

# COLECTIVOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA PARA LA POLÍTICA DE EMPLEO

## *PRIORITY ATTENTION GROUPS FOR EMPLOYMENT POLICY*

SOFÍA OLARTE ENCABO

*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*

Universidad de Granada

ORCID: 0000-0003-4592-2466

### RESUMEN

**Palabras clave:** políticas activas, empleo, colectivos, atención prioritaria, mercado de trabajo, inclusivo

Este estudio analiza el significado de los colectivos prioritarios para las políticas de empleo en el conjunto de la Ley de Empleo, como un elemento clave del diseño de un mercado de trabajo inclusivo. A partir de la conexión con el derecho a la igualdad de oportunidades y la no discriminación y el objetivo del pleno empleo, analizamos críticamente el concepto legal y el contenido jurídico de esta atención prioritaria. También se hace un breve recorrido de los colectivos, comparando el listado del artículo 50 de la Ley de Empleo, con el del RDL 1/2023, en relación a los incentivos a la contratación laboral indefinida, detectando ciertas diferencias, sin que ello plantee un conflicto normativo con la LE.

### ABSTRACT

**Keywords:** *active policies, employment, groups, priority attention, labor market, inclusive*

*This study analyzes the meaning of priority groups for employment policies in the Employment Law as a whole, as a key element in the design of an inclusive labor market. Based on the connection with the right to equal opportunities and non-discrimination and the objective of full employment, we critically analyze the legal concept and legal content of this priority attention. A brief overview of the groups is also made, comparing the list of article 50 of the Employment Law, with that of RDL 1/2023, in relation to incentives for indefinite employment contracts, detecting certain differences, without this posing a regulatory conflict with the LE.*

## INDICE

1. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y PLENO EMPLEO COMO PRESUPUESTOS DE LA NOCIÓN DE COLECTIVOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA
2. CONTEXTUALIZACIÓN DE LOS COLECTIVOS PRIORITARIOS PARA LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA LEY DE EMPLEO
3. CONFIGURACIÓN LEGAL DE LOS COLECTIVOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA
  - 3.1. Colectivos de particular consideración prioritaria
  - 3.2. La edad de los demandantes de empleo: jóvenes y mayores de 45 años
  - 3.3. Personas en desempleo de larga duración
  - 3.4. Personas con discapacidad
  - 3.5. Personas con capacidad intelectual límite y personas con trastorno del espectro autista
  - 3.6. Personas LGTBI y trans
  - 3.7. Personas migrantes
  - 3.8. Personas beneficiarias de protección internacional y solicitantes
  - 3.9. Las mujeres de baja cualificación
  - 3.10. Las mujeres víctimas de violencia de género
  - 3.11. Personas en situación de exclusión social
  - 3.12. Personas gitanas o pertenecientes a grupos poblacionales étnicos o religiosos
  - 3.13. Personas trabajadoras provenientes de sectores en reestructuración
  - 3.14. Personas afectadas por drogodependencias y otras adicciones
  - 3.15. Personas víctimas de terrorismo
  - 3.16. Personas cuya guarda legal y tutela sea o haya sido asumida por las Administraciones Públicas
  - 3.17. Personas descendientes en primer grado de las mujeres víctimas de violencia de género
  - 3.18. Personas adultas con menores de dieciséis años o mayores dependientes a cargo
  - 3.19. Listado abierto “otras de especial vulnerabilidad”
  - 3.20. Supuestos de interseccionalidad
3. CONTENIDO Y ESTATUS JURÍDICO DE LA CONDICIÓN DE COLECTIVO PRIORITARIO

### **1. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y PLENO EMPLEO COMO PRESUPUESTOS DE LA NOCIÓN DE COLECTIVOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA**

Como punto de partida, la noción jurídica de colectivos prioritarios para la política de empleo en su configuración y régimen jurídico no es nueva en nuestro ordenamiento jurídico ni en las anteriores leyes de empleo ni en los distintos programas de fomento de la contratación laboral. Es importante vincular este concepto, de un lado, con el derecho a la no discriminación e igualdad de oportunidades para un mercado de trabajo inclusivo (en conexión con los artículos 14 y 9.2 CE) y, de otro, con objetivo de las políticas de empleo de alcanzar el pleno empleo (art. 40.1 CE). Es claro que la no discriminación e igualdad de oportunidades, es el derecho fundamental que sustenta el concepto legal de colectivos de atención prioritaria, pero, además, es preciso conectarlo al mandato constitucional del pleno empleo, lo que requiere una mayor reflexión por ser menos evidente.

La consecución del pleno empleo es un objetivo constitucional consagrado en el artículo 40.1 CE, que establece un mandato imperativo a los poderes públicos que *“promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo”*.

Igualmente el pleno empleo ha sido y es el objetivo maximalista consagrado en el desarrollo legislativo del mandato constitucional. Si nos remontamos a los antecedentes normativos de la vigente LE, ya la Ley 51/1980, de 8 de octubre Básica de Empleo de 1980, establecía en el apartado Dos de su artículo primero que *“Las medidas de política de empleo previstas en la presente Ley se adoptarán en el marco de la política económica del Gobierno, de forma que permitan conseguir y mantener el nivel de pleno empleo, mejorar la estructura ocupacional y fomentar la mejora de las condiciones de vida y de trabajo.”* Posteriormente, la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, establecía en su artículo primero que, *“teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 40 y 41 de la Constitución, la política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo...”*. Definición que recogía en idénticos términos, el artículo 1 del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Empleo.

La vigente LE define la política de empleo de forma novedosa, incorporando objetivos más amplios que sus antecedentes normativos, pero la referencia al pleno empleo permanece entre sus elementos definitorios<sup>1</sup>, estando ello vinculado con la voluntad legal de alcanzar un mercado de trabajo inclusivo.

Desde la primera ley de empleo, todas ellas sin excepción, pese a adoptarse en ciclos económicos de signo muy distinto, mantienen el objetivo máximo del pleno empleo (todo el que pueda y quiera, ha de tener un empleo adecuado a su nivel de cualificación), lo que se explica por el inequívoco mandato constitucional, en aquél momento muy impregnado de las teorías keynesianas sobre el empleo<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> El artículo 2 LE establece: *1. Integran la política de empleo las políticas activas de empleo y las políticas de protección frente al desempleo, cuyo diseño y ejecución deberán coordinarse mediante la colaboración de las Administraciones públicas con competencias en la materia y con la participación de los interlocutores sociales. 2. Conformen las políticas activas de empleo el conjunto de decisiones, medidas, servicios y programas orientados a la contribución a la mejora de la empleabilidad y reducción del desempleo, al pleno desarrollo del derecho al empleo digno, estable y de calidad, a la generación de trabajo decente y a la consecución del objetivo de pleno empleo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35 y 40 de la Constitución y en el marco de la estrategia coordinada para el empleo de la Unión Europea”*.

