

COLECTIVOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA: ¿REALMENTE SON UNA PRIORIDAD DE NUESTRA POLÍTICA DE EMPLEO?¹

PRIORITY CARE COLLECTIVES: ARE THEY REALLY A PRIORITY OF OUR EMPLOYMENT POLICY?

Jose M. Morales Ortega
Catedrático de Universidad
Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Málaga
ORCID: 0000-0003-4940-034X
jmmoraleso@uma.es

RESUMEN: Nada se descubre al afirmar que gran parte de las personas desempleadas tienen, de cara a su inserción y mantenimiento en el empleo, dificultades ímprobables y enormes obstáculos que, desgraciadamente, en demasiadas ocasiones, responden, casi en exclusiva, a factores discriminatorios. Partiendo de esta realidad, la actual Ley de Empleo, como hicieron sus antecesoras, ha configurado los llamados colectivos de atención prioritaria, cuyo tratamiento en esta norma, así como en otros relevantes documentos de política de empleo, son analizados en estas páginas con la finalidad de comprobar si se da respuesta a las necesidades y requerimientos de tales colectivos y, al mismo tiempo, si ésta es homogénea y suficiente para todos ellos. Dicho análisis, lamentablemente, no es especialmente alentador; de ahí el interrogante que se incorpora al título de este trabajo: ¿realmente son una prioridad de nuestra política de empleo?

1. Este artículo es resultado científico del Proyecto de Investigación denominado La huida del mercado de trabajo y la legislación social en España (TRABEXIT) con referencia PID2022-141201OB-I00 de la Convocatoria 2022 Proyectos de Generación de Conocimiento en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023.

Recibido: 18/01/24; Aceptado: 24/01/2024; Versión definitiva: 27/02/2024.

Copyright: © Editorial Universidad de Sevilla. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia de uso y distribución Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

PALABRAS CLAVE: Colectivos de atención prioritaria, Política de empleo, discriminación, empleabilidad, atención personalizada e individualizada, inserción laboral, trabajo digno, decente y de calidad, formación.

ABSTRACT: Nothing is revealed by stating that a large part of unemployed people have, in terms of their insertion and maintenance in employment, enormous difficulties and enormous obstacles that, unfortunately, on too many occasions, respond, almost exclusively, to discriminatory factors. Starting from this reality, the current Employment Law, as its predecessors did, has configured the so-called priority attention groups, whose treatment in this regulation, as well as in other relevant employment policy documents, are analyzed in these pages with the purpose to verify whether a response is given to the needs and requirements of such groups and, at the same time, whether it is homogeneous and sufficient for all of them. This analysis, unfortunately, is not particularly encouraging; hence the question that is incorporated into the title of this work: are they really a priority of our employment policy?

KEYWORDS: Priority attention groups, Employment policy, discrimination, employability, personalized and individualized attention, job insertion, decent, quality and decent work, training.

SUMARIO: 1. MERCADO DE TRABAJO Y PERSONAS DESEMPLEADAS: UNA INTERVENCIÓN NECESARIA Y URGENTE. 2. CAUSA(S) DE LA CONFIGURACIÓN DE DETERMINADAS PERSONAS DESEMPLEADAS COMO COLECTIVOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA. 3. LOS COLECTIVOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA EN LA ACTUAL LEY DE EMPLEO (Y OTRAS NORMAS Y DOCUMENTOS DE POLÍTICA DE EMPLEO). 4. MEDIDAS PARA LOS COLECTIVOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA. 4.1. Empleabilidad: presupuesto básico e ineludible de la inserción y el mantenimiento del empleo. 4.2. Atención personalizada e individualizada para los colectivos de atención prioritaria. 4.3. Incentivos a la contratación: una supuesta llave de acceso al mercado de trabajo. 5. EL MENOSPRECIO Y LA DESATENCIÓN DE CONCRETOS COLECTIVOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA: COLECTIVOS DE SEGUNDA CATEGORÍA. 6. BIBLIOGRAFÍA.

1. MERCADO DE TRABAJO Y PERSONAS DESEMPLEADAS: UNA INTERVENCIÓN NECESARIA Y URGENTE

Nuestro mercado de trabajo se ha caracterizado desde la década de los ochenta del siglo pasado por una realidad incuestionable; y que no es otra que las altas tasas de desempleo, que no han sido paliadas, ni atenuadas por las sucesivas reformas laborales.

A este objetivo tampoco ha cooperado la ecuación en virtud de la cual la mejora de la economía conlleva la mejora de la situación del empleo. España, en este como

en otros muchos aspectos, es diferente. Como se ha puesto de manifiesto, en nuestro país, no se crea, aún en los momentos de bonanza económica, los empleos necesarios y suficientes para hacer disminuir, de manera significativa, las tasas de desempleo; y sí, por contra, en los de crisis, se destruye muchos más empleos, de los que procederían².

Aunque no siempre se tienen datos desagregados de los diferentes colectivos integrantes del amplio abanico de personas incursas en la categoría de desempleadas, lo cierto es que esa ausencia no debe relativizar, al menos por el momento, la afirmación de que no todas ellas tienen las mismas oportunidades, facilidades y posibilidades de acceder y mantenerse en un puesto de trabajo³, por lo que, desgraciadamente, la situación es peor, si todavía es posible, para determinadas personas paradas.

Buena prueba de ello es, por un lado, las palabras contenidas en la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024⁴ (en adelante, EEAE) cuando afirma que todavía existe una “*escasa participación en el mercado de trabajo de los colectivos más vulnerables*”, y para ello, “*las políticas activas de empleo han de poder cumplir de forma efectiva los objetivos de la mejora de la empleabilidad y el fomento del empleo especialmente de los colectivos más desfavorecidos, que son, por otra parte, los más expuestos y vulnerables en situaciones de crisis económica. Las políticas activas han de centrar gran parte de sus esfuerzos en su atención, procurando su inclusión y tomando en consideración las distintas circunstancias personales (las franjas de edades, la perspectiva de género, exclusión y vulnerabilidad)*”.

Y por otro y resultado de lo anterior, la radiografía de las plantillas de las empresas, las cuales, con demasiada frecuencia, no atienden a toda la heterogeneidad de las personas trabajadoras. Tampoco se trata de una novedad. De ahí que en muchas empresas no están presentes colectivos, entre otros, como las personas de raza gitana o de otras etnias, personas con diversidad funcional, sensorial y/o cognitiva o personas trans. Y se hace difícil pensar que el motivo sea la falta de personas desempleadas de estos colectivos para ocupar los correspondientes empleos. Ni que decir tiene que las razones ineluctablemente han de ser otras.

2. Esta tendencia se ha visto exceptuada en el caso de la crisis sanitaria. De conformidad con lo afirmado en el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2023, “*tradicionalmente, las salidas de las crisis en España se han caracterizado por un fuerte ajuste del empleo y una recuperación retardada respecto a la actividad, con los consiguientes costes económicos, fiscales y sociales. Esta vez, el empleo se ha recuperado más rápido que el propio PIB, alcanzándose niveles de ocupación pre-COVID ya a finales de 2021*”.

3. El art. 36.3 de la Ley de Empleo indica que “*el uso de herramientas de apoyo a la toma de decisiones basadas en el análisis de datos, en las evidencias estadísticas y en el análisis del mercado de trabajo, contribuirá también a identificar en cada momento qué personas o colectivos de personas están encontrando mayores dificultades para acceder al empleo. La desagregación de la tasa de empleabilidad para estos colectivos o personas mostrará también una medida de la intensidad de esas dificultades*”.

4. BOE de 7 de diciembre de 2021.

Pero, sean cuales sean, lo cierto es que esas y otras personas acusan, de manera considerable, entorpecimientos, que les impiden su incorporación al mercado de trabajo y, en correlación con ello, que, de conseguirlo, se agudizan sus dificultades para mantenerse en él –sin entrar, por supuesto, en los posibles tratos desigualitarios y discriminatorios, que sufren, o pueden sufrir, durante la vida de la relación laboral–. De este modo, hay que atender a sus necesidades y características en ambos estadios. Lo contrario supone, sin más, abocar a las personas en general, y a las pertenecientes a determinados colectivos en particular a la exclusión laboral y, por ende, social. Es más, debe entenderse como un atentado al libre desarrollo de su personalidad⁵.

Esa falta de incorporación al mercado de trabajo conlleva que, más veces de las deseadas, a estas personas sólo les quepa la opción del nivel asistencial de protección social, que transita, de manera importante, a través del Ingreso Mínimo Vital⁶. Esto es, se trata de una medida amortiguadora de la exclusión laboral y social; y que responde, como también es habitual, a una intervención *a posteriori*, lo que conecta, directamente, con una de las tradicionales quiebras de nuestra política de empleo como es hacer caso omiso a su naturaleza preventiva. Lo normal es que se actúe *a posteriori*, es decir, cuando la persona se ha instalado en el desempleo y, como mucho, aunque no siempre se consigue, evitar que se prolongue su situación.

Ahora bien, el Ingreso Mínimo Vital tiene una loable intención que, como se indica en el Preámbulo del Real Decreto 636/2022, por el que se regula el Sello de Inclusión Social⁷, consiste en configurarlo como “*una herramienta para facilitar la transición de las personas desde una situación de exclusión social que les impone la ausencia de recursos hacia una situación en la que se puedan desarrollar con plenitud en la sociedad. La inclusión social se produce a través de diferentes vías, como pueden ser... la incorporación al mercado laboral*”.

Esta conexión nada descubre; sin embargo, de no ir acompañada de una batería de medidas favorecedoras de dicha inclusión de poco va a servir esta vinculación, que, por otro lado, es especialmente tímida en la Ley 19/2021⁸, la cual se limita, a

5. Pues, como dice Monereo Pérez, 2014, 73, “*se debe garantizar una oportunidad de trabajo, porque si una persona está en condiciones de trabajar, el no tener la posibilidad de acceder a una oportunidad de empleo afecta a su derecho al libre desarrollo de su personalidad*”.

6. Pero que, desgraciadamente, ha sido más un intento que una realidad, pues, como recoge UGT, 2022, 8, “*se deberá seguir trabajando para mejorar su grado de cobertura, actualmente por debajo de las previsiones iniciales (se estimaba que llegase a 850 mil hogares, aunque actualmente no se alcanza ni siquiera la mitad de esta cifra)*”. Pese a ello, como recoge la Orden ISM/1055/2022, de 31 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, por el que se aprueba el Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado (BOE de 4 de noviembre), una de las directrices de este Plan, es “*desarrollar y ampliar el IMV para convertirlo en la prestación base del sistema de garantía de ingresos mínimos*”.

7. De 26 de julio (BOE de 27 de julio).

8. Su regulación, tras todas las continuas modificaciones, se contiene, como norma principal, en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital (BOE de 21 de

efectos laborales, a contener, en su Disposición Adicional Undécima, que “*el Instituto Nacional de la Seguridad Social remitirá la identificación de los beneficiarios mayores de 18 y menores de 65 años de edad, a los Servicios Públicos de Empleo de la Comunidad Autónoma en la que aquellos tengan su domicilio, con el objeto de que procedan, en su caso, a su inscripción de oficio como demandantes de empleo y se apliquen los correspondientes instrumentos de la política de empleo*”.

Con esta panorámica, se hace imprescindible adoptar y poner en funcionamiento medidas que logren, de manera real y preventiva, la inclusión laboral –y social– de todas las personas desempleadas, ya que así, y sólo así, se alcanzará el cumplimiento del art. 35 de la Constitución. Precepto que nunca puede olvidarse, ni obviarse y que, en la actualidad, debe ser interpretado, de conformidad con las exigencias internacionales, comunitarias y nacionales, como el derecho a un empleo digno, decente y de calidad⁹. Así, no basta con la reiterada inclusión, sino que ésta debe asegurar y garantizar una existencia digna, lo que parece ser, en muchas ocasiones, una pura

diciembre). A la que hay que unir los Reales Decretos 636/2022 y 789/2022 –RD 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación (BOE de 28 de septiembre de 2022)-.

9. La Organización Internacional del Trabajo indica que “*el trabajo decente sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para todos, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres*” - <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm> (Fecha de la consulta: 9 de enero de 2024)-. Descendiendo al ámbito comunitario, el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales recoge, en su Anexo III, los principios del Pilar proclamados en 2017 en la Cumbre de Gotemburgo, y añade que “*tener un empleo de calidad es una fuente clave de ingresos, propósito y realización, y es fundamental para la inclusión social y la participación activa en la sociedad*”. En este mismo documento, la Comisión se comprometió a elaborar una comunicación sobre el trabajo digno, que se ha materializado en la Comunicación sobre el trabajo digno en todo el mundo para una transición justa a escala mundial y una recuperación sostenible –COM (2022) 66 final-. De acuerdo con ésta, “*el enfoque de la UE apoya el concepto universal de trabajo digno desarrollado por la OIT y reflejado en los ODS de las Naciones Unidas, y consiste en cuatro objetivos inseparables y que se refuerzan mutuamente: empleo productivo, normas y derechos en el trabajo, protección social y diálogo social. La igualdad de género y la no discriminación son cuestiones transversales de estos objetivos*”. Siguiendo con las Orientaciones en materia de empleo de la Unión Europea –Decisión 2022/2296 del Consejo de 21 de noviembre de 2022 (DOUE de 24 de noviembre)-, la nº 5 indica que “*los Estados miembros deben... apoyar la inversión en la creación de empleos de calidad*”. En el ámbito nacional, el art. 2.2 de la Ley de Empleo cuando, al definir la política de empleo, dice que ésta debe dirigirse, entre otros fines, “*al pleno desarrollo del derecho al empleo digno, estable y de calidad, a la generación de trabajo decente y a la consecución... de pleno empleo*”, lo que, con posterioridad, en el art. 4.b), es reiterado al indicar que debe impulsarse “*la creación de empleos de calidad*”. Siendo así, no resulta sorprendente que el art. 13 modifique la denominación de los antiguos Planes Anuales de Política de Empleo por la de Planes Anuales para el Fomento del Empleo Digno.

entelequia, como queda claramente comprobado con la categoría de las personas trabajadoras pobres¹⁰, que representan un porcentaje, en absoluto desdeñable, de la población asalariada.

