- “Edad”: elevación del tope máximo de edad para ser considerado joven. Es el caso de los incentivos a la contratación en nuevos proyectos de emprendimiento joven, el conocido como contrato “Generaciones” al que nos hemos referido anteriormente, y del programa de incentivos al emprendimiento de personas con discapacidad a través del Sistema Nacional de la Garantía juvenil, donde si la persona acredita un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, el tope máximo se eleva hasta los 30 años<sup>39</sup>. De esta forma, la ley recoge la propuesta del CERMI, que exigía que se atendiera a la realidad de partida de los jóvenes con discapacidad, quienes, por la exclusión y falta de apoyos estructurales padecidas a lo largo de su etapa educativa, acceden más tarde al mercado laboral.

- “Cuantía de las subvenciones”: es superior. Es el caso de la *Orden TAS/1622/2007*<sup>40</sup>, de 5 de junio, por la que se regula la concesión de subvenciones al programa de promoción del empleo autónomo. Contempla subvenciones por el establecimiento como autónomo, subvenciones financieras sobre préstamos, subvenciones para asistencia técnica y subvenciones para formación. Las dos primeras se cuantifican atendiendo a distintos colectivos: desempleados en general, jóvenes de 30 o menos años,

---

<sup>38</sup> De esta opinión son también las SSTSJ Madrid (sala de lo contencioso-administrativo) de 30 de enero de 2015 (Rec. 1125/2013) y Galicia (sala de lo contencioso-administrativo) de 21 de mayo de 2015 (Rec. 4294/2014).

<sup>39</sup> *Vid*, “Informe sobre contenidos de discapacidad del Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, se aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia” elaborado por el CERMI, disponible en [www.cermi.es](http://www.cermi.es) (última consulta 21 de diciembre de 2016).

<sup>40</sup> *Vid*, sobre esta cuestión Ferrando García, F.M., “Incentivos laborales al emprendimiento o autoempleo individual”, en AA.VV. (Farias Batlle, M. y Ferrando García, F.M. dirs.), *Fomento de trabajo autónomo y la Economía Social. Especial referencia a las novedades introducidas por la Ley 31/2015, de 9 de septiembre*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2015., pp. 185-188.

mujeres, desempleados con discapacidad, mujeres desempleadas y mujeres víctimas de violencia de género. Puesto que la gestión de estas subvenciones corresponde a las Comunidades Autónomas que tengan las competencias transferidas (es decir, todas excepto Ceuta y Melilla), la Orden ha establecido esas medidas como unos máximos, dejando la concreción de la cuantía de la subvención a los órganos autonómicos competentes. Para las subvenciones cuya gestión corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal, la Orden establecía en su Capítulo II una cuantía de 8.000 euros para el colectivo de desempleados con discapacidad que aumentaba hasta los 10.000 euros en caso de que el beneficiario fuera una mujer.<sup>41</sup>

Cabe citar también las subvenciones para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales de la *Orden TAS/3501/2005, de 7 de noviembre*<sup>42</sup>. Dicha norma se dirige a favorecer la integración como socios de desempleados y de trabajadores que estuviera previamente vinculados con un contrato temporal, así como a apoyar el desarrollo de proyectos de creación y modernización de este tipo de empresas de la economía social, mediante una mejora de su competitividad, facilitando así su consolidación. Prevé medidas muy parecidas a las de la Orden 1622/2007. En relación con la actuación consistente en la incorporación de personas como socios trabajadores o de trabajo, la norma exige que estén incluidos en alguno de los colectivos que define, entre los que se incluye el de desempleados menores de 25 años y el de desempleados minusválidos, con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento. En este último caso la cuantía de la ayuda se eleva desde el mínimo de 5.500 euros previstos con carácter general, hasta los 10.000 euros. No se eleva la cuantía para las mujeres con discapacidad. Téngase en cuenta que la gestión de dichas subvenciones corresponde también a las CC.AA.

---

<sup>41</sup> Ese Capítulo, sin embargo, fue derogado por la Ley 18/2014, lo que supone la desaparición de esas medidas en las ciudades de Ceuta y Melilla. La derogación no afecta a las ayudas que conceden las Comunidades Autónomas y que se regulan en el capítulo I de la Orden *Vid*, Fernández García, A., “Crisis económica y medidas de fomento del empleo de las personas con discapacidad”, *IUSLabor*, n. 1, 2016, pp. 16-17 disponible en [https://www.upf.edu/iuslabor/\\_pdf/2016-1/Fernandez.pdf](https://www.upf.edu/iuslabor/_pdf/2016-1/Fernandez.pdf) (última consulta 9 de diciembre 2016).