<sup>2</sup> Vid. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, ed. Fondo de cultura económica, 7ªed., México, 1965.

Ello contrasta con el Derecho de la UE, cuyos objetivos son más modestos, puesto que tan solo se persigue alcanzar un “alto nivel de empleo”<sup>3</sup>. La situación del empleo en España está muy lejos del objetivo constitucional, en contraste, además y paradójicamente, con el nivel medio de empleo en la UE (no olvidemos que la tasa de desempleo aquí alcanza el 12%, frente a la media europea del 6%), mucho más cerca de dicho objetivo.

Decíamos que este objetivo es importante en relación a los colectivos con especial dificultad de inserción, denominados colectivos de atención prioritaria para las políticas de empleo en la LE, porque la consagración constitucional del pleno empleo implica también la no aceptación de la situación de exclusión de ninguna persona o grupo con especiales dificultades, siempre que puedan y quieran trabajar, y ello, además de por razón de la inadmisión de la discriminación, por razones económicas.

Volviendo a la vigente LE, su artículo 4 (Objetivos de la política de empleo) establece en primer lugar, el de “favorecer las condiciones para la generación de mercados de trabajo inclusivos en que se garantice la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación en el acceso al empleo y en las acciones orientadas a conseguirlo, procurando, en particular, la presencia equilibrada de personas trabajadoras de ambos sexos en cualesquiera sectores, actividades o profesiones, así como condiciones laborales compatibles con la corresponsabilidad de los trabajos de cuidados”. El fuerte calado de la no discriminación exigida a las políticas de empleo, con una también intensa perspectiva de género, se articula a través de la noción de “mercados de trabajo inclusivos”, no excluyentes, lo que determina que los colectivos de atención prioritaria para las políticas de empleo –CAP- sea un concepto clave o central en esta Ley en la consecución del pleno empleo. Junto a este objetivo, en cuarto lugar, ya se adelanta que es objetivo de las políticas de empleo “La atención especializada 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”. De este modo los mercados de trabajo inclusivos requieren, en la concepción legal, la atención especializada a los CAP que son definidos –art. 3 d)- como “colectivos con especiales dificultades para el acceso y mantenimiento del

<sup>3</sup> Vid. TFUE, Artículo 146(antiguo artículo 126 TCE):1. Los Estados miembros, mediante sus políticas de empleo, contribuirán al logro de los objetivos contemplados en el artículo 145, de forma compatible con las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión adoptadas con arreglo al apartado 2 del artículo 121. 2. Teniendo en cuenta las prácticas nacionales relativas a las responsabilidades de los interlocutores sociales, los Estados miembros considerarán el fomento del empleo como un asunto de interés común y coordinarán sus actuaciones al respecto en el seno del Consejo...”- Y, más directamente el artículo 147 (antiguo artículo 127 TCE): “1. La Unión contribuirá a un alto nivel de empleo mediante el fomento de la cooperación entre los Estados miembros, así como apoyando y, en caso necesario, complementando sus respectivas actuaciones”.

empleo y para el desarrollo de su empleabilidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 50”.

Todos los antecedentes legislativos, con más o menos concreción o desarrollo, han dedicado atención a los colectivos con especiales dificultades para el acceso al empleo –no tanto al mantenimiento del empleo y menos aún al desarrollo de la empleabilidad. La diferencia entre la vigente LE y sus antecedentes normativo radica, no sólo en la ampliación del elenco de estos colectivos y su desagregación en “sub” colectivos, sino, lo que es más importante, en la centralidad de esta cuestión en las políticas de empleo. Como consecuencia de ello, podemos adelantar que la LE es la norma de empleo más avanzada en el diseño de un marco antidiscriminatorio, imponiendo a las políticas de empleo un enfoque inclusivo y proactivo, removiendo los obstáculos que impiden o dificultan la igualdad real y efectiva. De esta forma, para facilitar el acceso al empleo y mejorar la empleabilidad de todas las personas, en el diseño legal, es preciso prestar una atención prioritaria y especializada a todos los grupos sociales que, en el momento actual, se considera están en una posición de desventaja. Y en este sentido, la LE incorpora colectivos nuevos, a los que visibiliza por primera vez –colectivo LGTBI-, a la vez que precisa mucho más los colectivos tradicionales.

En definitiva la LE, al apostar por un mercado de trabajo inclusivo adopta una opción de política jurídica sustentada a la vez en la lógica social –antidiscriminatoria- y económica –pleno empleo-. O, en otros términos, la LE, aunque no lo explicita en ningún momento, parte del hecho de que no es posible el pleno empleo si persisten grupos sociales sistemáticamente excluidos del mercado de trabajo.

## **2. CONTEXTUALIZACIÓN DE LOS COLECTIVOS PRIORITARIOS PARA LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA LEY DE EMPLEO**

Todos los estudios o comentarios sobre la aún reciente Ley de Empleo (Ley 23/2003, de 28 de febrero) coinciden en señalar que, con más o menos matizaciones, la ampliación de los colectivos prioritarios para las políticas de empleo es una de las novedades más significativas de este texto legal. Igualmente, hay consenso generalizado en su valoración positiva, en algún caso, con crítica del número de ellos, que se considera excesivamente abultado. Es cierto que el listado cada vez mayor de colectivos determina una cierta pérdida de sentido de la opción legal (la diferenciación al objeto de compensar la desigualdad), ya que, a la postre, acaba siendo una clasificación de las personas demandantes de empleo por características comunes (con los riesgos que comporta el “etiquetado” de personas), siendo el grupo de personas que no tienen tal consideración, cada vez más minoritario, por razones puramente matemáticas. Sin embargo, se logra una mayor visibilidad de la existencia de grupos sociales discriminados en el mercado de trabajo y se garantiza la asignación de recursos económicos vinculados a los mismos. Además

la LE aporta en esta materia un mayor rigor técnico y mejor sistemática normativa que su predecesora logrando además una mayor coordinación con otras normas reguladoras de programas e incentivos al empleo.