Son los poderes públicos, cada uno en función a sus respectivos ámbitos competenciales, los encargados de diseñar, implementar y evaluar las medidas de empleo –y socioeconómicas– necesarias y adecuadas para garantizar el acceso y la permanencia en el mercado de trabajo de todas las personas trabajadoras¹¹. De modo que se haga real –eso sí, siempre dentro del contexto de la economía de mercado– el objetivo constitucional del pleno empleo –art. 40–. Y con tal finalidad, deben atender a las características y necesidades de todos los colectivos; algunos de los cuales, como se va a desarrollar y ya se ha anticipado, tienen mayores óbices para su desarrollo, entendido en sentido amplio, profesional.

De acuerdo con la Ley de Empleo¹² (en adelante, LE), estos últimos se identificarían con los llamados colectivos de atención prioritaria, que son el objeto de este trabajo. Ahora bien, debe aclararse que no necesariamente se tiene por qué admitir acríticamente que sean solo estos colectivos y en la configuración realizada por la norma legal. Por ello se va a proceder, en primer lugar, a ver qué caracteriza y qué necesidades tienen determinados grupos de personas desempleadas para que partan de una situación de desventaja o, simplemente, tengan entorpecido el acceso al mercado de trabajo. A continuación, se va a atender a la enumeración de la LE en conexión con otros documentos para proseguir con el tratamiento recibido y su efectividad.

Todos estos elementos permitirán extraer unas conclusiones que, siguiendo la trayectoria de nuestra política de empleo y, dentro de ésta, el tratamiento dado, desde siempre, puesto que no se trata de un tema nuevo, a estos colectivos desfavorecidos, no parecen que vayan a ser especialmente halagüeñas; máxime, si se toma en consideración las actuaciones, tras la LE, realizadas hasta la fecha.

2. CAUSA(S) DE LA CONFIGURACIÓN DE DETERMINADAS PERSONAS DESEMPLEADAS COMO COLECTIVOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA

Aunque más adelante se matizará la siguiente afirmación, hay que partir de que los colectivos de atención prioritaria tienen como denominador común, según los define

10. Para luchar contra esta realidad, la Orientación de Empleo nº 5 de la Unión Europea fija la necesidad de que existan “salarios justos que hagan posible un nivel de vida digno”; y que “los Estados miembros y los interlocutores sociales deben velar por que todos los trabajadores reciban un salario adecuado”.

11. Como dice Garrido Pérez, 2023, 13, “el derecho al empleo es un derecho constitucionalmente protegido, configurado como principio rector e inspirador de las actuaciones de los poderes públicos en su obligada orientación hacia la consecución y satisfacción de tal derecho por todos los ciudadanos”.

12. Ley 3/2023, de 28 de febrero (BOE de 1 de marzo).

el art. 3 de la LE, sus “*especiales dificultades para el acceso y mantenimiento del empleo y para el desarrollo de su empleabilidad*”.

Dificultades, que se pueden focalizar en los motivos¹³, que se van a enumerar a continuación; y a todos ellos debe, por su naturaleza poliédrica, atender la política de empleo pues, de lo contrario, se estará perpetuando dichos obstáculos y, con ellos, la exclusión laboral con todos sus efectos perniciosos.

En primer lugar, la formación. No está de más recordar la necesidad, cada vez más acuciante, de la formación. Es más, ésta debe cumplir una doble exigencia. Por un lado, que abarque, no sólo, que también, una formación académica, sino que se extienda a unas competencias, habilidades y destrezas cada vez más reclamadas por las empresas¹⁴.

Y por otro, que dicha formación sea acorde con las exigencias del mercado de trabajo¹⁵.

13. De esta enumeración se va a excluir el asistencialismo público por la sencilla razón de que los datos ponen de manifiesto que su relevancia no es de tal entidad como para convertirse en un motivo de disuasión, siempre y en todo caso, para acceder al mercado de trabajo. No se puede negar que pueden existir personas que como consecuencia de prestaciones pueden pasar a engrosar, no ya las listas del desempleo, sino las de la inactividad. Y en estos casos, lo adecuado es instituir los instrumentos correctores, que deben estar dirigidos, fundamentalmente, a combinar las medidas pasivas y las medidas activas de empleo. De hecho, y para las prestaciones de protección frente al desempleo, la LE, en su art. 35. *in fine*, afirma que “*las personas beneficiarias no deben verse abocadas a la toma de decisiones que vayan en detrimento de su profesionalidad y de su capacidad de mejorar en el mercado de trabajo*”.

14. Se tiene que conseguir una formación profesionalizada permisiva de la tan ansiada empleabilidad. Lo que supone que no es suficiente una formación técnica –que tampoco debe ser desprestigiada– sino que además hay que poseer unas competencias y capacitaciones. En esta dirección, Celi Maldonado, 2022, 1 y 2, sostiene que “*las competencias duras o conocimientos técnicos, han sido durante mucho tiempo la base de la preparación de los estudiantes para el mercado laboral y el punto central de la contratación por parte de las empresas, que cada vez requieren de un nivel más alto de formación de las personas trabajadoras. No obstante, actualmente junto a las hard skills se valoran otras competencias técnicas, se trata de habilidades sociales concretas de las personas, como el manejo de las emociones, la capacidad de adaptación a distintas realidades, el liderazgo, la comunicación, etc*”; y más exactamente, las competencias blandas “*más demandadas en el mercado laboral*” son “*1. La capacidad de liderazgo; 2. El pensamiento crítico que facilite la resolución de problemas; 3. La flexibilidad o capacidad de adaptación a nuevas dinámicas laborales; 4. La resiliencia ante situaciones adversas; 5. La adopción de compromisos; 6. La creatividad y la capacidad de innovación; 7. El trabajo en equipo y en colaboración con otros; 8. El aprendizaje constante; 9. La capacidad de enfrentar nuevos retos con visión de futuro y con mentalidad de crecimiento; y 10. Las habilidades de comunicación*”.

15. Como se afirma en la Orientación de Empleo nº 6 de la Unión Europea, “*los Estados miembros deben promover... la empleabilidad y el capital humano fomentando la adquisición de capacidades y competencias a lo largo de la vida y respondiendo a las necesidades actuales y futuras del mercado de trabajo*” para, a continuación, añadir que “*deben propiciar en todas las personas la capacidad de anticipar las necesidades del mercado de trabajo y adaptarse a ellas, en particular a través del perfeccionamiento y el reciclaje profesional continuos y la prestación de servicios integrados de orientación y asesoramiento*”.

Sin embargo, muchas de las personas desempleadas muestran importantes déficits formativos, ya sea porque carecen, en sentido estricto, de formación, ya sea porque ésta es inadecuada por obsoleta o por carecer de demanda empresarial. En cualquier caso, se trata de personas con falta de empleabilidad. En el primer caso, varias pueden ser las razones:

- a) Se trata de personas con diversidades, las cuales deben ser afrontadas por el sistema educativo y, pese a los avances en esta dirección, todavía hoy la formación no está articulada con criterios de normalización, lo que impide, en muchos casos, dar cabida y desarrollo a las diversidades¹⁶.
- b) Aunque desgraciadamente el acoso escolar, en general, es una realidad cada vez más habitual; lo es aún más, el sufrido por las/os niñas/os diversas/os, con la rémora que ello conlleva de cara a su desarrollo personal y académico.
- c) Muchas personas de estos colectivos pertenecen a contextos sociales y familiares, que menosprecian la formación.

En todos estos supuestos no resulta extraño, al contrario, suele ser relativamente frecuente, que el desenlace final sea el abandono prematuro de la escuela y/o el fracaso escolar. Siendo así, parten con una deficiencia importante que, de no ser remediada en la edad adulta, entorpece enormemente su acceso y permanencia en el mercado de trabajo. De ahí la imperiosa necesidad de intervención de los poderes públicos competentes, los que deben implantar las medidas oportunas de reinserción educativa.

En el segundo caso, se puede reconducir dicha actuación a una correcta orientación académica y, a la postre, profesional. Esta sigue siendo una de las principales quiebras de nuestra política de empleo. Se requiere de una acertada orientación, que conduzca a las personas desempleadas y, con anterioridad, a las del sistema educativo –desde la enseñanza obligatoria–, a formarse en aquellas profesiones con mayor proyección de futuro.

Y ello no sólo durante la etapa formativa sino también durante la vida laboral pues, como establece el *Documento España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, “en las próximas décadas, el cambio tecnológico hará que desaparezcan muchas ocupaciones, que surjan otras nuevas y que se transformen el resto, siendo fundamental conseguir que esta transición sea lo más rápida y beneficiosa posible para nuestra población trabajadora, adaptándola a las nuevas realidades

16. De ahí que la Orientación de Empleo nº 6 de la Unión Europea recomiende a los Estados miembros “proporcionar una educación inclusiva”.

*sociales, económicas y tecnológicas, y preparándola para los cambios que estas traerán en el futuro*¹⁷.

A tal fin, se hace imprescindible articular una adecuada orientación académica y profesional, lo que, hasta el momento, no se ha materializado, con todo el rigor que exige, en ninguno de los oportunos niveles. Quizás, la significación concedida por la actual LE¹⁸, junto a otras normas del ámbito educativo, pueda modificar la realidad de modo que las personas sean destinatarias de una orientación, que les permita una acertada formación al tiempo, y resultado de ello, el acceso y la progresión profesional¹⁹.

Y con tal propósito, al menos en el plano teórico, el art. 61.1 de la LE, entre los servicios incluidos en la cartera común del Sistema Nacional de Empleo, incluye los “*de orientación para el empleo personalizada, integral e inclusiva*”. Debe subrayarse el término inclusiva, que exige —o debiera exigir— atender a las necesidades de las personas demandantes de empleo en general, y de los colectivos de atención prioritaria en particular.

En segundo lugar, la sectorización del mercado de trabajo, la cual excluye, de determinados sectores profesionales, a concretos colectivos de personas trabajadoras; y las obliga, en el mejor de los casos, a reconducirse, normalmente, a aquellos otros con mayores índices de desempleo y peores condiciones laborales.

Esta realidad tiene como principales protagonistas, aunque no únicas, a las mujeres; y de ello es consciente la LE. De ahí que haya incorporado la perspectiva de género²⁰, que, como se puede leer en su Preámbulo, “*tiene que impregnar de modo transversal las políticas de empleo*”. Partiendo de esto y en relación con la sectorización, su art. 51 indica que “*deberá establecerse objetivos cuantitativos sectoriales de disminución de la brecha de empleo en aquellos sectores en los que exista una diferencia entre el porcentaje de empleo masculino y femenino, en perjuicio de este último, superior a la media total, computada anualmente. Podrá beneficiarse de medidas de incentivo al*

17. https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf (Fecha de la consulta: 11 de enero de 2024).

18. La orientación es el Eje 1 tanto de la EEAE como del Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno; y con idéntico contenido, los arts. 12.4.a) y 13.3.a) de la LE indican que ésta abarca “*actuaciones de información, orientación profesional, motivación, asesoramiento, diagnóstico y determinación del perfil profesional y de competencias, diseño y gestión de la trayectoria individual de aprendizaje, búsqueda de empleo, intermediación laboral y, en resumen, las actuaciones de apoyo a la inserción de las personas beneficiarias*”.

19. No hay que preterir que las personas trabajadoras pueden solicitar la tarjeta de mejora de empleo y, con ella, requerir de los servicios públicos de empleo una labor, con el contenido descrito, de orientación.

20. Como se recoge en el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno, se ha creado un nuevo Programa Común: “*Transversalización de la igualdad de género en las políticas activas de empleo, que tiene como objetivo favorecer e integrar la transversalidad de género en el diseño, desarrollo y evaluación de las políticas activas de empleo*”.

empleo... toda aquella empresa perteneciente a dichos ámbitos que en el último ejercicio haya incrementado el porcentaje de empleo femenino sobre el total. Podrán desarrollarse medidas de incentivo para la incorporación de trabajadores varones en aquellos ámbitos de mayor presencia femenina, al objeto de reducir la segregación ocupacional. Los servicios de empleo pondrán en marcha acciones de empleabilidad dedicadas exclusivamente a mujeres demandantes de servicios de empleo en aquellos ámbitos con mayor infrarrepresentación femenina. En particular, se organizarán iniciativas de este tipo destinadas a la promoción hacia los grupos profesionales superiores. A estos fines, se desarrollarán algunas de las acciones consideradas más eficientes de entre las incluidas en el catálogo de instrumentos de empleabilidad”.

En tercer lugar, se ha barajado las categorías de la vulnerabilidad social y de la vulnerabilidad laboral. Incorporándose no sólo como causa sino, al mismo tiempo, como criterio clasificador de los colectivos de atención prioritaria o, en este caso, mejor colectivos vulnerables²¹. Una vulnerabilidad, en cualquiera de sus dos expresiones, que les hace especialmente sensibles a la posibilidad de acceder al mercado de trabajo.

Sin resta un ápice de importancia a todas las razones precedentes, la verdadera causa del conocido entorpecimiento es otra bien distinta que, no obstante, aglutina, de una u otra manera, a todas las anteriores. Cabe preguntarse qué padecen –y han tenido a lo largo de la historia– en común todas las personas integrantes de los colectivos de atención prioritaria; y la respuesta es muy sencilla: discriminación. Dicho con otras palabras, su desventaja y su vulnerabilidad es producto de pertenecer a colectivos que, en base a los constructos sociales, son discriminados por presentar diferencias –o diversidades– que son rechazadas por la sociedad. E, igualmente, por la clase empresarial. Si la empresa es un ecosistema, no es ajena a tales prejuicios sociales.