<sup>42</sup> Cavas Martínez, F., “Incentivos laborales al autoempleo colectivo (I): Incentivos a la constitución de empresas de economía social”, en AA.VV. (Farias Batlle, M. y Ferrando García, F.M., dirs.), *Fomento de trabajo autónomo y la Economía Social. op. cit.*, pp. 249-250.

### 3.2. Medidas autonómicas de apoyo activo al emprendimiento de personas con discapacidad

Son pocas las estrategias, planes y programas de empleo<sup>43</sup> que en el diseño de las políticas públicas de apoyo a las personas emprendedoras priorizan a las personas con discapacidad. No existe ningún programa específico dirigido a los jóvenes emprendedores con discapacidad. Éstos podrán beneficiarse de las actuaciones dirigidas a los jóvenes o de las dirigidas a las personas con discapacidad<sup>44</sup>, si son más ventajosas, o de ambas siempre y cuando la norma permita la acumulación. Por la limitación de espacio, no podemos citar todas las normas analizadas. Mencionaremos, únicamente, algunas para ejemplificar las actuaciones más habituales:

1. Subvenciones que contribuyen a financiar las cuotas de Seguridad Social a beneficiarios de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único<sup>45</sup>. Interesa destacar que estas acciones van dirigidas a los colectivos que eran destinatarios de la posibilidad de capitalizar la prestación de desempleo antes de las reformas de 2013<sup>46</sup> y 2015 que las generalizaron para toda la población. Nos referimos a los socios trabajadores en cooperativas de trabajo asociado o sociedades laborales y a las personas con discapacidad.
2. Subvenciones por el establecimiento como persona autónoma<sup>47</sup>. En alguna disposición autonómica que adapta las medidas de la Orden

---

<sup>43</sup> *Vid.*, el plan estratégico de fortalecimiento empresarial de Castilla-La Mancha 2016-2019 (Plan Adelante); la Ley 5/2013, de 8 de junio, de apoyo a los emprendedores y a la competitividad e internacionalización de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) de Murcia; el Plan de Actuación para el Trabajo Autónomo de Andalucía (Horizonte 2020); el Plan integral de formación y empleo para jóvenes de la Comunidad Valenciana 2016-2020; la Estrategia Madrid por el Empleo 2016-2017; la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia.

<sup>44</sup> *Vid.*, el extenso y completo estudio realizado por Megino Fernández, D. y Abril Larraínzar, M.P., “Previsiones legales sobre trabajo autónomo y discapacidad a nivel autonómico”, en AA.VV. (Barrios Gaudor, G. coord.), *Trabajo autónomo y discapacidad. Estado de la cuestión y propuestas de reforma, op. cit.*, pp. 90-128. Transcurridos dos años desde la publicación de este estudio, la situación no ha mejorado.

<sup>45</sup> Decreto-ley 8/2013, de 28 de mayo, de medidas de creación de empleo y fomento del emprendimiento – Andalucía –; Orden EIE/469/2016, de 20 de mayo, de la Comunidad Autónoma de Aragón, por la que se aprueba el Programa Emprendedores y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la promoción del empleo autónomo y la creación de microempresas.

<sup>46</sup> Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

<sup>47</sup> Ejemplo: Ley 2/2015, de 29 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo.

TAS/1622/2007 se exige, además, de la inscripción como demandante de empleo en la correspondiente Oficina de Empleo, haber participado en servicios de información profesional para el empleo, el autoempleo y apoyo al emprendedor<sup>48</sup>. Sería interesante admitir la posibilidad de que dicha información pudiera ser proporcionada no sólo por los servicios públicos de empleo, sino por Asociaciones especializadas en personas con discapacidad. Por citar algunas, la “Asociación para el empleo y la formación de personas con discapacidad” (Inserta) o la “Asociación FSC Discapacidad, para la formación, servicios y colocación de discapacitados” (ILUNIÓN Empleo)<sup>49</sup>.