En el presente trabajo, se pretende avanzar o profundizar más en esta temática desde na perspectiva jurídica, tanto en lo que se refiere a la configuración legal del concepto de “colectivos de atención prioritaria” para las políticas de empleo, como de su régimen jurídico.

La definición de “colectivos de atención prioritaria” ha de partir de un breve y selectivo análisis previo de dicho concepto en el marco de la norma –la Ley de Empleo-, particularmente del Título III de la misma, regulador de las políticas activas de empleo, ya que es dentro de en este título donde se regulan–capítulo V-dichos colectivos de atención prioritaria –en adelante, CAP- .

Las políticas de empleo se definen como el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo y a la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo y a la reducción y debida protección de las situaciones de desempleo (art. 1 LE). Es relevante que entre sus objetivos generales, la LE incluya en primer lugar la garantía de la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación, invocando expresamente el artículo 9.2 de la Constitución Española, en lugar de remitirse alternativa o acumulativamente al art. 14 del texto constitucional. En efecto, considero un elemento la opción legal en favor de las medidas de acción positiva –remover obstáculos que impiden o dificultan- y el enfoque colectivo – los grupos sociales en que se integran los individuos- . Es decir, la LE desde el principio –art. 2 a)- se posiciona en una vertiente más colectiva, menos individual y más pro activa, no meramente prohibitiva. Con este referente constitucional, la garantía de igualdad efectiva se proyecta ampliamente, siendo exigible tanto en el acceso al empleo, como en las acciones orientadas a conseguirlo, así como a su mantenimiento y al progreso profesional. Además, la LE efectúa una segunda remisión, esta vez, a otro texto legal, disponiendo la proscripción de cualquier discriminación “en los términos establecidos en el artículo 17 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores”.

También entre estos objetivos generales se presta atención diferenciada a “colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral”, estableciendo que lo son los jóvenes, mujeres, personas con discapacidad y parados de larga duración, mayores de 45 años. Siendo el objetivo, asegurarles “políticas adecuadas” de integración laboral. Esta previsión es diferente de la contemplada en el capítulo V del Título III de la LE (artículos 50 a 54), ya que, por un lado, cambia la denominación (“colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral”) y por otro, aunque solo parcialmente, es diferente la enumeración de los colectivos, aunque no se trate de una lista cerrada –“especialmente...”- . Previsiones legales ambas que,

aun coincidiendo en la vertiente colectiva y proactiva de las políticas de empleo, dadas las diferencias entre ambas en lo que a los colectivos se refiere, han de ser objeto de una interpretación sistemática e integradora, que permita una lectura coherente del texto legal sustentada en la necesaria concordancia entre ambos preceptos legales. En ningún caso cabe derivar de ello una mayor prioridad para los colectivos que aparecen en los dos preceptos, frente a los que establece el artículo, sino que se trataría más bien de colectivos, los del artículo 2, que se entienden más estructurales que tienden a mantenerse en el tiempo, sin excluir la existencia de otros cuya desventaja puede entenderse más coyuntural en cuanto su situación se vincula a cambios en el tejido social.

La consideración como colectivos prioritarios para las políticas de empleo se proyecta fundamentalmente en el ámbito de las denominadas políticas activas de empleo, las cuales adoptan una configuración amplia e integradora, abarcando servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento; todos ellos dirigidos a la creación de empleo y a mejorar las posibilidades de acceso a un empleo digno, al mantenimiento y mejora de su empleabilidad<sup>4</sup>. Además de las actuaciones y mecanismos, forman parte del concepto legal de políticas activas de empleo sus objetivos “prioritarios” (art. 31 pfo. 2º): elevar la empleabilidad de las personas demandantes de los servicios de empleo, -reducir las brechas de género, y -conseguir el “ajuste simultáneo” entre oferta y demanda de empleo.

Objetivos que se pretenden alcanzar con una “mayor fluidez de la información” y a través de unos servicios de empleo “eficaces y eficientes”. Y es en relación a estos servicios “eficaces y eficientes”, cuando la norma hace una referencia “de refuerzo” de estos objetivos, al establecer que “en particular” se deberá garantizar, a las personas pertenecientes a colectivos prioritarios para la política de empleo, la prestación de los servicios especializados para facilitar su inserción laboral o, en su caso, el mantenimiento del empleo y la promoción profesional.

Por tanto, en lo que al tema que nos ocupa se refiere, hemos de adelantar que la configuración de un grupo social como “de atención preferente” se extiende o se proyecta, de un lado, objetivamente hablando, a todos los elementos integrantes de las políticas activas de empleo (orientación, intermediación, empleo, empleabilidad, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y emprendimiento); y de otro, desde un punto de vista dinámico, se proyecta o extiende tanto sobre el acceso, como sobre el mantenimiento del empleo y la promoción profesional.

<sup>4</sup> En efecto, el artículo 31.1, en su párrafo primero establece: “Se entiende por políticas activas de empleo el conjunto de servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento dirigidas a impulsar la creación de empleo y a mejorar las posibilidades de acceso a un empleo digno, por cuenta ajena o propia, de las personas demandantes de los servicios de empleo, al mantenimiento y mejora de su empleabilidad y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social”.

Es decir, ha de proyectarse en los programas y servicios de orientación, en la intermediación, en el empleo, la formación en el trabajo y el asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento y, además, no solo en el acceso al empleo sino también en las distintas fases de la vida laboral, además de en las transiciones.

Lo que no está tan claro, sin embargo, es si la norma establece una prioridad –o trato preferente- en sentido estricto en todos esos ámbitos, o bien, un tratamiento especializado (además de eficaz y eficiente) por parte de los servicios de empleo. Y, desde luego, tampoco establece cuales sean esos servicios especializados.

En segundo lugar, en relación con los colectivos prioritarios para las políticas de empleo es importante valorar el alcance de lo previsto en el artículo 32 de la LE, sobre todo en orden a valorar el alcance territorial de los colectivos de atención prioritaria previstos en esta ley. En este sentido no está de más recordar que las políticas activas de empleo deben desarrollarse en todo el Estado, en el marco de los instrumentos de planificación y coordinación de la política de empleo incluidos en el capítulo III del título I de la LE (Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno y el Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo), teniendo en cuenta la cartera común y los servicios complementarios prestados por los Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los requerimientos de los mercados de trabajo locales, con objeto de favorecer la colocación de las personas demandantes de empleo. Ello comporta un elemento de unidad o concepción unitaria en el contexto de la descentralización territorial, que en el tema que nos ocupa tiene como consecuencia que los colectivos prioritarios establecidos en la LE sean los mismos en todo el territorio nacional como mínimo, lo que no excluye que una Comunidad Autónoma pueda considerar, además de éstos, otros colectivos que estime requieren una atención prioritaria, respetando los que tienen tal consideración en la LE. Configuración esencialmente unitaria de los colectivos de atención prioritaria para la política de empleo que se impone, como es lógico, a los supuestos de gestión de los servicios y programas mediante colaboración público-privada o público-pública.