Desafortunadamente son muchas todavía las decisiones empresariales discriminatorias; y en la casi totalidad de las ocasiones tienen como destinatarios a personas, que forman parte de estos colectivos. Esta es su verdadera, y casi única, vulnerabilidad. Basta con hacer una lectura rápida del art. 50.1 de la LE para corroborar esta afirmación: población gitana, personas con diversidad funcional, sensorial y/o cognitiva, personas LGTBI, mujeres, personas excluidas sociales, etcétera. Siendo así, sobre todas ellas recae un estigma anticipado, que les dificulta su incorporación al mercado de trabajo.

De ahí la necesidad de establecer medidas neutralizadoras de decisiones discriminatorias; muchas de las cuales se deben articular, por lo que aquí importa, en el contexto de la política de empleo –incluida la intermediación²²– a fin de hacer reali-

21. Sobre este criterio, Garrido Pérez, 2023, 7 a 12.

22. De hecho, el art. 40.2.d) de la LE, al enumerar las acciones en materia de intermediación, incluye “la puesta a disposición de la persona solicitante de empleo, especialmente si se encuentra entre los

dad la existencia de empresas no discriminatorias y diversas y, por tanto, que sean un reflejo de la diversidad de la sociedad. De esa misma sociedad que discrimina y rechaza la diferencia.

Es cierto que, primero, las ofertas de empleo, y después, los procesos de selección, tienen que responder a criterios claros, objetivos y profesionales²³. Esta es la teoría, la práctica, desgraciadamente, es bien distinta. En muchas ocasiones, el rechazo empresarial viene motivado, única y exclusivamente, por la pertenencia a algunos de los colectivos desfavorecidos –léase, discriminados–. Sin que sea posible, con demasiada habitualidad, la denuncia de la discriminación debido al oscurantismo de dichos procesos, que, sin duda, ha quedado enfatizado por el uso de los algoritmos. Esto, pese a la inversión de la carga de la prueba, normalmente impide la prueba indiciaria. Si a ello se añade, lo que también es relativamente frecuente, el miedo a la denuncia –en algunos casos, por el temor a hacer visible la diferencia–, el resultado es que, con toda seguridad, no se visibilizan todos los casos existentes de discriminación. En consecuencia, supone aumentar, si aún es posible, la vulnerabilidad de estas personas, convirtiéndose la inserción laboral en un hándicap difícil de vencer.

Por consiguiente, no es sorprendente que para muchas personas de estos colectivos la inserción, cuando se produce, pase, en unos casos, por acudir al autoempleo o al emprendimiento, y, en otros, por la autosegregación.

Con respecto a esta última, hay que indicar que se trata de una elección condicionada por el sistemático rechazo empresarial en determinados sectores, por lo que no es una decisión voluntaria. Esta, sin duda, limita considerablemente las posibilidades de inserción, ya que queda reducida a aquellos sectores y/o profesiones respetuosas con las diferencias. No obstante, cabe una lectura medianamente positiva consistente en la posibilidad, pese a estar mediatizada, de elección que, de no ser por el motivo, podría dirigir las decisiones profesionales de las personas trabajadoras.

En suma, la discriminación está presente como factor determinante de la exclusión laboral de concretas, y no pocas, personas desempleadas. De ahí que la LE disponga, en su art. 5.a), que la igualdad y la no discriminación son principios rectores de la política de empleo. Por tanto, es el presupuesto imprescindible para, de un lado, instituir las medidas oportunas, y, de otro, para lograr, el que debe ser uno de sus objetivos fundamentales: la inclusión diversa.

colectivos de atención prioritaria del artículo 50, el conjunto de apoyos necesarios para que sus circunstancias personales, sociales o familiares no se traduzcan en barreras a lo largo del proceso de intermediación laboral. Labor, por supuesto, que, tanto para los sujetos públicos como privados, debe realizarse sin vulneración de los derechos de igualdad y no discriminación.

23. A estos efectos, cabe recordar el art. 16.1.c) de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social cuando tipifica como infracción “solicitar datos de carácter personal en los procesos de selección o establecer condiciones, mediante la publicidad, difusión o cualquier otro medio, que constituyan discriminaciones para el acceso al empleo”.

O dicho de otro modo, el libre desarrollo de la personalidad y, con él, la dignidad de la persona, obligan a conjugar dos conceptos claves como son la no discriminación y la diversidad; entendiendo por esta última el derecho de todo ser humano a ver potenciadas sus diferencias, sin que supongan un entorpecimiento para su desarrollo vital y, dentro de éste, profesional que, por supuesto, abarca no sólo la inclusión laboral, sino que ésta sea de calidad.

Con este propósito, varios son los sujetos con capacidad para intervenir. No sólo, como ya se ha dicho, los poderes públicos, sino también tienen sus responsabilidades, y no se quiere dejar pasar la oportunidad de ponerlo de relieve, tanto los interlocutores sociales como las propias empresas. Los primeros, principalmente, haciendo uso de los convenios colectivos, en los que incluir medidas permisivas de una inclusión diversa, que ayude a neutralizar la propia existencia de los colectivos de atención prioritaria.

Mientras que las empresas –obviamente, excluida la discriminación– mediante acciones de responsabilidad social. Siempre y cuando ésta sea entendida de manera correcta, y no simplemente como un instrumento de marketing. Aunque también es cierto que, de algún modo, la normativa parece favorecer esta dinámica mediante la concesión sellos o distintivos a las empresas, que favorecen la inclusión de determinados colectivos.

Es el supuesto, por ejemplo, del Sello de Inclusión Social²⁴, que es dado a las “empresas y entidades [siempre que cumplan unos determinados requisitos²⁵] que contribuyan al tránsito de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital desde una situación de riesgo de pobreza y exclusión a la inclusión y la participación activa en la sociedad” –art. 2.1 del RD 636/2022–. Existen dos tipos; y el que ahora interesa es la versión de Sello de Inclusión Social-Inclusión Sociolaboral, “que reconoce actuaciones dirigidas a facilitar el acceso al mercado laboral de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital” –art. 4.2.c) del RD 636/2022–; a lo que añade el art. 11.1.a) que cabe “el empleo del logotipo del Sello en las actividades propias de las personas físicas o jurídicas distinguidas, con fines de comunicación y publicidad”.

Es lamentable que la norma tenga que acudir a un subterfugio para motivar a las empresas a convertirse en inclusivas. Con éste, se sigue la lógica, tan habitual en el contexto de la responsabilidad social empresarial, de obtener un distintivo, que acredite su condición de empresa inclusiva, con el que poder publicitarse e intervenir en

24. Otro ejemplo sería el del art. 14.d) de la Ley 4/2023 para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, que establece la “creación de un distintivo que permita reconocer a las empresas que destaquen por la aplicación de políticas de igualdad y no discriminación de las personas LGTBI+”.

25. Por ejemplo, “disponer de un plan de igualdad, cuando corresponda, de acuerdo con lo establecido en el Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres” –art. 3.2.h) del Real Decreto 636/2022–.

el tráfico comercial. Así se convierte –o puede convertirse– en el aliciente, lo que da la pista del comportamiento empresarial en relación con la inclusión laboral. Sin premio, de lo contrario no se ingeniarían medidas de este tipo, no hay actuación a favor de la inclusión.

3. LOS COLECTIVOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA EN LA ACTUAL LEY DE EMPLEO (Y OTRAS NORMAS Y DOCUMENTOS DE POLÍTICA DE EMPLEO)

Nada se descubre al afirmar que los colectivos vulnerables no son una realidad exclusiva de España; muchos o algunos de ellos, también son foco de atención en otros estados y, por supuesto, por las propias instancias comunitarias e internacionales, lo que viene a apoyar esa concepción discriminatoria, común a todos los ámbitos y contextos, que subyace en sus dificultades en el mercado de trabajo.

Centrando la atención en el ámbito nacional, hay que partir de que una relación de estos colectivos siempre ha tomado carta de naturaleza en las sucesivas leyes de empleo²⁶. Enumeraciones, que han ido modificándose, en unos casos, para adaptarse a nuevas realidades, y, en otros, condicionadas por factores económicos y/o legislativos pero lo significativo es, en primer lugar, que el legislador, desde siempre, ha sido consciente de la necesidad de intervenir en favor de determinadas personas desempleadas, y, en segundo lugar, que ello es fruto de su posición de desventaja en el mercado de trabajo.

Antes de entrar en la LE, se hace necesario realizar una doble aclaración. Por un lado, que, pese a la denominación dada por esta norma a dichos colectivos, como de atención prioritaria, ésta ha ido variando a lo largo del tiempo; y lo más llamativo, es que ni tan siquiera hoy es unánime en todos los documentos de política de empleo –así se les califica como de atención prioritaria, prioritarios, vulnerables²⁷, desfavorecidos o en desventaja–. No obstante, es indiferente, o debe serlo, la denominación, puesto que lo relevante es que haya una preocupación, y que ésta se traduzca en medidas en favor de tales colectivos.

Y por otro lado y más alarmante, es que la enumeración de la LE no se corresponde con los colectivos contenidos en otras normas y documentos²⁸. Ello hace

26. “Los colectivos de especial dificultad ante el mercado de trabajo han gozado de una posición conocida y reconocida con cierta tradición dentro del ámbito de la ordenación y de la acción política en materia de empleo”, Garrido Pérez, 2023, 1; de ahí que Cristóbal Roncero, 2023, 1, diga que “la configuración de estos colectivos, como tal, no es nueva”.

27. Por ejemplo, las Orientaciones de Empleo nº 6 y 7 de la Unión Europea se refieren a estos colectivos como “grupos vulnerables”.

28. El Plan Anual de Fomento del Empleo Digno distingue entre a) Colectivos de atención prioritaria, b) Colectivos que presentan especiales dificultades para el acceso y la permanencia en el empleo;

dudar de la efectividad de la Ley. Con otras palabras, la exclusión u omisión de concretos colectivos, que para la LE son de atención prioritaria, de otros documentos y programas e incluso normas, que, en definitiva, son los que contemplan las correspondientes medidas, puede hacer ineficaz esta inclusión legal. A estos efectos, basta con un ejemplo.

La EEAE se refiere a “*personas jóvenes, personas en situación de desempleo de larga duración y otros colectivos vulnerables como refugiados, personas migrantes, personas gitanas, personas con discapacidad y personas en situación de alta vulnerabilidad*”. Mientras que el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2023²⁹ (en adelante, PAFED) dice que hay que prestar especial atención a “*las personas jóvenes, las mujeres, las personas paradas de larga duración y los mayores de 55 años*”. En ambos, queda excluido, entre otros, el colectivo LGTBI, que está presente en el catálogo de la LE y, sin embargo, brilla por su ausencia, además, de en los señalados documentos, en el Real Decreto Ley 1/2023 de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas³⁰ (en adelante, RDL 1/2023).

Hechas estas precisiones, hay que empezar con el art. 50 de la LE; esto es, el que detalla los colectivos de atención prioritaria. Un precepto considerado, de forma mayoritaria, correcto sistemática y técnicamente³¹.

Dicho ello, lo más llamativo es el importante número de colectivos incursos en éstos de atención prioritaria, lo que no significa, como se ha adelantado, ni que abarque necesariamente a todos los que parten de la conocida posición de desventaja, ni que esta ampliación necesariamente tenga por qué suponer una desnaturalización de la institución. Esta última afirmación requiere de algo más de detenimiento.

Son muchas las voces que han criticado que esta ampliación³² puede llevar consigo la propia ineficacia del precepto legal³³. En parte, pueden tener razón si se traduce en la desatención de ciertos colectivos o, sencillamente, por querer abarcar

dentro de los cuales, incluye “*otros colectivos de especial vulnerabilidad, que son de atención prioritaria en las políticas activas de empleo*” y c) Colectivos especialmente afectados por el desempleo.

29. BOE de 6 de junio de 2023.

30. BOE de 11 de enero de 2023.

31. Para Garrido Pérez, 2023, 4, “*presenta la novedad sistemática, más lógica y coherente*”; mientras que para Cristóbal Roncero, 2023, 2, “*la novedad que presenta la norma es la sistematización de este colectivo, pues ordena en un único precepto a las personas identificadas como colectivos de atención prioritaria para las políticas de empleo*”. Por su parte, Monereo Pérez, Rodríguez Escanciano y Rodríguez Iniesta, 2023, 34, afirman que presenta una “*visión más amplia y sistemática*”. Por último, García Coca, 2023, escribe que “*lo novedoso de la actual Ley de empleo es la minuciosidad con la que aborda el listado de sujetos que forman para de este colectivo*”.

32. Garrido Pérez, 2023, 3, califica esta ampliación, además, de “*considerable*” y de “*inusual*”.

33. Exactamente, Cristóbal Roncero, 2023, 7, sostiene que “*el elevado elenco de colectivos de atención prioritaria que incorpora la nueva Ley de Empleo quizás tenga el riesgo de desvirtuar el concepto mismo, y no llegar a conseguir los objetivos perseguidos por la norma*”; y Pérez del Prado, 2023, 95, opina que “*el*

demasiado se diluyan o se haga difícil atender a todas sus realidades. Sin embargo, ello no tiene obligatoriamente que suceder. Cabe todavía la esperanza de que los artífices y responsables de las políticas de empleo instituyan medidas que, respondiendo a las necesidades de cada uno de estos colectivos, permitan y allanen su acceso y mantenimiento en el mercado de trabajo.

En consecuencia, el problema no está en la ampliación en sí misma considerada, sino en lo que se haga después. Es decir, deben arbitrarse medidas que atajen sus problemas y, para ello, es imprescindible una voluntad clara, firme y férrea de los poderes públicos competentes. De no hacerse, en efecto, quedará en papel mojado el art. 50.3 de la LE. Sólo el análisis de las medidas y, fundamentalmente, de su efectividad, arrojará luz sobre este particular.

Los colectivos de atención prioritaria, en estas páginas, van a ser clasificados en atención a un triple criterio.