3. Subvenciones a la incorporación como socios trabajadores en cooperativas de trabajo asociado o sociedades laborales (apoyo y promoción de la Economía Social) siendo beneficiarios bien los nuevos socios<sup>50</sup>, bien la sociedad que los incorpora<sup>51</sup>.

4. Subvenciones en el marco del Sistema Nacional de Garantía Juvenil<sup>52</sup>.

5. Subvenciones que fomentan la inversión y la mejora de la productividad en microempresas o el fortalecimiento de su capacidad de

---

<sup>48</sup> Por ejemplo, art. 8.2.a) de la Orden de 30 de marzo de 2015, de la Región de Murcia, por la que se aprueban las bases reguladoras del Programa de Subvenciones para el Fomento del Autoempleo. Se entenderá cumplido este requisito a los solicitantes que hayan participado, durante el tiempo en que han estado inscritos en su oficina de empleo, en actividades grupales o individuales de:

- Información y motivación para el autoempleo (I.N.M.A).

- Asesoramiento de proyectos empresariales (A.P.E.).

<sup>49</sup> Ambas son entidades sin ánimo de lucro de la Fundación ONCE que han recibido del Servicio Público de Empleo la calificación que les autoriza a actuar como Agencia de Colocación.

<sup>50</sup> Orden de 6 de junio de 2014, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del Programa de Apoyo a la Promoción y el Desarrollo de la Economía Social para el Empleo; Orden de 30 de junio de 2016 –Galicia- por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones para el fomento del emprendimiento en economía social (Programa Apropromoción social), cofinanciadas parcialmente con cargo al Programa operativo del Fondo Social Europeo y al Programa operativo de empleo juvenil, y se convocan para el año 2016.

<sup>51</sup> Por ejemplo, la Orden 23/2016, de 27 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para el fomento de las empresas cooperativas y de las sociedades laborales, y del empleo en las mismas, en la Comunitat Valenciana.

<sup>52</sup> Por ejemplo, la Orden EYE/349/2015, de 27 de abril, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, destinadas a fomentar el autoempleo de los jóvenes incluidos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, en la Comunidad de Castilla y León.

comercialización<sup>53</sup>.

6. Acciones de formación de emprendedores dirigidas, entre otras, a personas con discapacidad que desean iniciar un negocio<sup>54</sup> o al alumnado de Educación Especial y de Centros de Apoyo a la Integración<sup>55</sup>

7. Acciones de fomento del emprendimiento femenino con especial atención a las mujeres con discapacidad<sup>56</sup>.

8. Acciones que facilitan la financiación, mediante la promoción de microcréditos<sup>57</sup> o la participación en los recursos de un Fondo de Capital Semilla<sup>58</sup>.

Se echa en falta que las medidas de extensión de la tarifa plana de 50 euros hasta un máximo de 18 meses, que han aprobado comunidades autónomas como Madrid, sólo se apliquen al artículo 31 LETA y no al 32<sup>59</sup>.

El tratamiento singular que se otorga a las personas con discapacidad se

---

<sup>53</sup> Por ejemplo, la Orden de 22 de enero de 2016, de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones para el fomento de la inversión y la mejora de la productividad empresarial en Castilla-La Mancha, cofinanciadas en un 80% por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, y se aprueba la convocatoria para 2016.

<sup>54</sup> Por ejemplo, la Orden TSF/267/2016, de 10 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por la que se aprueban las bases que deben regir la convocatoria para la concesión de subvenciones del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias para el desarrollo del programa Consolidate, de apoyo a la consolidación, el fortalecimiento y la reinversión del trabajo autónomo en Cataluña.

<sup>55</sup> Programa Integral para el Fomento de la Cultura Emprendedora 2013-2015, del Principado de Asturias.

<sup>56</sup> Resolución de 15 de junio de 2016, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas del programa Emega para el fomento del emprendimiento femenino en Galicia, cofinanciadas por el FSE en el marco del programa operativo FSE Galicia 2014-2020, y se procede a su convocatoria en el año 2016.

<sup>57</sup> Ley 5/2013, de 8 de junio, de apoyo a los emprendedores y a la competitividad e internacionalización de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) de la Región de Murcia. En el art. 31 se prevé que: “Se promoverán principalmente los microcréditos a mujeres, jóvenes, mayores de 45 años y personas con discapacidad que no tengan acceso a otro tipo de financiación. Dotando una parte de los recursos para apoyo a las personas emprendedoras, con discapacidad o que cumplan lo establecido con la responsabilidad social corporativa”.