La empleabilidad es en la LE uno de los ejes fundamentales de las políticas activas, definiéndose como 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. Técnicamente hablado, la empleabilidad se configura como un derecho y un deber de todas las personas demandantes de los servicios públicos de empleo, como desarrollo del artículo 35.1 CE (derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente). Para garantizar la efectividad de dicho derecho-deber, la LE crea herramientas de apoyo a la toma de decisiones para la mejora de la empleabilidad de las personas: estadísticas y tasas de empleabilidad, intermediación y cobertura, elaboradas en el seno del Sistema Nacional de Empleo



y del Diálogo Social. Y desde la perspectiva del deber de empleabilidad, la LE incluye la necesaria valoración de la actitud de las personas, habida cuenta el desarrollo efectivo de las acciones de empleabilidad recomendadas en el caso concreto, prestando especial atención a la eliminación de sesgos y estereotipos de cualquier índole, especialmente de género, edad y discapacidad. Y, aunque las buenas prácticas desarrolladas en los distintos ámbitos territoriales del Sistema Nacional de Empleo o en otros Estados del EEE, se consideran competencias básicas para la empleabilidad la mejora de las habilidades de comunicación oral y escrita, así como de manejo útil de herramientas digitales y tecnológicas. En este campo –la empleabilidad– se apela, así mismo, de manera especial, a la evitación de discriminaciones y estereotipos de cualquier índole, especialmente de género, edad y discapacidad, en el diseño e implementación de acciones de empleabilidad, lo que reafirma la consideración de la importancia de la dimensión colectiva y antidiscriminatoria en el ámbito de la empleabilidad.

En efecto, como acabamos de señalar, la LE establece un tratamiento compensador de las desigualdades entre diferentes colectivos en relación particularmente con la empleabilidad. Comenzando con el artículo 33, relativo al Sistema de formación en el trabajo, al regular los fines de esta formación en el trabajo, el apartado f) establece que uno de sus fines es la mejora de la empleabilidad de las personas trabajadoras, a lo que, añade el precepto, otra llamada de “refuerzo” –“especialmente”– en relación a personas *“que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral”*. En este precepto la LE vuelve a recurrir a la terminología de la anterior LE (mayores dificultades) y que se pretende superar ahora con la expresión más afortunada de “prioritarios” o de “atención prioritaria”; pero, además, suscita la duda de si realmente este artículo se vincula al concepto legal de “colectivos de atención prioritaria” del artículo 50 de la vigente LE o bien, en realidad se trata de un concepto más amplio inclusivo de todas las personas que tengan mayores dificultades de mantenimiento del empleo o inserción, cualquiera que sea la razón. La “textura” abierta de la redacción legal permite la interpretación amplia, pero, a la vez, la lógica de la interpretación sistemática llevaría a considerar que estas mayores dificultades se han de relacionar con las que se establecen el artículo 50. Y dado que ex artículo 34 en relación con el artículo 3 –ambos de la LE–, se 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, es claro que la mayor dificultad ha de ser objeto de una medida de acción positiva o compensatoria en el campo de las competencias y cualificaciones<sup>5</sup>. Pero

<sup>5</sup> En todos los programas formativos ofertados por los servicios de empleo los requisitos exigidos son: 1.- Ser demandante de empleo. 2.- Cumplir los requisitos de cualificación correspondientes a los cursos para los que sea preseleccionadas las personas desempleadas. Dichos

ello no se concreta en la norma de forma clara. Además, hemos de tener en cuenta que la el mantenimiento y mejora de la empleabilidad se configura en la norma –art. 35- como un derecho y un deber de todas las personas demandantes de los servicios de empleo, como desarrollo del artículo 35 de la Constitución Española. Insistiendo el apartado 2 de dicho precepto hasta dos veces en que son titulares de este derecho todas las personas sin distinción, al prever que el Sistema Nacional de Empleo debe velar por el mantenimiento y mejora de la empleabilidad de todas las personas demandantes de los servicios de empleo. Y además, todas las actuaciones de las entidades y organismos públicos y privados del Sistema Nacional de Empleo deberán orientarse hacia la satisfacción del derecho para todas las personas demandantes de servicios públicos de empleo. Por tanto, se ha de concluir en una interpretación integradora del derecho de todos y del trato preferencial de los que tienen mayores dificultades incluyente, además, de todos los CAP del artículo 50.

De la misma manera, la medición de la mejora de la empleabilidad a través de la valoración de las tasas de empleabilidad, intermediación y cobertura (artículo 36.3LE), coherentemente con la configuración de este derecho, tiene en cuenta la diferente situación de las personas y grupos sociales en relación con la empleabilidad, de modo que el uso de herramientas de apoyo a la toma de decisiones basadas en el análisis de datos, de estadísticas y 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” (concepción dinámica).