En primer lugar, los colectivos que tradicionalmente han formado parte de estas enumeraciones. Esto es, su histórica desventaja les lleva a estar presentes de manera continuada en las sucesivas leyes de empleo. El caso más paradigmático es el de las personas con discapacidad. Se quiere aprovechar la oportunidad para criticar que la LE mantenga una terminología, para referirse a este colectivo, incoherente con el lenguaje inclusivo y diverso, que debe impregnar la acción legal. Habría sido más correcto referirse a estas personas con aquellas, que presentan una diversidad funcional, sensorial y/o cognitiva; al mismo tiempo que permitiría incluir en este grupo a otras personas que, de acuerdo con el art. 50.3, se subsumen en colectivos distintos.

Realizada esta aclaración, las personas con diversidad funcional, sensorial y/o cognitiva son un colectivo de atención prioritaria. Si este es el género; dentro de él, hay que englobar a las personas con capacidad intelectual límite y a las personas con trastornos del espectro autista—estos dos grupos, pese a que se mencionen en este primer apartado, son nuevas incorporaciones al catálogo de colectivos de atención prioritaria—; y de este modo, se evita cierta dispersión y se gana en sistematicidad.

Con cierta lógica, la LE, en su art. 50.1, estima conveniente una gradación de las personas con diversidad funcional, sensorial y/o cognitiva; de modo que algunas de ellas, por sus mayores dificultades de integración laboral, obligan, al menos es lo deseable, a redoblar los esfuerzos. Estas son “*las personas con parálisis cerebral, con trastorno de la salud mental, con discapacidad intelectual o con trastorno del espectro del autismo, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por ciento; así como las personas con discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 por ciento*”.

incremento exponencial del número de colectivos pone en riesgo la función principal de esta institución jurídica básica en el ámbito de las políticas de empleo”.

Ahora bien, ello no significa, por supuesto, que deban recibir el mismo tratamiento, ya que hay que partir de la diversidad dentro de la diversidad. Esto quiere decir, ni más ni menos, que hay que diseñar medidas que atiendan a las necesidades de cada uno de estos grupos.

De conformidad con la Ley General de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, el acceso al “*empleo adecuado*” –art. 13.1; y el art. 37.1 explicita que debe mejorarse “*la calidad del empleo y dignificar sus condiciones de trabajo*”- de las personas con diversidad funcional, sensorial y/o cognitiva, con todo lo que ello significa, es un principio básico de actuación que, sin embargo, no está teniendo su reflejo, si se acude a los datos, en la realidad laboral de este colectivo, ya que tiene unos niveles de empleo muy bajos³⁴ y muy altos niveles de desempleo. Ello, por sí solo, justifica su inclusión como colectivo de atención prioritaria. Ahora bien, no se puede perder de vista que se trata de un colectivo histórico, en materia de empleo, y, posiblemente, el que disfruta del mayor número de medidas. Ello permite afirmar, con rotundidad, que las existentes son ineficaces³⁵; incluso, la gestión de la intermediación pública pese al registro especial existente para estos/as trabajadores/as –art. 38.2–. En definitiva, son medidas que, en unos casos, han resultado totalmente inoperativas como los incentivos económicos a la contratación; en otros, “incumplidas”, como la cuota de reserva; y, un tercer grupo, inadecuadas, como el empleo protegido. Pese a ello, el art. 54 de la LE mantiene una tónica continuista en relación con las medidas de empleo para este colectivo; y basta con leer que “*los servicios de empleo procurarán, prioritariamente, el acceso de dichas personas al empleo ordinario, el mantenimiento del empleo, la mejora de la empleabilidad a lo largo de su ciclo laboral [36] y su desarrollo profesional, así como la sostenibilidad del empleo protegido*”.

34. Para luchar contra esta realidad, “*La Comisión insta a los Estados miembros a: establecer de aquí a 2024 objetivos destinados a aumentar la tasa de empleo de las personas con discapacidad y reducir las disparidades en dicha tasa entre las personas con y sin discapacidad, con el fin de contribuir a alcanzar el objetivo principal de empleo para 2030 que se propuso en el Plan de Acción para la Aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales para ser refrendado por el Consejo Europeo; reforzar la capacidad de los servicios de empleo para las personas con discapacidad y mejorar el trabajo con los interlocutores sociales y las organizaciones de personas con discapacidad para tal fin; [y] facilitar la actividad por cuenta propia y el emprendimiento, en particular para las personas con discapacidad intelectual o psicosocial, ofreciendo apoyo en asuntos jurídicos y empresariales, especialmente la utilización de los fondos de la Unión*” –Una Unión de la Igualdad: Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030 (COM(2021) 101 Final)-.

35. Del mismo modo, Garrido Pérez, 2023, 9, escribe que la incorporación de este colectivo en el art. 50 de la LE “*puede que sea de la más justificada desde el plano de los objetivos, pero puede que no lo sea tanto desde el plano de los resultados, a la vista de que el importante esfuerzo económico de apoyo a su empleabilidad, tanto por subvenciones como por bonificaciones a la contratación, sea en mercado protegido...o en el ordinario, o ya sea para el tránsito desde uno a otro..., no ha proporcionado mejores datos de inserción laboral de este colectivo a lo largo de todos los años de operatividad de las medidas previstas*”.

36. En coherencia con las necesidades de este colectivo, el art. 54.2 afirma que “*cuando así lo determinen ...se integrarán en los equipos multiprofesionales de atención a la discapacidad, a los efectos de la*

De nuevo, aunque resulte recurrente, es la estigmatización del colectivo el verdadero obstáculo a vencer; sin que esta afirmación quede relativizada por un cierto, hay que reconocerlo, asistencialismo disuasorio de la inserción laboral.

Dentro de este primer grupo, hay, igualmente, que incluir a las personas desempleadas de larga duración y a las mayores de cuarenta y cinco años³⁷, que se configuran en la LE como dos colectivos independientes, lo que sucede es que, en la práctica, lo normal, es que vayan unidos. O mejor, toda persona mayor de 45 años está abocada, en la casi totalidad de las ocasiones, a ser parada de larga duración –incluso, de muy larga duración–; sin embargo, una parada de larga duración no necesariamente tiene por qué tener esa edad.

Como es de sobra conocido, los 45 años son la frontera, en la que la persona deja de ser atractiva para la clase empresarial y, por ello, se hace indispensable la adopción de medidas que impidan que se instale en el paro de larga duración. Medidas que no siempre existen, aunque sea uno de los habituales colectivos desfavorecidos, ni tampoco que sean siempre efectivas. De ahí que no resulte extraño que la única salida para estas personas, en muchísimas ocasiones, y quedó claramente demostrado con la crisis de 2008, sea el autoempleo y/o el emprendimiento.

Siguiendo, como no puede ser de otra forma, en coordenadas de política de empleo, hay que aceptar que la edad “fértil” de las personas trabajadoras es escasa. Ésta se reduce a 15 años, es decir, de los 30 a los 45. Siendo así, es totalmente previsible que por debajo de los 30, la persona desempleada pueda convertirse, del mismo modo, en parada de larga duración.

Lo importante, una vez más, es que se adopten las correspondientes medidas, que deben atender a las características de estas personas desempleadas –de larga duración–, puesto que lo frecuente será que para las jóvenes –sin perjuicio de su inclusión en otro apartado del art. 50.3 de la LE– sus deficiencias sean tanto formativas como de experiencia profesional; y para las mayores, la necesidad de recualificación. Esto último está íntimamente conectado con un nuevo colectivo de la Ley: las personas trabajadoras provenientes de sectores en reestructuración.

En segundo lugar, los colectivos que, al igual que los anteriores, han estado presentes, con variaciones, a lo largo del tiempo; y que con la LE han visto reducida, en términos cuantitativos, su presencia. Es el supuesto de las mujeres y de los jóvenes.

Aunque la LE presente como colectivos independientes a las mujeres y a las víctimas de la violencia de género³⁸, en puridad, uno es parte del otro, puesto que to-

mejora de la empleabilidad de las personas con discapacidad”.

37. Colectivo que, según el art. 52 de la LE, será de atención prioritaria “cuando hayan perdido su empleo o estén en riesgo de perderlo, intensificándose la atención que reciban cuando tengan a cargo menores de dieciséis años o mayores dependientes”.

38. Cristóbal Roncero, 2023, 3, indica que “llama la atención que el legislador no se haya referido también a las mujeres víctimas de violencia sexuales”.

das son mujeres. La norma legal, también, ha extendido –por tanto, una novedad– la protección a las/os descendientes en primer grado de estas víctimas. Este último colectivo suscita una duda interpretativa. Esto es, la LE sólo exige que se trate de un/a descendiente en primer grado. Sin entrar en la empleabilidad, ni en la edad de dicho/a descendiente; y se supone que es por las circunstancias familiares –sin duda, con consecuencias personales–, que pueden convertirse en un obstáculo en su acceso al mercado de trabajo. Hasta ahí, todo parece correcto. Sin embargo, no hubiese estado de más concretar el ámbito subjetivo para evitar ciertos absurdos.

El resto de las mujeres sólo son objeto de atención prioritaria en el supuesto de que tengan baja cualificación. Esta limitación da lugar a dos interrogantes, eso sí, de signo muy distinto.

Por un lado, qué debe entenderse por baja cualificación, puesto que se trata de un concepto de compleja traducción a la hora de la adopción de las correspondientes medidas. Cabe pensar, a título ejemplificativo, en una mujer con una cualificación, de acuerdo con los estándares académicos, baja –formación profesional básica– pero que, sin embargo, es acorde con las exigencias del mercado de trabajo, por lo que tiene una alta empleabilidad.

Para evitar situaciones como la descrita, hubiese sido acertado depurar mucho más los términos del colectivo de mujeres. Y para ello, quizás, hubiese bastado con sustituir baja cualificación por baja empleabilidad. Ahora bien, de hacerse se habría ampliado considerablemente el número de mujeres; principalmente, porque se trata de un colectivo que sufre una educación sexista que, desgraciadamente, las conduce a formarse en profesiones y oficios escasamente demandados por el mercado de trabajo.

Y por otro lado y muy conectado con esta, podría decirse, incorrección técnica, hay que cuestionarse cuál es el motivo de la reducción del colectivo de las mujeres, si se parte de que sus datos de empleo y de desempleo y, sobre todo, su discriminación laboral, requieren de una todavía importante intervención en materia de empleo –aunque no sólo en este ámbito–. Posiblemente y entendiéndolo sólo como una opción, la razón está en la necesidad, por criterios económicos, de reducir el número de destinatarias de las medidas de empleo. En particular, porque siguen siendo, a estos efectos, los incentivos a la contratación una de las principales medidas adoptadas.

En el caso de los jóvenes³⁹, la reducción no es del todo clara, puesto que la norma afirma que es colectivo de atención prioritaria “*los Jóvenes especialmente con baja cualificación*”. Hay que preguntarse si ello quiere decir que está incluido todo el colectivo, sin perjuicio de que haya que prestar una particular atención a los de baja cualificación. No parece compleja extraer, del tenor literal del precepto, esta conclusión⁴⁰.

39. Según los arts. 3.e) y 53 de la LE, persona joven es toda aquella “*demandante de los servicios de empleo menor de treinta años o beneficiaria del Sistema Nacional de Garantía Juvenil*”.

40. De esta opinión, Garrido Pérez, 2023, 8, que escribe que los de baja cualificación se presentan “*a modo de subcolectivo prioritario*”.

Con independencia de ello, hay que criticar, de nuevo y con los mismos argumentos, la expresión baja cualificación⁴¹. Hubiese sido más acertado, en el caso de los jóvenes, sustituirla por el concepto, que parece haber caído en desuso, de los ninis, ya que abarca un espectro mucho mayor de jóvenes, los cuales presentan deficiencias de empleabilidad, que no deben quedar reducidas al aspecto, *stricto sensu*, formativo. No es extraño que dichos problemas de empleabilidad provengan de otros factores tales como la falta de competencias, habilidades y destrezas, la falta de experiencia profesional, la inadecuación de la formación cursada, etcétera.

Así, el art. 53.3 de la LE ha entendido que es “*colectivo prioritario... el conformado por las personas jóvenes, especialmente por aquellas que superen los 18 años y carezcan de alguna de las titulaciones previstas en el artículo 11.3 del [Estatuto de los Trabajadores] para la conclusión de un contrato formativo para la obtención de la práctica profesional adecuada al correspondiente nivel de estudios. En las personas jóvenes de dieciséis y diecisiete años sin estudios obligatorios o postobligatorios, independientemente de la mejora de la empleabilidad e inserción laboral, los esfuerzos del sistema público de empleo prestarán una atención especial al retorno al sistema educativo y mejora de las cualificaciones iniciales. En cuanto a las personas jóvenes que dispongan de alguna de las citadas titulaciones, las medidas de empleabilidad se dirigirán hacia el favorecimiento de la práctica profesional*”.

Existe un grupo de jóvenes, que pueden o no acusar esa baja cualificación, pero que, sin duda, parten de unas circunstancias familiares –su pertenencia a familias desestructuradas–, que pueden suponer un gran óbice tanto para su formación como para su posterior inserción laboral. Se trata del nuevo colectivo de las personas cuya guardia y tutela sea o haya sido asumida por las administraciones públicas.

En tercer lugar, los colectivos “nuevos” en la LE. Se entrecomilla porque formalmente son nuevos; ahora bien, la necesidad de su incorporación no lo es. La mayoría de ellos acusan, y han acusado, el estigma de la exclusión laboral. Es loable, por tanto, esta ampliación; pero además es necesario, que no quede constreñida a una mera incorporación formal, sino que se acompañe de las medidas oportunas.