<sup>58</sup> La Ley 16/2012, de 28 de junio, del País Vasco, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa. En su art. 19 dispone que el Gobierno dotará una parte de los recursos del Fondo de Capital Semilla Mixto Público-Privado para el apoyo a las personas emprendedoras con discapacidad.

<sup>59</sup> Acuerdo de 17 de mayo de 2016, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid, por el que se aprueban las normas reguladoras y se establece el procedimiento de concesión directa de las ayudas del Programa de Consolidación del Trabajo Autónomo.

traduce:

- “edad”: se eleva en 5 años respecto del joven sin discapacidad<sup>60</sup>.
- “cuantía de la subvención”: se fijan cuantías superiores, ya sea porque en la definición de los beneficiarios aparece identificado como un colectivo específico el de los jóvenes con discapacidad o el de personas con discapacidad, ya sea porque se otorgan ayudas adicionales a quienes acrediten la condición de ser persona con discapacidad.
- “criterios objetivos de valoración”: las solicitudes pueden ser evaluadas de acuerdo con unos criterios, puntuaciones y ponderaciones objetivas. Cuando se trata de programas que se convocan en régimen de concurrencia competitiva, la discapacidad es un criterio que se valora de forma muy positiva en el baremo de puntos que tienen asociado.
- “discriminación múltiple”: en algunas ocasiones se otorga un trato singular a la mujer con discapacidad<sup>61</sup>.
- “requisitos de acceso”: en algunas normas se flexibilizan. Por ejemplo, cuando se exige haber permanecido desempleado e inscrito como demandante de empleo de forma interrumpida en el servicio público de empleo durante un cierto tiempo, tratándose de jóvenes y personas con discapacidad, no se exige ningún período de carencia<sup>62</sup>. Otro ejemplo lo encontramos en algunas normas que, como requisito para acceder a las

---

<sup>60</sup> Sólo hemos encontrado un caso: la Orden de 30 de junio de 2016 por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones para el fomento del emprendimiento en economía social (Programa Aprod-economía social) define la “cooperativa juvenil” como aquella que esté formada mayoritariamente por personas socias trabajadoras con edades comprendidas entre 16 y 29 años, excepto en el caso de que sean personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, en cuyo caso la edad máxima será de 35 años (art. 5.1.i). La discapacidad se valora doblemente: por un lado para fijar la cuantía de la subvención; por otro lado, se añade un 25% si la incorporación se realiza a una cooperativa juvenil.

<sup>61</sup> Por ejemplo, en la Orden TAS/1622/2007 la subvención de mayor cuantía está prevista para las mujeres con discapacidad.

<sup>62</sup> *Id.*, por ejemplo Orden EIE/469/2016, de 20 de mayo, de la Comunidad Autónoma de Aragón, por la que se aprueba el Programa Emprendedores y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la promoción del empleo autónomo y la creación de microempresas, cuyo art. 10 regula la subvención para el establecimiento como trabajador autónomo, y en el apartado 4 a) exige “haber permanecido desempleado e inscrito como demandante de empleo de forma ininterrumpida en el Servicio Público de Empleo durante, al menos, los tres meses inmediatamente anteriores a la fecha de inicio de la actividad, salvo en lo dispuesto en los dos párrafos siguientes: Cuando se trate de jóvenes menores de 30 años, de personas con discapacidad, (...) no se exigirá el citado periodo de tres meses, aunque sí deberán encontrarse desempleados e inscritos como demandantes de empleo en el Servicio Público de Empleo al menos desde la fecha inmediatamente anterior a la de inicio de la actividad. El requisito de la edad o el grado de discapacidad deberá cumplirse en la fecha de inicio de la actividad”.

subvenciones, exigen con carácter general haber realizado previamente un mínimo de inversión en inmovilizado, eximiendo de esta obligación a las personas con discapacidad<sup>63</sup>.

- “participación en el capital social”: cuando se incentiva la creación de nuevas empresas y éstas revisten la forma jurídica de sociedad mercantil, algunas normas valoran la participación de personas con discapacidad en el capital social, para conceder una ayuda adicional<sup>64</sup>.