requisitos aparecen en la tabla siguiente: Nivel 1: • Sin la ESO Nivel 3: • Estar en posesión del título de Bachillerato. • Estar en posesión de otro Certificado de Profesionalidad del mismo nivel. • Estar en posesión de un Certificado de Profesionalidad de nivel 2 de la misma familia y área profesional. • Disponer de un título de Técnico o Técnico Superior de FP. • Disponer de un título de Técnico o Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño. • Contar con una titulación universitaria oficial. • Haber superado la prueba de acceso a un ciclo formativo de grado superior. • Tener superada la prueba de acceso a la universidad para mayores de 25 años o de 45 años. • Tener las competencias necesarias para cursar con aprovechamiento esa formación (existen pruebas para acreditar dichas competencias). 3.- Para participar por el cupo de Mujeres Víctimas de Violencia de Género, deberán estar inscritas como pertenecientes a dicho colectivo en el SEPE y tener vigentes los requisitos legales para pertenecer a dicho colectivo. 4.- Las personas migrantes, que deseen participar en los cursos de formación, con el fin de conseguir la residencia por arraigo para la formación, deberán cumplir los requisitos que se establecen en las Instrucciones SEM 1/2022 sobre el arraigo para la formación y otras cuestiones comunes a las autorizaciones de residencia temporal por motivos de arraigo previstas en el artículo 124 del reglamento de extranjería, aprobado por el RD 557/2011, de 20 de abril: • Tener autorizado el arraigo por formación. • Disponer de N.I.E. • Estar inscritas como demandantes de servicios previos al empleo en los Servicios Públicos de Empleo, una vez que se cumplan los dos requisitos anteriores. 5.- Las personas con discapacidad por capacidad intelectual límite o personas del espectro autista, deberán figurar como demandantes de empleo con discapacidad y haber entregado el informe de aptitud emitido por el IMSERSO en el SEPE. 6.- Superar la entrevista que cada entidad formativa llevará a cabo para seleccionar las personas demandantes de empleo de entre las preseleccionadas, respetando siempre, el número de personas asignadas de cada colectivo. En la entrevista, entre otros factores, se valorará la motivación, intereses, capacidades, etc. En ningún caso se podrá exigir un nivel de conocimiento superior al establecido de cualificación, en la actividad formativa correspondiente. 7.- No serán seleccionados para realizar un curso, aquellos que ya lo hayan superado o realizado dos veces. Es visible la vinculación, además de los lógicos requerimientos de la titulación y formación del demandante de empleo, con la edad, la discapacidad, el sexo y la migración.

La desagregación de la tasa de empleabilidad para estos colectivos o personas mostrará también una medida de la intensidad de esas dificultades”. Es decir, que la medición de la empleabilidad puede ser determinante de la identificación de situaciones y grupos sociales con mayores dificultades. Y coherentemente con ello, aún –incomprensiblemente- potestativo, el diseño de incentivos a la contratación y otras medidas de políticas activas, “podrá tener en cuenta esta identificación de colectivos, y la intensidad con que se manifiesten sus dificultades de acceso al empleo” (art. 36.3).

El difícil equilibrio entre la configuración legal de los colectivos prioritarios y las medidas de acción positiva que ello comporta, de un lado y el derecho-deber de empleabilidad de todo demandante de empleo, por otro, es visible en la cláusula de no discriminación prevista en el artículo 39 LE, al establecer que “*Sin perjuicio de la atención que debe observarse para combatir cualquier causa de discriminación*”, en la “*planificación, organización y desarrollo de las acciones de empleabilidad se guardará especial cuidado en evitar discriminaciones*” por edad, sexo o discapacidad, o por otras razones como orientación sexual, identidad de género, características sexuales, nacionalidad, origen racial o étnico, religión o creencias, o cualquier otra circunstancia personal, familiar o social, así como la toma de cualquier decisión que pueda implicar un sesgo o estereotipo negativo de las personas por estos motivos. Por tanto, dada la consagración legal de medidas de discriminación positiva, reconocidas en relación a un amplio elenco de colectivos considerados de atención prioritaria, se ha de entender que esta previsión legal prohíbe toda discriminación desfavorable o adversa. Lo que implícitamente se desprende de la previsión del párrafo segundo de dicho artículo 39 al prohibir que se establezcan criterios que presupongan que las personas destinatarias son suficientemente mayores, suficientemente jóvenes o referentes al sexo o a la discapacidad de estas.

En relación con las actividades de intermediación en el mercado de trabajo, la Ley también tiene en cuenta la variable subjetiva y la acción positiva en relación a colectivos objeto de atención prioritaria. El calificado como “servicio público de intermediación laboral” –art. 42 LE-, en realidad (independientemente de la naturaleza pública o privada del sujeto que la lleve a cabo) toda actividad de intermediación, tanto respecto de la labor de prospección y captación de ofertas de trabajo, como de la casación de la oferta y demanda de empleo o la colocación, recolocación o selección de personal, se ha de llevar a cabo atendiendo al cumplimiento de los objetivos de la política de empleo y de los principios rectores de la misma, pero además, tal como especifica el apartado 8 de dicho artículo 42, ha de respetar la igualdad real y efectiva de las personas oferentes y demandantes de empleo, a la vez que la no discriminación en el acceso al empleo,” sin perjuicio de la generación de mercados de trabajo inclusivos y la ejecución de programas específicos para facilitar la empleabilidad de colectivos más desfavorecidos”. De nuevo este precepto recupera la noción de colectivos más desfavorecidos, en lugar

de referirse a colectivos prioritarios, como en pura lógica jurídica correspondería y, al igual que hemos visto con anterioridad, el precepto integra las dos dimensiones de la no discriminación, la negativa y la positiva.

En cambio, al regular las obligaciones de las agencias de colocación, en los mismos términos que establecía la anterior LE, aparece la de garantizar, en su ámbito de actuación, el principio de igualdad en el acceso al empleo, no pudiendo establecer discriminación alguna, directa o indirecta, basada en motivos de edad, sexo, discapacidad, salud, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, características sexuales, nacionalidad, origen racial o étnico, religión o creencias, opinión política, afiliación sindical, así como por razón de lengua, dentro del Estado español, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, siempre que las personas trabajadoras se hallasen en condiciones de aptitud para desempeñar el trabajo o empleo de que se trate (art. 43.3 f) LE). Es decir, las agencias de colocación en el desarrollo de su actividad de intermediación están obligadas a no discriminar desfavorablemente, pero específicamente no se impone una atención prioritaria (acción positiva) a los colectivos que son objeto de dicha discriminación (aunque a dicha conclusión pudiera llegarse dado el alcance general del artículo 42 LE).

Por último hemos de referirnos al artículo 49 LE, relativo a *Programas y medidas de apoyo activo al empleo*, que, aunque formalmente no configura un colectivo de atención preferente, en realidad sí adopta un enfoque específico respecto a las personas receptoras de prestaciones, subsidios u otras rentas de protección económica frente al desempleo o cese de actividad. En efecto, la Ley prima el retorno al mercado de trabajo, considerando a este fin incluso la movilidad geográfica o profesional de estas personas, ordena la adopción de programas específicos que permitan la compatibilización, al menos parcial, de tales prestaciones con el trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia. Pero en tales casos ha de garantizarse a quienes se acojan a los citados programas gozarán de las mismas condiciones laborales que las del resto de personas trabajadoras de la empresa o entidad donde se desarrollen, evitando que se trate de fórmulas para proveer mano de obra “barata” a las empresas o entidades públicas que los empleen. El precepto, no obstante, da un tratamiento diferente a los colectivos prioritarios al prever que “Podrán también articularse programas de apoyo activo al empleo, con carácter extraordinario y temporal y financiación, a fin de ofrecer un apoyo económico y promover acciones de mejora de la empleabilidad” para las personas pertenecientes a los colectivos prioritarios, o para fomentar la movilidad geográfica voluntaria de las personas desempleadas, cuando éstas acepten una oferta de empleo que requiera cambio de lugar de residencia habitual.