Quedan incluidos en el tercer grupo las siguientes personas: en situación de exclusión social, migrantes, beneficiarias de protección internacional y solicitantes de protección internacional en los términos establecidos en la normativa específica

41. La Disposición Adicional I del RDL 1/2023 indica que “*a efectos de lo establecido en esta disposición, se considerarán personas jóvenes con baja cualificación aquellas que no hayan alcanzado los estudios correspondientes al título de Bachillerato o Ciclo Formativo de Grado Medio del sistema de Formación Profesional, de acuerdo con la declaración que realicen a este respecto en su inscripción en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. El falseamiento en dicha declaración podrá dar lugar a su exclusión como personas beneficiarias del citado Sistema*”. Dos observaciones pueden realizarse de esta aclaración normativa. Por un lado, que, a pesar de especificarse que es a los efectos de esta norma, no parece inoportuno su extensión a la LE. Y por otro, que, exceptuado el tema del Sistema de Garantía Juvenil, lo restante podría ser trasladado, sin mayor problema, para el colectivo de las mujeres con baja cualificación.

aplicable, LGTBI –en particular, trans–, gitanas o pertenecientes a otros grupos poblacionales étnicos o religiosos, afectadas por drogodependencias y otras adicciones⁴², víctimas de trata de seres humanos⁴³ y víctimas del terrorismo.

Esta enumeración plantea, a juicio de algunas/os autoras/es, varios problemas aplicativos. Entre ellos, la determinación de qué personas están incluidas dentro de algunos de los anteriores colectivos. Es el caso, por ejemplo, de las excluidas sociales y de las LGTBI. Para las primeras, la concreción ha pasado por la remisión al listado contenido en la Ley de Empresas de Inserción⁴⁴.

Mientras que para las segundas, a la enumeración realizada por la Ley 4/2023 para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI⁴⁵ (en adelante, Ley LGTBI). En este supuesto, dicha duda es de mucha más difícil comprensión, ya que basta con conocer el significado de las siglas. Es más, esta incertidumbre no parece provenir de la ampliación del colectivo, en concordancia con la realidad, de símbolo +, que, en los últimos tiempos, suele acompañarlas. Pero la LE se limita a los grupos tradicionales; y esto sí es criticable.

Con respecto a las personas LGTBI, al igual que se ha hecho con las diversas funcional, sensorial y/o cognitiva, hay que partir de la diversidad dentro de la diversidad y, en consecuencia, de la necesidad de atender a las distintas peculiaridades impeditivas de una inclusión laboral plena o, si se prefiere, digna, decente y de calidad. Sin ningún género de dudas, y de ello ha sido consciente la LE, son las personas trans, las que mayormente padecen el entorpecimiento para su integración laboral. De hecho, la gran mayoría son excluidas laboral y socialmente.

Sin embargo, esta realidad choca, al menos por el momento, con el tratamiento dado a este subcolectivo por la política de empleo. Las medidas son inexistentes. Habrá que esperar al cumplimiento de las contenidas en la Ley LGTBI. Medidas que tampoco son particularmente incisivas. Se mueven más en las recomendaciones y propuestas. Dentro de ellas hay que destacar la Estrategia para la Inclusión Social de las personas trans –“*el Ministerio de Trabajo y Economía Social, considerando las líneas de actuación de la Estrategia estatal para la inclusión social de las personas trans, diseñará*

42. García Coca, 2023, afirma que su inclusión tiene “*el objeto de potenciar la práctica laboral como medida de apoyo a la socialización y de ruptura con la exclusión, a fin de alcanzar la normalización social de cada persona como culminación de su proceso terapéutico*”.

43. Como dice Garrido Pérez, 2023, 9, estas víctimas “*tienen un alto componente femenino*”, por lo que, de algún modo, deben estar conectadas con el colectivo de las mujeres.

44. Cristóbal Roncero, 2023, 3, defiende que, partiendo de que el Preámbulo de la LE vincula a estas personas con las empresas de inserción, “*sería factible realizar una interpretación extensiva del concepto, subsumiendo la enumeración de trabajadores que se consideran en situación de exclusión social a los efectos de la Ley de Empresas de Inserción, dentro del colectivo señalado por la Ley de Empleo. De esta forma, todas las personas trabajadoras incluidas en el ámbito de la Ley de Empresas de Inserción...se integrarían en el colectivo vulnerable de trabajadores ex art. 50 LE, gozando de la atención prioritaria*”.

45. De 28 de febrero (BOE de 1 de marzo).

medidas de acción positiva para la mejora de la empleabilidad de las personas trans y planes específicos para el fomento del empleo de este colectivo. En la elaboración de dichas medidas o planes, se tendrán en cuenta las necesidades específicas de las mujeres trans” (art. 54)-. A fecha de hoy, no ha sido aprobada, lo que complica, sobremanera y ante la anomia legal, la facilitación de la inclusión laboral de las personas trans.

Entre estos nuevos colectivos, se encuentra, como ya se ha adelantado, las personas trabajadoras provenientes de sectores en reestructuración. Es cierto que, con anterioridad, se han vinculado con las/os mayores de 45 años; sin embargo, no tiene que ser así obligatoriamente, aunque suele ser lo normal.

Se trata de un colectivo especialmente vulnerable, ya que su atención es consecuencia de factores ajenos a las propias personas desempleadas –con toda seguridad, es el único en el que no opera, al menos de manera directa, el factor discriminación–. Son causas exógenas que, en la actualidad, están muy comprometidas por la economía verde y azul y, muy especialmente, por la descarbonización.

Y, por último, entre las innovaciones, en este apartado, de la LE, está la inclusión de las personas adultas con menores de dieciséis años o mayores dependientes a cargo, especialmente, si constituyen familias monoparentales. Obviamente por razones de igualdad, se han equiparado estas familias con independencia de que su progenitor sea una mujer o un hombre. Con ser aceptable dicha equiparación, sin embargo, los artífices de la Ley parecen obviar y olvidar que la casi totalidad de las familias monoparentales tienen como titular a una mujer. Posiblemente, habría sido más adecuado, con la finalidad de eludir una discriminación indirecta, tomar en consideración el dato cuantitativo, con el que neutralizar la presunta asepsia de la/s futura/s –si es que se adopta/n– medida/s.

En resumen, se supone que con esta enumeración del art. 50.3, la norma pretende dar cobertura a todos los colectivos, cuyas posibilidades de inserción y mantenimiento en el mercado de trabajo se hace más problemática por no decir, en muchos casos, imposible. Ahora bien, como toda catalogación tiene o puede tener, de un lado, ausencias presentes y, sobre todo, futuras, y, de otro, necesidades de adaptación, incluso de eliminación; máxime si se toma en consideración, no hacerlo sería un error, los cambios del propio mercado, de la realidad social y de las causas de discriminación.

Por consiguiente, hay que admitir que se trata de un listado abierto⁴⁶ o, más bien, adaptable. Quiere ello decir que las circunstancias irán delimitando los colectivos de atención prioritaria. De ahí que la LE, en el párrafo cuarto del art. 50, afirme que “re-

46. No debe pasar desapercibido que el art. 50.1 de la LE termina la enumeración con “*u otros que se puedan determinar en el marco del Sistema Nacional de Empleo*”; y a estos efectos, el art. 9.2.f) hace competente a la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales de la labor de “*identificar los colectivos prioritarios para la política de empleo en el ámbito estatal*”. Por parte de la doctrina, Garrido Pérez, 2023, 5.

glamentariamente se podrá adaptar la relación de colectivos vulnerables de atención prioritaria... a la realidad socio-laboral de cada momento”.

Tampoco es ajena la LE, en este punto, a la necesaria territorialización de la política de empleo. De ahí que permita a “*los servicios de empleo de las Comunidades Autónomas... [a] identificar los suyos propios, con la finalidad de prestarles una atención diferenciada a la vista de las peculiaridades de los distintos territorios*” –art. 50.3–. Una opción totalmente encomiable⁴⁷, ya que desatender las peculiaridades de los mercados de trabajo de las distintas Comunidades Autónomas supondría un freno y un despropósito en el camino hacia la inserción laboral de los colectivos desfavorecidos.

Para terminar, hay que aludir a dos propuestas legales contenidas en el art. 50 de la LE que, de materializarse, van a tener unas consecuencias muy positivas en favor de los colectivos de atención prioritaria. Por un lado, su párrafo primero prevé reforzar los esfuerzos –“*programas específicos y medidas de acción positiva*”– en los supuestos, tan habituales, de interseccionalidad. Quizás, hubiese sido más oportuno que la dicción del precepto no fuese tan genérica, sino que se hubiese concretado en determinadas medidas pues, al no hacerse, esta voluntad puede quedar reducida a una mera declaración de buenas intenciones.

Y por otro lado, el art. 50.2 establece que “*la condición de colectivo prioritario determinará el establecimiento de objetivos cuantitativos y cualitativos, con perspectiva de género, que deberán establecerse simultáneamente a la identificación*”. Con este precepto, primero, se dimensiona la perspectiva de género; y segundo, se instituyen –salvo que se quiera incumplir la norma– objetivos que, además, serán revisables, por lo que incorpora el elemento de la evaluación, tan importante para comprobar la efectividad de las medidas de política de empleo⁴⁸.

47. No se trata con esta opción de ampliar arbitraria e indiscriminadamente el número de colectivos; ni tan siquiera, como ha dicho Roldán Conesa, 2023, de “*dar lugar a una fuente inagotable de nuevos colectivos prioritarios*”.

48. El indicado precepto establece que “*periódicamente, en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales se evaluará la evolución del cumplimiento de tales objetivos, a los efectos de proseguir con las mismas acciones, o adaptarlas para una mejor consecución de los objetivos propuestos. En la medida de lo posible, los objetivos se establecerán de forma desagregada para cada uno de los colectivos prioritarios*”. Ello se enmarca en la labor evaluadora potenciada por la LE, y que, según el PAFED, “*se realizará de forma continuada, planificada, dirigida en el seno del SNE y realizada con carácter externo e independiente, desarrollándose de manera adicional al conjunto de evaluaciones internas que se realicen dentro del SNE*”. Ahora bien, como ha puesto de manifiesto Garrido Pérez, 2023, 32, aunque referido al RDL 1/2023, los mecanismos de evaluación responden “*a un tipo ya conocido de remisiones a actuaciones futuras en materia de empleo que finalmente la experiencia muestra su futilidad e inoperancia práctica*”.

4. MEDIDAS PARA LOS COLECTIVOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA

Normalmente, cuando se habla de las medidas, se afirma que forman parte de las de acción positiva, lo que tiene una clara coherencia y concordancia con ese factor discriminatorio, que subyace en todos los colectivos de atención prioritaria. Siendo cierto, ello no debe exceptuar la posibilidad de otras medidas, dentro del ámbito, por supuesto, de la política de empleo, que allanen el camino hacia esa ansiada inserción en el mercado de trabajo.

Los principales soportes de tales medidas, sea cual sea su configuración, son la LE, la EEAE⁴⁹ y el PAFED⁵⁰. Siendo los documentos esenciales, sin embargo, como es sabido, no son los únicos. Junto a ellos, hay que acudir a otras normativas de profunda incidencia como es, por la multitud de opiniones generadas, el RDL 1/2023; así como a medidas insertas en normas no específicas de política de empleo. Y a todo ello, hay que sumar las oportunas estrategias o planes particulares⁵¹ para los colectivos de atención prioritaria. Todo ello, con toda probabilidad, responde a la pretensión de la EEAE, de que *“es necesario el reforzamiento de las regulaciones, estrategias y programas de empleo existentes, además de, en su caso, su actualización y adaptación”*.

Comenzando con las estrategias, hay que partir de dos cuestiones. Primera, que las mismas conceden uniformidad, coherencia y sistematicidad al tratamiento dado, en materia de política de empleo, a los colectivos de atención prioritaria, lo que, con toda seguridad, hace ganar en efectividad a las medidas adoptadas. Y segunda, que estas estrategias, hoy por hoy, siguen siendo unas meras propuestas para la gran mayoría de los colectivos de atención prioritaria. O sea, una loable voluntad, pero, a fin de cuentas, voluntad, que puede verse, por muchos motivos, truncada. Así que se puede afirmar, sin temor a equivocación, que la casi totalidad de estos colectivos –una excepción es el Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes–, carecen, pese a su previsión legal –mayores de 45 años, parados de larga

49. No debe pasar desapercibido que esta Estrategia es anterior a la actual LE, por lo que responde a los parámetros de la Ley precedente. No obstante, con alguna matización o precisión, es perfectamente trasladable; incluso, en determinados aspectos, se anticipa a la LE.

50. Se trata del primer Plan acordado tras la LE de 2023; de ahí que *“en su elaboración se han tenido en cuenta los colectivos de atención prioritaria que determina la”* LE.

51. De conformidad con el art. 50.1 de la LE, *“el Gobierno y las Comunidades Autónomas adoptarán, de acuerdo con los preceptos constitucionales y estatutarios, así como con los compromisos asumidos en el ámbito de la Unión Europea y en la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, programas específicos... con el objeto de promover una atención específica hacia las personas integrantes de los mismos en la planificación, diseño y ejecución de las políticas de empleo”*. Incluso, prevé, en su art. 49.1, *“programas de apoyo activo al empleo, con carácter extraordinario y temporal y financiación, a fin de ofrecer un apoyo económico y promover accesiones de mejora de la empleabilidad, en el caso de las personas pertenecientes a los colectivos prioritarios”*. En definitiva, como se recoge en su Preámbulo, *“ha de hacerse en términos selectivos, generadores de una acción de empleo suficientemente diferenciada, y por tanto, eficaz”*.

duración⁵² o LGTBI-, de la correspondiente estrategia, que aborde, con una visión integral, sus diferentes realidades, es decir, sus necesidades y problemáticas, que dificultan y entorpecen su inserción y mantenimiento laboral.

Desgraciadamente, estas ausencias no son las únicas. La presencia de los colectivos de atención prioritaria en los programas y servicios, tanto comunes como propios, contenidos en el PAFED, es insignificante en líneas generales, y muy particularmente en relación con concretos colectivos. En principio, deberían estar presentes en todos los ejes de actuación; sin perjuicio de que el mayor protagonismo se sitúe en el Eje 4 dedicado a la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo. No obstante, las peculiaridades de estos colectivos se deberían poner, igualmente, de manifiesto en materia de orientación –Eje 1–, formación –Eje 2–, oportunidades de empleo –Eje 3–, emprendimiento –Eje 5– e, inclusive, en la mejora del marco institucional –Eje 6–.