- “prioridad en participación en programas de formación”: en algunas normas las personas con discapacidad forman parte de los colectivos que son destinatarios prioritarios de los programas de formación para el emprendimiento<sup>65</sup>.

#### 4. Propuestas

1ª. Algunas medidas de acción positiva que nacieron para jóvenes emprendedores con discapacidad o para personas con discapacidad, se han ido generalizado con las reformas de 2013 y 2015, para toda la población. Así se entiende que en la actualidad no haya ningún programa específico para jóvenes emprendedores con discapacidad, que sólo exista un programa estatal dirigido a personas con discapacidad (la “tarifa plana” del art. 32 LETA) y que no exista ninguno autonómico. El estudio de la dispersa normativa estatal y autonómica permite concluir que normalmente si se tiene en cuenta en cierta medida la perspectiva de la discapacidad, pero las actuaciones en que se traduce la atención prioritaria son escasas y no responden a un tratamiento integrador. Las medidas más

---

<sup>63</sup> Por ejemplo, la Orden EIE/469/2016, de 20 de mayo, de la Comunidad Autónoma de Aragón, por la que se aprueba el Programa Emprendedores y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la promoción del empleo autónomo y la creación de microempresas, art. 10.4.e) para acceder a la subvención para establecimiento como autónomo se exige: “e) haber realizado, en el período comprendido entre los tres meses anteriores al inicio de la actividad y la fecha de solicitud de la subvención, una inversión en inmovilizado necesaria para el desarrollo de dicha actividad por una cuantía no inferior a 5.000 euros, sin incluir impuestos. No se exigirá un mínimo de inversión en el caso de personas con discapacidad (...)”

<sup>64</sup> Resolución 158/2017, de 17 de enero, de la Directora General de Política Económica y Empresarial y Trabajo Navarra, por la que se aprueba la convocatoria del año 2017 de subvención de gastos iniciales a empresas.

<sup>65</sup> Orden EMO/374/2014, de 3 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la financiación del Programa integral de fomento del emprendimiento enmarcado en el programa Catalunya Emprèn, y se hace pública la convocatoria anticipada para el año 2015.

habituales consisten en elevar el tope máximo de edad para ser considerado joven o en conceder subvenciones de una cuantía superior. Creemos, sin embargo, que sería necesario que, al hacer la planificación, ejecución y evaluación de todas las acciones dirigidas a fomentar el emprendimiento (formación, puntos de información y asesoramiento, financiación, creación de redes de emprendedores...) se tuvieran en cuenta criterios de transversalidad de discapacidad.

2ª. Para las personas con discapacidad, el emprendimiento no se presenta sólo como una vía para ser autosuficientes económicamente. El desempeño de una actividad productiva es algo esencial para la salud y calidad de vida de todo ser humano, pero de las personas con discapacidad en particular<sup>66</sup>. Queremos llamar la atención sobre este aspecto, toda vez que consideramos que las políticas favorecedoras del emprendimiento de las personas con discapacidad no deberían estar inspiradas únicamente en la necesidad de reducir sus elevadas tasas de desempleo, sino también en la necesidad de favorecer su integración social, su salud y calidad de vida a través del ejercicio de la actividad productiva. En consecuencia, no deberían ser beneficiarias exclusivamente las personas desempleadas, sino también las personas con discapacidad que están desempeñando un trabajo no acorde con su capacidad (infracualificación) o, incluso, incompatible con ella<sup>67</sup>. Sin embargo, en la mayoría de las medidas analizadas, tanto estatales como autonómicas, se

---

<sup>66</sup> Moreno Rodríguez, R. y Tejada Cruz, A. (“El emprendimiento como alternativa laboral de las personas con discapacidad. Importancia de la ocupación productiva sobre la calidad de vida”, p. 52). Critican los autores que “la participación en el emprendimiento como ocupación productiva por parte de las personas con discapacidad, ha sido escasamente apoyada y empleada, tanto desde el punto de vista legislativo y organizativo, como desde el punto de vista terapéutico ocupacional (en este caso, posiblemente debido a la falta de apoyos y recursos para garantizar que, en este caso la ocupación como fin pudiera garantizar la consecución de los objetivos terapéuticos)” (p. 53).