Además, para impulsar iniciativas de emprendimiento o economía social viables, la LE impone el desarrollo de programas de fomento del empleo a cuyo amparo podrá abonarse, por una sola vez, la prestación contributiva por desempleo a que tenga derecho la persona trabajadora, en su importe total o parcial, y/o

utilizarse para abonar el importe de las cuotas a la Seguridad Social. Aunque también establece la obligación de establecer programas de fomento del empleo que contemplen el abono del importe total o parcial de la prestación contributiva por desempleo para favorecer la movilidad geográfica de sus perceptores, si el trabajo que origina la compatibilidad les obliga a cambiar de lugar de residencia habitual.

### **3. CONFIGURACIÓN LEGAL DE LOS COLECTIVOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA**

#### **3.1. Colectivos de particular consideración prioritaria**

La LE regula en un capítulo específico del Título III –políticas activas-, el V, a los colectivos prioritarios para la política de empleo. Colectivos que se presume requieren una atención específica en la planificación, el diseño y la ejecución de las políticas activas, por entender que tienen mayores dificultades para el acceso y mantenimiento del empleo y para el desarrollo de su empleabilidad, por ser más vulnerables a la discriminación. De este modo, además, se identifica a los grupos sociales unitariamente, para los diferentes niveles territoriales y funcionales del Sistema Nacional de Empleo y lo hace con el objetivo de establecer una acción de empleo suficientemente diferenciada y eficaz.

No obstante, antes de entrar en el análisis de la larga enumeración legal de los colectivos prioritarios, es preciso referirnos dos supuestos que son objeto de un tratamiento legal que requiere realizar algunas matizaciones importantes: las personas que abandonan los servicios públicos de empleo y las mujeres en determinados sectores y niveles profesionales.

La preámbulo de la LE –III- al referirse a este capítulo, advierte de un supuesto colectivo novedoso, que apunta a la proyección de este tratamiento preferente o especializado a un colectivo que no se asienta en el presupuesto general de tratarse de personas demandantes de empleo. Concretamente explicita que, *“sin perjuicio de tal identificación, en la Ley son objeto de especial atención, en primer lugar, aquellas personas que abandonan la condición de persona demandante de servicios de empleo pese a no haber obtenido este, abogando la norma por un seguimiento especial de este colectivo por las personas responsables de su tutorización”*. Pese a esta afirmación, el artículo 50.1 párrafo segundo de la Ley no se refiere a esta circunstancia –el abandono de la condición de demandante de empleo- sino que, en primer lugar se refiere a que *“Se considerarán colectivos vulnerables de atención prioritaria, a los efectos de esta ley, a las personas jóvenes especialmente con baja cualificación”*. La lectura del preámbulo nos debe llevar a pensar que el precepto legal se refiere a personas jóvenes de baja cualificación que no tienen la mayoría de edad y no tienen empleo, posibilitando acciones de empleabilidad al margen

de su inscripción como demandantes de empleo. O bien, es posible que se trate de una declaración que no cuenta luego su correspondencia en el precepto legal. El artículo 53 se refiere a las personas demandantes de servicios de empleo jóvenes, lo que permitiría pensar que los jóvenes a los que se refiere el artículo 50 serían esos jóvenes que no figuran como demandantes de empleo y a los que se les presume la falta de cualificación (jóvenes que no estudian ni trabajan). Sin embargo los términos del Preámbulo son claros en no referirse a jóvenes, sino a toda persona que abandona la condición de demandante de servicios de empleo sin haber conseguido un empleo. Y además de claros, en ese sentido, es igualmente claro que el artículo 50 no se refiere a esta circunstancia de forma explícita.

Desde mi punto de vista, la llamada de atención que hace el preámbulo a las personas que han dejado de ser demandantes de servicios de empleo pese a no haberlo conseguido, abogando por un seguimiento por parte de las personas responsables de su tutorización, es decir, por parte de quienes habían llevado del diseño del itinerario de inserción y su seguimiento hasta abandonar el servicio, es algo que no cuenta con reflejo en el texto legal a los efectos de su consideración como colectivo prioritario. Entiendo que no es descabellado articular algún mecanismo de “recuperación” de personas que caen en el desánimo y abandonan el sistema, sin embargo, dada su ausencia en la ley, solo cabe pensar que se ha producido un lapsus legal, ya que considerar que se refiere a jóvenes sin cualificación y las personas responsables de su tutorización por ser menores de edad sometidos a tutela, no parece en absoluto una interpretación razonable. Es decir, las personas que dejan de ser demandantes de empleo sin haber alcanzado ese objetivo, pasan a ser recuperables, no exigiéndose la inscripción, apostando por un retorno al sistema.

La perspectiva de género se hace presente en la LE de modo transversal, impregnando todas las políticas de empleo. En ese sentido, el preámbulo, adelanta que la Ley ha de proceder al establecimiento de objetivos sectoriales cuantitativos de disminución de la brecha de empleo y a promocionar el acceso a los incentivos de empleo a aquellas empresas que, enmarcadas en sectores con una diferencia entre el porcentaje de empleo masculino y femenino superior a la media, en el último ejercicio hayan incrementado la proporción de trabajadoras. La norma posibilita, así mismo, el desarrollo de medidas de impulso a la incorporación de trabajadores en ámbitos feminizados y, a la inversa, de trabajadoras en sectores y grupos profesionales superiores en que se hallen infrarrepresentadas. Concretamente el artículo 51 es el que regula la perspectiva de género en las políticas activas de empleo con carácter general, siendo el artículo 50 el que se refiere a colectivos de mujeres con especiales características que son los que tienen la consideración de prioritarios. En efecto, como hemos señalado el artículo 51 se refiere transversalmente a la perspectiva de género en las políticas de empleo, estableciendo la obligación de que los organismos públicos y privados de empleo en su actuación se dirijan a promover la igualdad efectiva de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y en las carreras profesionales y a evitar

cualquier discriminación, directa o indirecta, entre personas usuarias de los servicios de empleo. Actuación que deberá intensificarse cuando las demandantes de empleo, mujeres desempleadas o inactivas, encabecen una familia “monomarental”. Y es a tal efecto por lo que deberán 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 computada anualmente. Y coherentemente con ello, dispone también, que podrá beneficiarse de medidas de incentivo al empleo, reguladas por la normativa laboral, toda aquella empresa perteneciente a dichos ámbitos que en el último ejercicio haya incrementado el porcentaje de empleo femenino sobre el total. En términos menos imperativos el artículo 51 establece que también 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.