Pues bien, el análisis de los actuales programas y servicios es desalentador. Salvo la posible inclusión en los genéricos⁵³, no existen específicos más que para los colectivos de las mujeres víctimas de la violencia de género, mujeres, discriminación por razón de edad, personas en riesgo o situación de exclusión social y personas con discapacidad –léase diversidad funcional, sensorial y/o cognitiva–. Esta anomia perpetúa sus dificultades de acceso y mantenimiento en el mercado de trabajo; y consolida a muchos de ellos en la exclusión laboral y, por ende, social.

Con todo y pese a todo, se va a abordar, con las limitaciones propias de un trabajo de esta naturaleza, tres ámbitos de intervención claves –o, si se prefiere, medidas– para los colectivos de atención prioritaria. Uno genérico y presupuesto básico para la inserción y mantenimiento del empleo como es la empleabilidad; otro instrumental,

52. La Disposición Adicional Tercera del Real Decreto Ley 7/2023, de 19 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes, para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo, y para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo (BOE de 20 de diciembre), preveía una Estrategia Global para el empleo de las personas trabajadoras desempleadas de larga duración o de más edad y garantía de servicios para personas beneficiarias mayores de 45 años. Exactamente, se indicaba que “*en el plazo de seis meses, el Gobierno elaborará en el marco del diálogo social una Estrategia global para el empleo de personas trabajadoras en desempleo de larga duración o de más edad que incluirá medida en materia de empleo, formación, condiciones de trabajo y Seguridad Social, con el objetivo de favorecer su reincorporación al mercado de trabajo o su mantenimiento en el mismo*” y “*a las personas beneficiarias del subsidio de desempleo, mayores de 45 años, se les garantizará que a lo largo de 2024 contarán con un perfil individualizado, que les permita acceder a oportunidades de empleo, emprendimiento o formación*”. Desgraciadamente, avatares políticos han impedido su convalidación, por lo que este RDL ha sido derogado por Resolución de 10 de enero de 2024 (BOE de 12 de enero). Lo que en relación con estas páginas supone eliminar la previsión de una Estrategia fundamental y necesaria para estos dos colectivos de personas trabajadoras.

53. En los programas y servicios propios hay uno que se denomina “*Programas de empleo para otros colectivos de actuación prioritaria o con especiales dificultades de inserción*”.

esto es, la atención personalizada; y un tercero, como son los incentivos a la contratación en cuanto que llave de acceso –presumiblemente– al mercado de trabajo.

4.1. Empleabilidad: presupuesto básico e ineludible de la inserción y el mantenimiento del empleo

La empleabilidad es un elemento crucial en la inclusión laboral, pero, además, en el mantenimiento en el puesto de trabajo; máxime con las coordenadas actuales. Hoy, los flujos de entrada y salida en el mercado de trabajo son constantes y continuos. Y no siempre obedecen a decisiones empresariales. Son muchas las personas trabajadoras que, por los más diferentes motivos, cambian de empleo.

Y en esta última dirección y sólo como apunte, hay que traer a texto esa corriente proveniente de Estados Unidos, que se ha llamado la Gran Dimisión⁵⁴. De acuerdo con ésta, las/os trabajadoras/es optan y deciden, podría decirse, su desarrollo profesional, descartando empresas o puestos de trabajo que no se acomodan o amoldan a sus pretensiones e intereses. Aunque es mucho lo que se puede decir sobre este particular, y más con las características de nuestro mercado de trabajo, lo cierto es que es una realidad relativamente insoslayable, que coadyuva a esos mencionados flujos.

Hecho este paréntesis, hay que aceptar que el concepto de seguridad en el empleo ha cambiado a partir de la primera década de este Siglo. Así, dicha seguridad va a suponer, sin más y con todo, la posibilidad de que la persona trabajadora siempre sea empleable. Una empleabilidad consistente, fundamentalmente, en cumplir las expectativas del mercado que es como decir de la clase empresarial. Se puede reconducir a tener las aptitudes oportunas y necesarias para el desempeño del trabajo. Como se comentó con anterioridad, ya no basta con una determinada formación reglada, ni tan siquiera con el dato de que ésta sea acorde con las exigencias empresariales, sino que además es imprescindible contar con ciertas competencias⁵⁵ y destrezas comprometidas por el puesto a ocupar.

Esta empleabilidad es uno de los ejes básicos y nucleares de la política de empleo. Por tanto y como no podía ser de otra forma, está presente tanto en las Orientaciones Comunitarias de Empleo como en la propia LE, la cual le dedica su Capítulo II –arts. 34 a 39–; así como en los diferentes y principales documentos de política de empleo.

54. Sobre este tema e *in extenso*, Rodríguez-Piñero Royo, 2023, 13 a 18.

55. En este sentido, el art. 38 de la LE establece que “*serán finalidades prioritarias de las acciones de empleabilidad la mejora de las competencias y aptitudes de las personas demandantes de empleo en comunicación oral y escrita y en aptitudes de manejo y aprovechamiento de las herramientas digitales y tecnológicas asegurándose la plena accesibilidad y la no discriminación en el uso de dichas herramientas. El desarrollo de dichas competencias básicas y habilidades aplicadas al desarrollo de las carreras profesionales debe constituir una competencia transversal en la programación de todas las actividades de empleabilidad*”.

En concordancia con lo ya indicado, el art. 34 de la LE define la empleabilidad como “*el conjunto de competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar profesionalmente y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo*”.

Con esta finalidad, el art 37 da carta de naturaleza al Catálogo de instrumentos de empleabilidad, que puede entenderse como el listado de acciones favorecedoras de esta; y lo más significativo, por lo que aquí interesa, es que se deberá tener en cuenta las “*características que suelen ser motivo de discriminación, como así también todos los colectivos identificados como prioritarios*”. En puridad, se trata de una observación obvia, ya que para asegurar dicha empleabilidad se debe partir, necesariamente, de tales peculiaridades. Y ello, puesto que la casi totalidad de los colectivos de atención prioritaria presentan déficits de empleabilidad⁵⁶; sin que ello quede reducido a jóvenes y mujeres, que son para los que la norma legal ha concretado la baja cualificación.

4.2. Atención personalizada e individualizada para los colectivos de atención prioritaria

Otro de los puntos básicos es la atención personalizada e individualizada –art. 4.i)-, lo que es coherente con la idea de la LE de convertir a la persona en el epicentro de las políticas de empleo⁵⁷. Por lo que no debe resultar extraño que, entre sus objetivos, esté, de conformidad con su art. 4.e), “*la atención personalizada de colectivos prioritarios para las políticas de empleo y la eliminación de cualquier clase de discriminación asegurando políticas adecuadas de incorporación laboral dirigidas a los citados colectivos*”. Y, en esta misma dirección, el art. 56.1.b) incluye, dentro del catálogo de servicios, “*la tutorización individual y el asesoramiento continuado y atención personalizadas... la persona tutora prestará un servicio integral a la persona desempleada*”.

Si esa atención es primordial para cualquier persona se hace aún más indispensable, si cabe, para los colectivos de atención prioritaria, puesto que se requiere de un conocimiento exacto y lo más completo posible de sus características para poder instrumentar los medios favorecedores de su empleabilidad. Y de ello es consciente la LE cuando, en su art. 31, al definir las políticas activas de empleo, dice que “*se deberá garantizar, a las personas pertenecientes a colectivos prioritarios para la política de*

56. De manera contundente, Pérez del Prado, 2023, 95, defiende, partiendo de la significación dada por la LE a la empleabilidad, que “*los colectivos prioritarios serían aquellos que presentan limitaciones relevantes en su empleabilidad*”.

57. Igualmente, la EEAE tiene como primer objetivo estratégico el “*enfoque centrado en las personas y en las empresas*”.

empleo, la prestación de los servicios especializados para facilitar su inserción laboral o, en su caso, el mantenimiento del empleo y la promoción profesional".

Como es obvio, esta atención recae en los profesionales de los servicios públicos de empleo, que son los encargados de ejecutar el correspondiente procedimiento, que conlleva la auditoría de la persona⁵⁸ –diagnóstico previo que, entre otros elementos, “tendrá en cuenta...[la] pertenencia a colectivos prioritarios” (art. 56.1.a) de la LE)–, el diseño del plan de inserción, el control de su ejecución⁵⁹ y la evaluación del mismo. Este *iter*, sin embargo, se encuentra con ciertos impedimentos, algunos de gran calado y otros particulares para los colectivos de atención prioritaria, que hacen muy difícil, cuando no imposible, su desarrollo y, por ende, que se facilite y asegure la inserción laboral. Tales entorpecimientos se pueden cifrar, principalmente, en dos; aunque el segundo tiene, a su vez, varias expresiones.

En primer lugar, el conocimiento y la constatación de la pertenencia a alguno de los colectivos de atención prioritaria. Es verdad que la gran mayoría no plantea problemas; sin embargo, existen otros que sí, ya que requieren de una declaración voluntaria de la persona desempleada. Son los siguientes colectivos: drogodependientes o adictas, excluidas sociales, LGTBI y gitanas o pertenecientes a otros grupos poblaciones étnicos o religiosos. Posiblemente, aunque la LE no diga nada, son estos a los

58. Según el art. 56.1.a) de la LE, y formando parte del catálogo de servicios garantizados a las personas demandantes de empleo, estas últimas “dispondrán de su evaluación individual en el plazo más breve posible desde la solicitud del servicio de orientación profesional”. Lo ideal hubiese sido que se concretase el plazo a fin de no dilatar el correspondiente itinerario, y así no retrasar la adopción y ejecución de las medidas favorecedoras de la inclusión laboral. Ahora bien, el plazo no debería ser el previsto en la Orientación de Empleo nº 6 de la Unión Europea –“deben perseguirse cuanto antes unas estrategias globales que incluyan evaluaciones individuales detalladas de los desempleados, a más tardar a los dieciocho meses de estar en situación de desempleo, con vistas a prevenir y reducir significativamente el desempleo estructural y de larga duración”–; ya que es suficientemente amplio. Para éste, casi mejor, ningún plazo. Sin duda, uno de los principales motivos que pueden causalizar dicho retraso es la falta de personas orientadoras; con lo cual, la determinación del plazo sería un mecanismo, no sólo para dar cumplimiento a la norma legal, sino también para aumentar el número de orientadoras/es. Su ausencia, sin embargo, evita dicha ampliación de los recursos humanos al tiempo que “legitima” el posible incumplimiento de la Ley. Acudiendo a los datos, aunque estén en cierta medida desactualizados, de la EEAE, y para el indicador, en el Eje 1 de Orientación, del “total de demandantes que llev[ase]n inscritos más de tres meses y que recibieron alguna atención de diagnóstico personalizado para el empleo, autoempleo y emprendimiento respecto del total de demandantes del mismo colectivo”, los porcentajes de los años 2017, 2018 y 2019, respectivamente, fueron del 16.17%, 18.50% y 18.70%. Mientras que se si acude, dentro del Eje 3, al indicador referido al “total de demandantes, pertenecientes al colectivo con especiales dificultades para el acceso al empleo, a los que se proporciona un itinerario de inserción respecto al total de demandantes de este colectivo”, los porcentajes, pese a la constatada dificultad, no varían sustancialmente. Estos son, de nuevo para los años 2017, 2018 y 2019, el 18.75%, el 19.51% y el 20.05%. No hace falta detenerse en que son escasos y dejan, por tanto, a gran parte de la población desempleada sin esa necesaria evaluación individual.

59. Incluida la búsqueda activa de empleo que, según el art. 3.h) de la LE, “quedará acreditada con la suscripción de un acuerdo de actividad con el servicio público de empleo competente y el cumplimiento del mismo en la forma que se determine reglamentariamente”.

que se refiere su art. 50.4, cuando establece que reglamentariamente “*se concretará, cuando sea preciso, la forma de identificar la pertenencia a tales colectivos*”. A falta de dicho desarrollo, el vacío puede dar lugar a la desatención, como colectivo prioritario, de determinadas personas desempleadas.

Lamentablemente, sobre todos estos colectivos recae un estigma social conducente al rechazo y a los prejuicios, por lo que es enormemente frecuente que se oculten estas realidades. Así pues, salvo que exista una certificación de los servicios sociales, y no para todos ellos, la única forma de atender a sus peculiaridades es haciendo visible dichas características, lo que no se va a producir en la mayoría de las ocasiones debido a ese miedo y a ese rechazo social y, más exactamente, en este contexto, al empresarial. Por ello, la persona orientadora puede que se vea imposibilitada de realizar un diagnóstico correcto.

Lo anterior debe completarse, necesariamente, con una adecuada formación de la persona orientadora⁶⁰ con la finalidad de sensibilizarla y concienciarla, sobre todo, en la ruptura de estereotipos. Y ello no sólo es fundamental de cara al tratamiento de la persona desempleada sino también, y esto es muy relevante, para evitar, con sus correspondientes efectos contraproducentes, una catalogación por error, en cuya base están dichos estereotipos.

En segundo lugar, hay que mencionar, en relación con los servicios públicos de empleo, tres importantes deficiencias.

- a) La inadmisiblemente *ratio* persona orientadora-persona desempleada. Ni que decir tiene que ésta dificulta sobremanera la labor de los correspondientes orientadores/as al ver disminuido, de manera considerable, el tiempo para realizar esa atención personalizada e individual, lo que va en detrimento de la efectividad de la posible y futura inserción laboral.

La solución a este problema pasa, como no puede ser de otra forma, por aumentar el número de personas orientadoras –ya que es difícil, con la trayectoria española, que lo haga, de manera sustancial, el de personas desempleadas–. Pero, para ello, es imprescindible una mayor dotación presupuestaria, que parte obligatoriamente de que los sujetos competentes asuman que este tratamiento personalizado e individualizado es el presupuesto básico y primero para la incorporación al mercado de trabajo. Es cierto que, a lo largo de los años, ha habido varios intentos de incrementar la plantilla, pero no han dado los resultados pretendidos o, al final, no han llegado ni tan siquiera a materializarse. Y esta puede que sea la tónica de años venideros. Y no porque la LE no entienda que hay que actuar en esta dirección, sino porque la sujeta a las “*disponibilidades presupuestarias*” –Disposición Adicional II de la LE–.