<sup>67</sup> Sin embargo, son pocas las medidas autonómicas que tienen como destinatarias también a las personas “ocupadas”. *Vid*, la Orden 15/2014, de 26 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en régimen de concesión directa por la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja destinadas a la promoción de emprendedores, va dirigida a personas físicas, desempleadas o en activo, que se constituyan como empresario individual o como sociedad. *Vid*, también 1. Orden EMO/374/2014, de 3 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la financiación del Programa integral de fomento del emprendimiento enmarcado en el programa Catalunya Emprèn, y se hace pública la convocatoria anticipada para el año 2015. Las acciones del Programa integral de fomento del emprendimiento están dirigidas a personas en situación de desempleo u ocupadas.

exige que el beneficiario se encuentre “no ocupado”, en “situación legal de desempleo”, quedando excluidas, *sensu contrario*, aquellas personas que están inscritas como demandantes de mejora de empleo o simplemente ocupadas. Esta última posibilidad sería especialmente interesante para aquellas personas cuya discapacidad sea incompatible con la profesión actual.

3ª. Respecto del concepto de discapacidad, debe valorarse positivamente la recepción de la equiparación automática de los pensionistas “asimilados”, tanto en la LETA como en la mayoría de la normativa autonómica analizada. Sin embargo, en todos los casos, quedan excluidas las personas que, pese a responder al concepto de persona con discapacidad del artículo 4.1 TRLGDPD, tienen reconocido un grado inferior al 33 por ciento.

4ª. La normativa estatal y autonómica desconoce la heterogeneidad del colectivo de personas con discapacidad y la existencia de factores, como el tipo y grado de discapacidad, que pueden dificultar en mayor medida la integración en el mercado ordinario por cuenta propia. El reto que tenemos por delante es incorporar al proceso de emprendimiento a los jóvenes menores de 35 años con discapacidad mental o psíquica.

5ª. Se ha visto que la forma jurídica más adecuada, al menos para personas con discapacidad que han sido incapacitadas judicialmente, puede ser la constitución de una sociedad mercantil. Sin embargo, algunas normas autonómicas excluyen de su ámbito subjetivo de aplicación a los “autónomos societarios”, tanto simples socios como administradores. En este sentido, sería necesario adoptar para las personas con discapacidad el concepto amplio de trabajador autónomo el artículo 1 LETA que no se limite a las personas físicas. Por otro lado, partiendo de que muchas normas vinculan las ayudas al alta en el RETA, y dada la dificultad de estas personas de cumplir con el requisito de tener el control de la sociedad, sería conveniente permitir que dicho control se ejerciera a través de sus representantes legales o de que una entidad sin ánimo de lucro especializada en la atención a las personas con discapacidad.

5ª. La adopción de un concepto amplio de “trabajador autónomo” permitiría incluir a los trabajadores autónomos económicamente dependientes, que, en la actualidad están excluidos del ámbito subjetivo de aplicación de algunas normas autonómicas. Hemos visto que esta figura jurídica resulta especialmente interesante para articular la colaboración mercantil de empresas con trabajadores por cuenta propia autónomos, lo que permite dar cumplimiento de forma alternativa a la obligación de cuotas de reserva a favor de personas con discapacidad.

6ª. *Lege ferenda* sería necesario facilitar el reemprendimiento o, al menos, el

no abandono de la actividad empresarial emprendida, por parte de las personas autónomas con discapacidad sobrevenida.

7ª. Sería necesario intensificar la colaboración pública-privada, dando mayor participación a las entidades sin ánimo de lucro especializadas en las personas con discapacidad, por ejemplo, cuando se exige como requisito previo para acceder a las ayudas el haber recibido información, asesoramiento o formación en materia de emprendimiento<sup>68</sup>.

## 5. Bibliografía

AA.VV., “La compatibilidad entre el trabajo y la pensión de incapacidad permanente”, en AA.VV. (Mercader Uguina, J.R. dir.), *Análisis de la compatibilidad de prestaciones del Sistema de Seguridad Social y el trabajo: Balance y propuestas de mejora*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2012.

AA.VV. (Morales Ortega, J.M. dir.), *Jóvenes y políticas de empleo. Entre la estrategia de emprendimiento y empleo joven y la Garantía Juvenil*, Bomarzo, 2014.

Barrios Gaudor, G., “Propuestas de reforma legislativa”, en AA.VV. (Barrios Gaudor, G. coord.), *Trabajo autónomo y discapacidad. Estado de la cuestión y propuestas de reforma*, editorial universitaria Ramón Areces, Madrid, 2014.