El precepto legal se cierra con la previsión de que 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. Y a tal fin se desarrollarán algunas de las acciones consideradas más eficientes de entre las incluidas en el catálogo de instrumentos de empleabilidad.

En definitiva, la LE no configura a las mujeres en general como prioritarias, sino que lo hace en relación con la vertiente sectorial y los niveles profesionales más altos. Por tanto será un colectivo prioritario el de mujeres en sectores subrepresentadas y en niveles profesionales altos –donde también están subrepresentadas-.

### **3.2. La edad de los demandantes de empleo: jóvenes y mayores de 45 años**

Volviendo al análisis del artículo 50, la edad de las personas demandantes de servicios de empleo es objeto de atención específica y se consideran en base a este factor, edad, colectivos de atención prioritaria: de un lado, a las personas jóvenes especialmente con baja cualificación y de otro, las personas mayores de 45 años.

Comenzando con el grupo social de personas jóvenes, la norma es bastante pormenorizada, diferenciando dentro del mismo dos franjas de edad y, además distinguiendo el grado de formación que ostenten. En efecto, además de aparecer en el listado de CAP, la LE contiene un precepto específicamente referido a este grupo social (artículo 53, *Personas demandantes de servicios de empleo jóvenes*). En primer lugar hay una definición legal de jóvenes a estos efectos –consideración como CAP-, siendo una persona joven la que no haya alcanzado los treinta años o sea beneficiaria del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. No obstante, además de la franja de edad general, esto es de dieciséis a 29 años, la norma parece indicar una mayor prioridad en el campo de las políticas de empleo, para aquéllas personas

jóvenes mayores de 18 años –mayoría de edad- que, además carezcan de alguna de las titulaciones previstas en el artículo 11.3 del texto refundido de la Ley 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 cambio, en el caso de 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. Lo que claramente les resta prioridad en las medidas y acciones del Sistema Nacional de Empleo. En relación con los jóvenes titulados, las medidas de empleabilidad se dirigirán hacia el favorecimiento de la práctica profesional, lo que es plenamente coherente con el diseño de las modalidades de contratación formativa del artículo 11 del ET. Todo ello muy conectado con las Orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, especialmente centradas en los jóvenes y de forma más intensa en aquéllos que ni trabajan ni estudian.

Dada la proclividad a la mala práctica imperante en la contratación laboral de jóvenes, la LE establece respecto a los jóvenes que, con carácter general (y sin perjuicio de la preferente remisión al sistema educativo de los jóvenes de dieciséis y diecisiete años), las políticas activas de empleo promoverán el empleo de calidad, la contratación indefinida y a jornada completa y los salarios dignos, así como la movilidad geográfica hacia zonas rurales despobladas o en riesgo de despoblación.

El Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo incluye, en las mismas condiciones que a cualquier otra persona demandante de servicios de empleo, a quienes formen parte de la población activa en esta franja de edad. Los datos del sistema se utilizarán a los efectos de cualquier programa europeo o interno que se pongan en marcha, a cuyo efecto se realizarán las adaptaciones puntuales que sean necesarias.

En relación con personas mayores de cuarenta y cinco años, el colectivo no queda definido solo entorno a la edad, sino que, además de ésta, se requiere una exigencia adicional: la pérdida de un empleo o el riesgo de pérdida, en situaciones tales como una reestructuración de plantilla. Ello excluiría a personas mayores de esa edad que no han desempeñado empleo alguno con anterioridad o que han dejado transcurrir un largo período de tiempo tras la pérdida del empleo.

Al igual que sucede con el colectivo joven, en el caso de colectivo de trabajadores maduros, la norma también se refiere a este colectivo de forma diferenciada –art. 52 LE- y prevé una circunstancia agravante de la mayor vulnerabilidad en el mercado de trabajo, además de la edad., relacionada con la conciliación familiar: el tener a cargo un menor de dieciséis años o mayores de esa edad dependientes. Esto es, como han previsto las anteriores leyes de empleo, el ser una persona con una determinada edad y tener cargas familiares, no tanto porque ello comporte necesariamente una desventaja en el mercado laboral, sino por una mayor necesidad de recuperar o no perder un empleo.



### 3.3. Personas en desempleo de larga duración

A diferencia de los colectivos anteriores, la LE no define ni dedica un precepto específico a las personas en desempleo de larga duración. A los efectos de incentivos a la contratación laboral, el RDL 1/2023 considera a éstas como “personas inscritas en la oficina de empleo al menos doce meses en los dieciocho años anteriores a la contratación” –art. 21. Se trata de uno de los colectivos “clásicos” en el tratamiento legal de colectivos especialmente vulnerables, ya desde la LBE/1980, dada la problemática social aparejada a estas situaciones generalmente vinculadas a la exclusión social y que, dada la orientación hacia un mercado de trabajo inclusivo, debiera haber sido objeto de una mayor atención por parte de la LE.

El enfoque preventivo del desempleo inherente a las políticas de empleo es una constante de las orientaciones de la UE para las políticas de empleo de los Estados Miembros. Concretamente la Decisión UE 2022/2296 del Consejo de 21 de noviembre de 2022 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados Miembros<sup>6</sup> se refiere a este colectivo de forma indirecta, al marcar el plazo de dieciocho meses, como período en el que se ha de haber logrado el acceso a un empleo. En el Anexo, orientación número 6, establece que “Los Estados miembros deben proporcionar a los desempleados y a las personas inactivas una asistencia eficaz, oportuna, coordinada e individualizada basada en el apoyo en la búsqueda de empleo, la formación, el reciclaje y el acceso a otros servicios de capacitación, prestando especial atención a los grupos y personas vulnerables...”. Urgiendo a la necesidad de adoptar “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.