60. De la misma opinión, Monereo Pérez, Rodríguez Escanciano y Rodríguez Iniesta, 2023, 36.

- b) La formación de las personas orientadoras de empleo, puesto que no basta con la existencia, en términos numéricos, de estas/os profesionales. Es además preceptivo que tengan la cualificación correcta; y no sólo, como se ha indicado, en materia de sensibilización y concienciación, sino también de los conocimientos para poder diseñar adecuadamente el itinerario o plan personalizado de actuación, cuyo contenido, mucho más desarrollado y exhaustivo que en la Ley anterior, se contiene en el art. 56.1.c). Para estos colectivos, el art. 50.2 indica que debe tratarse de itinerarios *“individuales y personales... que combinen las diferentes medidas y políticas, debidamente ordenadas y ajustadas al perfil profesional de las personas que los integran y a sus necesidades específicas”*.

Con tal finalidad, debe contarse con las/os profesionales adecuadas/os, los cuales no quedan reducidos a los de los Servicios Públicos de Empleo –así como a los de los entes privados⁶¹ fruto de la colaboración público-privada– pues, como afirma la propia LE, los itinerarios, en determinadas ocasiones, deben realizarse en coordinación con los servicios sociales⁶². Esta labor conjunta va a tener una especial incidencia para muchos de los colectivos de atención prioritaria.

Por consiguiente, dicha formación debe convertirse en otros de los ejes prioritarios de actuación. De ahí que el art. 12.2.c) de la LE afirme que, como actuación a contener en la EEAE, está *“el análisis de la dotación a las oficinas de empleo de los recursos humanos y materiales suficientes para desarrollar la labor de tutorización continuada, acompañamiento y asesoramiento de las personas... usuarias de los servicios de empleo y para garantizar un sistema de gestión que facilite la identificación de perfiles, las necesidades formativas, la erradicación de sesgos y estereotipos de cualquier índole, especialmente de género, edad y discapacidad”*. Lo que, de nuevo, es especialmente necesario y relevante para los colectivos de atención prioritaria.

No debe pasar inadvertido que cuando el artículo alude a los sesgos y estereotipos, curiosamente, responde sólo a algunos de ellos, y no a todos los que forman parte de tales colectivos. Puede decirse que queda circunscrito a los “históricos”, lo que puede entenderse como un tratamiento diferenciado,

61. Como se lee en el Preámbulo de la LE, *“el personal de las entidades privadas participará a través de los mecanismos de información y actuación que establece la Ley y la adecuación y profesionalización de sus plantillas se valorará a través de los correspondientes indicadores en los procedimientos de colaboración”*, lo que posteriormente se recoge en su art. 30.2.

62. Según el art. 50.2 de la LE, *“cuando ello sea necesario, los servicios públicos de empleo se coordinarán con los servicios sociales para dar una mejor atención a estas personas mediante protocolos de coordinación aprobados para tal fin”*.

aunque no el único, como se verá en el último epígrafe, dentro de los propios colectivos de atención prioritaria.

Realizada esta última precisión, hay que continuar indicando que el precepto transcrito debe leerse conjuntamente con los arts. 29 y 30. Este último, rubricado con la expresión “*especialización y profesionalización del personal de los servicios públicos de empleo y las entidades colaboradoras*”, establece que los servicios públicos de empleo “*procurarán mantener una plantilla que reúna perfiles técnicos y de gestión con la suficiente especialización en el desarrollo de políticas de empleo para dar respuesta a las nuevas realidades*”. Lo ideal sería que se hubiese sustituido el término “*procurarán*” por estarán obligados. Por no hacerse, puede que no se satisfagan las necesidades de la persona demandante de empleo. Este mismo precepto establece que se “*incluirán planes de formación para sus plantillas, las acciones necesarias para la adquisición de las competencias que permitan atender las distintas realidades*”⁶³.

En este orden de ideas, hay que recordar que la Resolución de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se califica el Centro Estatal de Orientación, Emprendimiento e Innovación para el Empleo⁶⁴ establece el “*desarrollo y ejecución de un Plan específico de formación permanente dirigido al personal del propio servicio público de empleo que realiza funciones de orientación profesional para el empleo*”, cuyo contenido no queda concretado ni de manera aproximativa.

El hecho de que la mayoría de las prescripciones legales se muevan en el desiderátum y en los condicionales, hace dudar, muy mucho, de que esta formación se instituya y se canalice adecuadamente para conseguir su fin último, que no es otro que lograr adecuados profesionales de la orientación.

- c) La existencia, en un porcentaje adecuado, y la formación de las personas orientadoras no son suficientes para favorecer la inserción laboral, existe un tercer óbice, en este supuesto, achacable a los artífices de la política de empleo. Para conseguir tan ansiado objetivo, se hace indispensable que se hayan diseñado y financiado las medidas oportunas en materia, aunque no únicamente, de empleabilidad.

Sin tales medidas es imposible que la persona orientadora pueda trazar el itinerario o plan personalizado, con el que atender a las necesidades y carencias de la persona demandante de empleo y, en definitiva, dibujar su mapa de empleabilidad. De ahí la importancia del Catálogo de instrumentos de empleabilidad como requerimiento ineludible para el diseño de dicho itinerario. En suma, las/os orientadores sólo podrán intervenir de existir las adecuadas

63. A lo que añade que “*se incluirá formación específica en accesibilidad cognitiva para atender las especiales necesidades de las personas con discapacidad intelectual o con trastorno del espectro autista*”.

64. De 12 de mayo de 2022 (BOE de 29 de julio).

medidas, que satisfagan las demandas de empleabilidad; muy acusadas, desgraciadamente, para los colectivos de atención prioritaria.

4.3. Incentivos a la contratación: una supuesta llave de acceso al mercado de trabajo

Estos incentivos a la contratación, pese a todas sus deficiencias, han sido y son la medida estrella de nuestra política de empleo. Y así quedó resaltado desde las primeras directrices comunitarias, que criticaron, con cierta dureza, que se volcase toda la acción en esta medida. El paso de los años no ha modificado la acción estatal española y, sin embargo, sí lo ha hecho la comunitaria –signo de incoherencia– que ya en las últimas Orientaciones apuesta, al menos como una medida más, por estos incentivos –Orientación nº 5-.

El devenir histórico de estos incentivos –ampliaciones, reducciones, modificaciones, etcétera– hacía imperiosa la necesidad de racionalizar y simplificar esta medida⁶⁵. Y con esta voluntad, como se hace constar en su Preámbulo, se adopta el RDL 1/2023.

Ahora bien, dicha racionalización y simplificación no debe hacerse de espaldas a la realidad de los colectivos de atención prioritaria. Y en este sentido, el art. 36.3 de la LE establece que “*el diseño de los esquemas de incentivos a la contratación... podrá tener en cuenta esta identificación de colectivos, y la intensidad con que se manifiesten sus dificultades de acceso al empleo*”. Por su importancia, se quiere llamar la atención sobre el “*podrá*” –de nuevo, un potestativo–, que permite, de alguna manera, y nunca forzada, desatender las dificultades de estos colectivos, lo que choca con las palabras, previas a la Ley, contenidas en la EEAE; según las cuales, “*las medidas necesarias para hacer más eficaces las políticas activas de empleo: [y entre ellas, la] evaluación de los incentivos a la contratación, reordenación y racionalización para garantizar su eficacia. Concentración prioritaria de incentivos al empleo indefinido de colectivos con mayores dificultades para la incorporación al mercado de trabajo... Respecto de estos colectivos los incentivos a la contratación habrán de integrar en el marco de programas específicos y multidisciplinarios que contemplen diversas medidas para abordar de manera individualizada las situaciones de exclusión laboral*”.

Partiendo de lo anterior, el siguiente paso es ver, por un lado, si el RDL 1/2023 ha conseguido esa búsqueda racionalización y simplificación, y, de otro, comprobar el tratamiento que hace de los colectivos de atención prioritaria.

Con respecto al primer punto, son varias las voces que han negado la consecución del objetivo⁶⁶, en unos casos, porque el RDL se ha limitado a mantener gran

65. El Plan Nacional de Reformas de 2022 se encuentra entre los documentos, que preveían esta racionalización y, consecuentemente, “*revisión de los incentivos a la contratación*”.

66. Garrido Pérez, 2023, 18 y 28, defiende que este RDL “*solo en apariencia ha provocado un cambio de rumbo*”; y su radio de acción “*es escasamente renovador*”; para añadir que presenta una “*sistemática de difícil comprensión*”, “*compleja y desordenada*”.

parte de los incentivos precedentes, y, en otros, porque los ha ampliado. Mientras que en relación con el segundo punto, hay que partir de que tanto este RDL como la LE contienen la misma enumeración⁶⁷. Esto es, debe entenderse que todos los colectivos de atención prioritaria son, o deben ser, beneficiarios de incentivos a la contratación. Otra cuestión es que la cuantificación de la bonificación o de la reducción se haga depender de las conocidas dificultades de inserción. Sin embargo, la regulación pone de manifiesto que no es así.

Hay colectivos, como por ejemplo el LGTBI, que no tienen, al menos en su configuración como tales, ningún incentivo. Cuestión distinta es que lo reciban por pertenecer a otros –jóvenes, mujeres, personas con diversidad funcional, sensorial y/o cognitiva, excluidas sociales, etcétera–. Pero esta no debe ser la finalidad por un doble motivo. Por un lado, porque está obviando una de las exigencias de la LE como es atender, de manera particular, a los supuestos de interseccionalidad, y, por otro, porque está ignorando, con todo lo que ello significa, las peculiaridades y problemáticas de tales colectivos de atención prioritaria.

No obstante, las deficiencias del RDL no finalizan ahí. Otros dos problemas, íntimamente conexiónados y fruto de los requerimientos de esta norma, se derivan para los colectivos de atención prioritaria.

En primer lugar, la necesidad de inscripción en el Servicio Público de Empleo. Así, el art. 4.1.a) del RDL establece como personas destinatarias de la contratación laboral incentivada las “*de atención prioritaria, que figuren registradas en los servicios públicos de empleo como demandantes de servicios de empleo en situación laboral de desempleadas*”.

Con el tenor del precepto, se está excluyendo a las personas de tales colectivos, que no estén debidamente inscritas en los correspondientes servicios. Puede salvarse este contratiempo con el simple entendimiento de que se trata de una formalidad. Pero no debe ignorarse que muchas de estas personas, por sus circunstancias personales y/o sociales, desconocen esta exigencia. De ahí que no habría estado de más acompañarla, de alguna manera, de una labor de difusión y conocimiento por parte de las personas integrantes de los colectivos de atención prioritaria.

Es cierto que este requisito queda excepcionado, según el art. 4.1.a) del RDL, para concretas personas⁶⁸ –o, lo que es igual, colectivos–, en las que concurre esa di-

67. El art. 6 del RDL 1/2023 indica que “*a efectos de esta norma, se entenderá por: a) Personas de atención prioritaria: las personas incluidas en alguno de los colectivos de atención prioritaria para la política de empleo previstos en el texto refundido de la Ley de Empleo*”.

68. Y son “*las mujeres víctimas de violencia de género, de violencias sexuales o de trata de seres humanos, de explotación sexual o laboral, a las mujeres en contextos de prostitución, a las víctimas del terrorismo, a las personas trabajadoras con discapacidad que pasen a prestar sus servicios desde el mercado de trabajo protegido de los centros especiales de empleo o enclaves laborales al mercado de trabajo ordinario, a las personas en riesgo o situación de exclusión social que pasen a prestar sus servicios desde empresas de inserción a empresas del mercado ordinario, así como a las personas inscritas en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil*”.

facultad que se ha indicado en el párrafo inmediatamente precedente. Ahora bien, no todas ellas quedan incursas en la enumeración normativa.

En segundo lugar, la prescriptiva obligación de acreditar la condición de persona de atención prioritaria para ser beneficiaria –eso sí, la empresa contratante– del correspondiente incentivo. Una acreditación, que suscita los mismos interrogantes que se han visto en relación con la labor de la persona orientadora; y que, una vez más, se focalizan en aquellos colectivos, cuya diversidad no es visible –es más, ni tiene por qué serlo–. No parece procedente que tenga que manifestarse la condición, ya que, de hacerse, lo será tanto para el Servicio Público como, desde el primer momento, para la propia empresa. Esto puede conducir a situaciones fragrantemente discriminatorias.

Por ejemplo, una persona de etnia gitana que no quiera hacerla manifiesta; y no la quiere hacer, como es fácilmente previsible, por los prejuicios y el rechazo social y, por ende, empresarial. Se estaría autolimitando en su derecho a “disfrutar” de esta medida en su inclusión laboral. Pero, al mismo tiempo, su conocimiento por parte de la empresa puede llevar a su no contratación. Con este panorama, sólo cabe la hipotética y deseable situación de la persona que hace visible su condición –por otro lado, está el problema de cómo hacerse; probablemente, la única forma sería una declaración jurada– y la aceptación de la empresa. O bien, la más fácil, quizás la única viable, consistente en el conocimiento previo de la condición por parte de la empresa, que contrata a la persona gitana. Excluidas estas dos opciones, el precepto resulta inaplicable. Puede ser este el motivo de que no se hayan regulado incentivos concretos para concretos colectivos. Con lo cual no se trata más que de un brindis al sol.

En suma, se está ante una voluntad, la del RDL, que tiene significativos óbices aplicativos para determinados colectivos de atención prioritaria y que, por tenerlos, puede hacer ineficaz su pretendida protección, es decir, el favorecimiento del acceso al mercado de trabajo.