Cavas Martínez, F., “Incentivos laborales al autoempleo colectivo (I): Incentivos a la constitución de empresas de economía social”, en AA.VV. (Farias Batlle, M. y Ferrando García, F.M. dirs.), *Fomento de trabajo autónomo y la Economía Social. Especial referencia a las novedades introducidas por la Ley 31/2015, de 9 de septiembre*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2015.

Fernández García, A., “Crisis económica y medidas de fomento del empleo de las personas con discapacidad”, *IUSLabor*, n. 1, 2016, disponible en [https://www.upf.edu/iuslabor/\\_pdf/2016-1/Fernandez.pdf](https://www.upf.edu/iuslabor/_pdf/2016-1/Fernandez.pdf) (última consulta 9 de diciembre 2016).

Ferrando García, F.M., “Incentivos laborales al emprendimiento o autoempleo individual”, en AA.VV. (Farias Batlle, M. y Ferrando García, F.M. dirs.), *Fomento de trabajo autónomo y la Economía Social. Especial referencia a las novedades introducidas por la Ley 31/2015, de 9 de septiembre*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2015.

---

<sup>68</sup> Un ejemplo es la Ley 16/2012, de 28 de junio, del País Vasco, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa, cuyo artículo. 19 dispone que el Gobierno dotará una parte de los recursos del Fondo de Capital Semilla Mixto Público-Privado para el apoyo a las personas emprendedoras con discapacidad “en colaboración con las fundaciones de discapacitados y discapacitadas que ya operan en este ámbito”.

- Gacioppo, M., “Emprendimiento y discapacidad”, recogida en el *Libro de Actas del I Congreso Nacional sobre empleo de las personas con discapacidad, “Hacia la plena inclusión laboral”*, 5 y 6 de marzo de 2015, Granada.
- Kahale Carrillo, D., “La discapacidad en los convenios colectivos”, en AA.VV. (Sánchez Trigueros, C. dir., Kahale Carrillo, D. y Velasco Portero, T. coords.), *El principio de igualdad en la negociación colectiva*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, colección Estudios e Informes, n. 111, 2016.
- Lasaosa Irigoyen, E., “Diseño de las políticas públicas sobre trabajo autónomo y discapacidad en España”, en AA.VV. (Barrios Gaudor, G. coord.), *Trabajo autónomo y discapacidad. Estado de la cuestión y propuestas de reforma*, editorial universitaria Ramón Areces, Madrid, 2014.
- Martínez Pujalte, A.L. y Fernández Orrico, F.J., “El concepto de discapacidad a partir de la Convención de Naciones Unidas”, *Anales de Derecho y Discapacidad*, n. 1, 2016.
- Megino Fernández, D. y Abril Larraínzal, M.P., “Previsiones legales sobre trabajo autónomo y discapacidad a nivel autonómico”, en AA.VV. (Barrios Gaudor, G. coord.), *Trabajo autónomo y discapacidad. Estado de la cuestión y propuestas de reforma*, editorial universitaria Ramón Areces, Madrid, 2014.
- Molina Navarrete, C., “La dimensión socio-laboral del pretendido - ¿o pretencioso? - nuevo estatuto promocional del emprendedor”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, n. 369, 2013.
- Moreno Rodríguez, R. y Tejada Cruz, A., Ponencia “El emprendimiento como alternativa laboral de las personas con discapacidad. Importancia de la ocupación productiva sobre la calidad de vida”, *Libro de Actas del I Congreso Nacional sobre empleo de las personas con discapacidad, “Hacia la plena inclusión laboral”*, 5 y 6 de marzo de 2015, Granada.
- Valecillo Gámez, M.R., y Molina Navarrete, C., “La Reforma de Segunda Generación del Mercado Laboral: Incentivos al Espíritu Emprendedor y Retorno del Pensamiento Mágico”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, n. 361, 2013.

# Red Internacional de ADAPT



**ADAPT** es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”. Estableciendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y el trabajo. Informaciones adicionales en el sitio [www.adapt.it](http://www.adapt.it).

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a [redaccion@adaptinternacional.it](mailto:redaccion@adaptinternacional.it)



**ADAPT**Internacional.it

*Construyendo juntos el futuro del trabajo*