Y ello, por supuesto, sin entrar en las numerosas críticas que se les pueden hacer a estos incentivos a la contratación, dentro de las cuales destaca, sobre cualquier otra, el denunciado efecto peso muerto. Prueba de ello es que nuestra contratación, de un lado, y de otro, la disminución del desempleo de los colectivos desfavorecidos, no se ha visto, a lo largo de los años, respectivamente, ni aumentada, ni disminuida, por lo que no basta con un replanteamiento, sino que se hace imprescindible, primero, una más escrupulosa y contundente evaluación, y después, una apuesta decidida por otras medidas favorecedoras de la empleabilidad de las personas desempleadas.

Asimismo, no será precisa la inscripción como demandantes de empleo de las personas destinatarias de la contratación laboral incentivada a las que se exceptione de tal requisito en este real decreto-ley, o en cualquier otra norma legal o reglamentaria”.

5. EL MENOSPRECIO Y LA DESATENCIÓN DE CONCRETOS COLECTIVOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA: COLECTIVOS DE SEGUNDA CATEGORÍA

Después de todo lo dicho, la primera y obvia conclusión es que todos los colectivos de atención prioritaria, inexorablemente, deben tener, en cuanto a las medidas y a los programas, como mínimo, un tratamiento similar o, si se quiere, un esfuerzo idéntico por parte de los artífices de la política de empleo. Siendo esto lo deseable, probablemente, no es lo real. No siéndolo desde el propio tratamiento dado a los mismos por la LE. Tres justificaciones avalan esta afirmación.

En primer lugar, el dato cuantitativo, aunque con enorme trascendencia sustantiva, de que hay colectivos que, excluida su mención en el Preámbulo de la norma, sólo aparecen en el art. 50.3; sin que se haya previsto ningún tratamiento particularizado. Es el supuesto, por ejemplo, de las personas LGTBI. Se desconoce si esta decisión es fruto de una remisión no expresa a otras normas como sería, siguiendo con este colectivo, a la Ley LGTBI. Pero, de serlo, no es, de ningún modo, suficiente, ya que esta última norma, como se ha visto, más allá de genéricos mandatos a otros documentos, tampoco contempla medidas específicas –como sería, por ejemplo, la tan ansiada cuota trans-.

Aun así, es preferible pensar, pese a todas sus deficiencias, en estas remisiones, que en una simple desatención, que desdeña y menosprecia la problemática de este u otros colectivos. Pues de entenderse de esta manera, se estaría ante un simple, y muy criticable, lavado de imagen.

En segundo lugar, el tratamiento particularizado, aunque no siempre correcto y completo, a cuatro colectivos: mujeres –art. 51–, mayores de 45 años –art. 52–, jóvenes –art. 53– y personas con discapacidad –art. 54 y Disposición Adicional Quinta⁶⁹–.

Incluso, las Disposiciones Adicionales Sexta y Séptima establecen para jóvenes y mujeres, con una idéntica formulación, que “*con carácter excepcional...*[no será discriminatorio] *la configuración de condiciones de trabajo y empleo específicas, si están justificadas, objetiva y razonablemente, por la concurrencia de una finalidad legítima y resultan adecuadas y necesarias para favorecer el acceso y la consolidación del empleo*”; eso sí, sin que se pueda acudir a criterios discriminatorios. A lo que se añade que, para las personas de 16 y 17 años, estas medidas “*deben focalizarse en promover su reincorporación al sistema educativo o la mejora de cualificaciones*”. Esto último es coherente con la configuración, como colectivo prioritario, de las personas jóvenes con baja cualificación.

69. De acuerdo con ésta, “*en el marco del Libro Blanco de Empleo y Discapacidad y en desarrollo de lo señalado en el artículo 54, se establecerán las medidas legislativas, los programas y servicios de empleo necesarios en favor de las personas con discapacidad*”.

Esta medida no puede justificarse por los índices de desempleo de mujeres y jóvenes, ya que los de estos colectivos no son más llamativos que los de otros de atención prioritaria tales como las personas trans⁷⁰ o las personas gitanas⁷¹.

Y en tercer lugar, resulta enormemente llamativo que el art. 12 de la LE –como también el 13.3 en relación con el PAFED–, cuando describe los Ejes de actuación

70. Véase, a estos efectos, el Informe de UGT denominado *Hacia centros de trabajo inclusivos. Discriminación de las personas trans y LGTBI en el ámbito laboral en España 2023. Retos y Soluciones*, II Edición, 2023 y, el del Ministerio de Igualdad, el *Estudio Exploratorio sobre la inserción sociolaboral de las personas trans en España de 2022*.

71. Para la población gitana, puede ser un instrumento orientativo básico la Recomendación del Consejo de 12 de marzo de 2021 sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana (DOUE C93/1 de 19 de marzo de 2021). Ésta, partiendo, como no puede ser de otra forma, de que es clave la inclusión laboral, incorpora, entre los objetivos sectoriales, el acceso a empleo sostenible y de calidad. Y, con esta finalidad, recomienda a los “Estados miembros... promover la igualdad efectiva en el acceso de la población gitana, y en particular de la juventud, a empleos sostenibles y de calidad... a través de medidas como las siguientes: a) medidas para dirigirse a la juventud gitana para informarles sobre los servicios sociales y de empleo disponibles, preferiblemente integrados, y para ponerlos en contacto con esos servicios; b) medidas para abordar las necesidades de la juventud gitana que se encuentra en situación de desempleo o inactividad, mediante la elaboración de planes de acción holísticos individualizados que tengan en cuenta sus preferencias y motivación, obstáculos y desventajas, y los motivos por los que se encuentran en situación de desempleo o inactividad; c) medidas para apoyar las primeras experiencias laborales, la inserción laboral, el aprendizaje profesional y el desarrollo profesional; d) medidas para facilitar la transición de la educación al empleo a través de servicios de *padrinazgo*, tutoría, formación profesional, períodos de prácticas, viveros de empresas y educación dual; e) medidas para apoyar la adquisición por parte de la población gitana de capacidades digitales, con el fin de que esté mejor preparada para las exigencias del mercado laboral y aproveche las oportunidades que ofrecen las tendencias y herramientas digitales, tanto existentes como nuevas, para la vida diaria; f) medidas para apoyar la formación en el puesto de trabajo, el desarrollo de capacidades, la adquisición y actualización de cualificaciones profesionales y la educación de segunda oportunidad; g) medidas para promover la igualdad real en el acceso al autoempleo y al emprendimiento, incluido el emprendimiento social, a través de apoyo específico; h) medidas para promover la igualdad en el acceso al empleo tanto en el sector público como en el privado a través de medidas de acción positiva y de sistemas de apoyo para los empleadores, así como mejorar el acceso a los servicios de empleo, lo que incluye políticas activas del mercado de trabajo; i) medidas para apoyar la movilidad del mercado laboral, en particular para las personas que viven en zonas rurales y segregadas con escasas posibilidades de empleo; j) medidas para combatir, reducir y eliminar la discriminación incidiendo en la sensibilización sobre la no discriminación ante el empleo y el acceso sin discriminaciones al empleo y a las medidas de activación, y para enseñar a los empleadores métodos para reconocer y combatir la discriminación y sus causas profundas, incluido el *antigitanismo* y los *sesgos inconscientes*”. Como puede apreciarse, son muchas las sugerencias, que pueden tener su reflejo en el panorama del mercado de trabajo español a fin de facilitar y, después, asegurar la inclusión de este colectivo. En España, su acceso al empleo se está gestionando, sin perjuicio de ayudas públicas, por la Fundación Secretariado Gitano. Su programa se llama ACCEDER; y se trata de un programa, “que promueve la incorporación de la población gitana al mercado laboral como puerta a la inclusión social”. Éste contiene políticas de empleo específicas para la población gitana. Durante el período de 2000 a 2021 han participado 119.565 personas; y se han alcanzado 97.588 contratos de trabajo, se ha logrado empleo a 34.546 personas, se han desarrollado 8.617 acciones formativas, se ha acompañado a 2.389 proyectos de autoempleo y se han firmado 3.239 convenios con empresas –https://www.gitanos.org/que-hacemos/areas/empleo_y_formacion_profesional/acceder.html (Fecha de la consulta: 9 de enero de 2024) -.

de la EEAE, alude sólo a concretos colectivos. En el Eje 3 –Oportunidades de Empleo–, tras una genérica referencia a “*aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo*”, menciona a personas “*en situación de exclusión social, personas con responsabilidades familiares, víctimas del terrorismo y mujeres víctimas de la violencia de género*”, que se complementa con el Eje 4 destinado a las oportunidades de empleo para personas con discapacidad. Por su parte, el Eje 5 se reduce a la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo “*dirigidas a promover la igualdad entre mujeres y hombres*”. Por consiguiente, los restantes colectivos quedan fuera y, como mucho, se entenderán incluidos, de manera indirecta, en las medidas que se adopten, si es que se hace, en los demás ejes gracias a sus genéricas formulaciones.

Por consiguiente, no es descabellado, ni voluntarista admitir que existen colectivos de atención prioritaria de primera y de segunda categoría⁷². Y si para los primeros, la inserción laboral se presenta como una tarea ímproba; para los segundos, es, en la casi totalidad de las ocasiones, irrealizable e inviable y, mucho más, que dicha inserción sea en términos de calidad. Dentro de estos últimos estarían incluidos, principalmente, la casi totalidad de los “nuevos” colectivos, que representan un porcentaje nada desdeñable de la población desempleada, por lo que se desprecia sus dramas profesionales y, por tanto, personales.

Si algo debe quedar claro es que la condición de prioritario significa, o debiera significar, que son los colectivos, que requieren de una intervención específica y preferente sobre las restantes personas desempleadas⁷³ y, en consecuencia, que los poderes públicos tienen la obligación y la responsabilidad de diseñar y poner en funcionamiento medidas, que garanticen y aseguren su inserción laboral. De no hacerse, además, se estará fortaleciendo y eternizando el indicado agravio comparativo. Por consiguiente, la labor de neutralización de esta doble categoría debe convertirse en uno de los retos de los artífices de la política de empleo pues, de lo contrario, se estará incumpliendo y desatendiendo uno de sus objetivos defendido a todos los niveles: mercados de trabajos inclusivos y abiertos a todos⁷⁴.

Así lo propugnan las Orientaciones comunitarias nº 7 y 8. Esta última afirma que “*los Estados miembros deben favorecer unos mercados laborales inclusivos y abiertos a todos*”. No debe pasar desapercibido, porque resulta enormemente curioso, preocupante y revelador, que esta Orientación busca mercados “*abiertos a todos*” –masculino–; y,

72. Con otros términos, pero parecida conclusión, Pérez del Prado, 2023, 95, cuando se cuestiona si “*¿nos quiere decir la Ley que entre los colectivos prioritarios hay niveles o preferencias de actuación, en el sentido de prioritarios, semiprioritarios o superprioritarios?*”.

73. Garrido Pérez, 2023, 5, sostiene que “*los colectivos no son los prioritarios sino la atención que se les va a dispensar a los mismos*”.

74. Y no sólo en los documentos y normas de política de empleo, puesto que el Componente 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se rubrica con el título “*Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo*”.

por tanto, no utiliza, pese a su intencionalidad, un lenguaje inclusivo. Igualmente, la LE, en su art. 4.a), defiende que debe favorecerse “*las condiciones para la generación de mercados de trabajo inclusivos*” y, en esta misma línea, la EEAE afirma que hay que conseguir la “*participación en el mercado de trabajo de los colectivos más vulnerables*”.

Son muchos los puntos, y no todos ellos, en honor a la verdad, competencia de la política de empleo, que todavía tienen que ser limados para hacer realidad no sólo la inclusión laboral de todos los colectivos de atención prioritaria sino para que no existan estos colectivos; empezando, como no puede ser de otra forma, por erradicar todo atisbo de discriminación –tarea, desgraciadamente, casi imposible– y para favorecer la diversidad como instrumento de potenciación de las diferencias. Y así conseguir unos entornos laborales plurales, diversos y libres. Hoy por hoy, es –o debe ser– el punto de llegada de un camino, cuya hoja de ruta no siempre se bosqueja adecuadamente por los sujetos competentes.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Celi Maldonado, Alejandra (2022), “Competencias blandas: acceso al empleo e innovación docente”, *Noticias Cielo*, extra 7.
- Cristóbal Roncero, Rosario (2023), “Colectivos de atención prioritaria de la política de empleo”, *Briefs AEDTSS*, 18.
- García Coca, Olga (2023), “Colectivos de atención prioritaria”, <http://grupo.us.es/iwpr/2023/05/15/colectivos-de-atencion-prioritaria/>.
- Garrido Pérez, Eva (2023), “Promoción y protección del empleo de colectivos de atención prioritaria”, <https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2023-11/Ponencia%20Eva%20Garrido.pdf>.
- Monereo Pérez, José Luis (2014), “¿Qué sentido jurídico-político tiene la garantía del Derecho “al trabajo” en la “sociedad del riesgo?””, *Temas Laborales*, 126.
- Monereo Pérez, José Luis, Rodríguez Escanciano, Susana y Rodríguez Iniesta, Guillermo (2023), “La reforma del derecho del empleo: notas sobre la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo”, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo*, 7.
- Pérez del Prado, Daniel (2023), “La Ley 3/2023 de empleo. Principales novedades”. *Labos*, Vol. 4, Número extraordinario: “*tormenta de reformas*”.
- Rodríguez-Piñero Royo, Miguel (2023), “¿Qué pasa en el mercado de trabajo español? Aproximación al TRABEXIT”, *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, 7.
- Roldán Conesa, Juan María (2023), “El tratamiento de los colectivos en la nueva Ley de Empleo: ¿una declaración de intenciones o una realidad”, <https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2023-11/Juan%20Mar%C3%ADa%20Rold%C3%A1n.pdf>.
- UGT (2022), “Unos presupuestos que aportan estabilidad y refuerzan la solidaridad. Comentarios al proyecto de PGE 2023 (avance)”, 54.