Por tanto, la LE recoge esta orientación de la UE, además de ser un colectivo específicamente diferenciado en las políticas de empleo de forma invariable en nuestro ordenamiento. No obstante, dada la entidad social y económica de la situación de paro de larga duración, la LE no presta la atención requerida como pone de manifiesto que, a diferencia de otros colectivos no sea objeto de un tratamiento específico ni lo suficientemente desarrollando. Pese a ello, su conexión con las situaciones de interseccionalidad hace que, por esta concurrencia de factores o elementos, estos colectivos puedan alcanzar una efectiva protección de sus derechos en este ámbito.

### 3.4. Personas con discapacidad

La participación en el mercado de trabajo de este grupo social es marcadamente inferior a la de resto de colectivos prioritarios para la política de empleo (dos de cada

<sup>6</sup> DOUE núm. 106, de 24 de noviembre de 2022.

tres están en situación de desempleo), siendo, además mayoritario el porcentaje de personas con discapacidad que desarrollan una actividad remunerada en lo que se conoce como “mercado de trabajo protegido”. Las ligeras mejoras de las tasas de actividad y de empleo que se han producido son puntuales, coincidiendo con ciclos económicos de alto crecimiento; y, además, aun en el caso de dichos ciclos, sus tasas de paro y actividad han mejorado de forma sensiblemente inferior al resto de la población activa.

Las medidas previstas en la LE para las personas con discapacidad, se han de entender, sin perjuicio y además de las medidas contempladas en el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre –en adelante LGDPD-. La atención de personas demandantes de servicios de empleo con discapacidad se encauza en la LE por las mismas vías que las anteriores leyes de empleo: fomento de la contratación laboral y otras medidas para el acceso al empleo ordinario y desarrollo de un mercado de trabajo protegido. Es decir, que, como sus precedentes legales, la LE establece que los servicios de empleo procurarán, prioritariamente, el acceso de dichas personas al empleo ordinario, además de la creación y funcionamiento de centros especiales de empleo y enclaves laborales que faciliten su integración en el mercado de trabajo, que se entienden como alternativas subsidiarias. Como veremos, más adelante, la aportación de la LE en realidad, se refiere a determinadas discapacidades desfavorablemente discriminadas respecto a otras.

El RDL 1/2023, de 10 de enero de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de personas artistas, define –art. 6 b)- a las personas con discapacidad por remisión a lo dispuesto en la LGDPD. Se trata de una definición por reenvío o remisión, a lo dispuesto en el artículo 2 a) de esta ley, que adopta una definición coherente con los tratados internacionales en la materia, de carácter amplio y no formalista. En concreto, la discapacidad es una situación que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias previsiblemente permanentes y cualquier tipo de barreras que limiten o impidan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.

Tampoco la LE define de forma diferenciada la discapacidad, pero sí contiene un precepto específicamente referido a este colectivo con vulnerabilidad cualificada en el mercado de trabajo. Concretamente, el artículo 54. Con la rúbrica “*Personas con discapacidad demandantes de servicios de empleo*”, la LE está limitando su alcance o ámbito de aplicación exclusivamente a las personas con discapacidad inscritas en las oficinas de empleo<sup>7</sup>, lo que excluye otro tipo de

<sup>7</sup> El artículo 3 a) primero de la LE define a la persona demandante de empleo como aquella persona desempleada u ocupada que, en función de sus expectativas o requerimientos, solicita la mediación de los servicios públicos de empleo, con objeto de mejorar su empleabilidad y facilitar su acceso a un empleo decente y de calidad.

actuaciones preventivas, de modo que la persona con discapacidad ha de adoptar una decisión de búsqueda de empleo y formalizarla por esta vía. Siendo éste el primer elemento a destacar de la norma.

En segundo lugar, la LE limita objetivamente su contenido en cuanto indirectamente remite a las medidas de generación y mantenimiento del empleo del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad, concretamente al artículo 39.2, que prevé genéricamente el fomento del empleo de las personas con discapacidad mediante el establecimiento de ayudas que faciliten su inclusión laboral. Ayudas que podrán consistir en subvenciones o préstamos para la contratación, la adaptación de los puestos de trabajo, la eliminación de todo tipo de barreras que dificulten su acceso, movilidad, comunicación o comprensión en los centros de producción, la posibilidad de establecerse como trabajadores autónomos, bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social y cuantas otras se consideran adecuadas para promover la colocación de las personas con discapacidad, especialmente la promoción de cooperativas y otras entidades de la economía social. En contraste, la LE es mucho más lacónica al disponer – artículo 54.1- que los servicios de empleo “procurarán, prioritariamente, el acceso de dichas personas al empleo ordinario, el mantenimiento del empleo, la mejora de su empleabilidad a lo largo de su ciclo laboral y su desarrollo profesional, así como la sostenibilidad del empleo protegido”. Es decir, que al acceso al empleo ordinario como objetivo prioritario, se añaden la mejora de la empleabilidad y desarrollo profesional.

En relación con los equipos multiprofesionales de atención a la discapacidad<sup>8</sup>, coherentemente con la transversalidad de las políticas en materia

<sup>8</sup> El artículo 12 del TRLDPD establece que los equipos multiprofesionales de atención a la discapacidad de cada ámbito sectorial deberán contar con la formación especializada correspondiente y serán competentes, en su ámbito territorial, para prestar una atención interdisciplinaria a cada persona con discapacidad que lo necesite, para garantizar su inclusión y participación plena en la sociedad en igualdad de condiciones con los demás. De otro lado, los equipos multiprofesionales de calificación y reconocimiento del grado de discapacidad son los órganos encargados de valorar y calificar las situaciones de discapacidad, para su reconocimiento oficial por el órgano administrativo competente. Entre las funciones de este órgano de calificación y reconocimiento del grado de discapacidad figuran: emitir un dictamen técnico normalizado sobre las deficiencias, las limitaciones para realizar actividades y las barreras en la participación social, recogiendo las capacidades y habilidades para las que la persona necesita apoyos; la orientación para la habilitación y rehabilitación, con pleno respeto a la autonomía de la persona con discapacidad, proponiendo las necesidades, aptitudes y posibilidades de recuperación, así como el seguimiento y revisión; la valoración y calificación de la situación de discapacidad, determinando el tipo y grado de discapacidad en relación con los beneficios, derechos económicos y servicios previstos en la legislación, sin perjuicio del reconocimiento del derecho que corresponda efectuar al órgano administrativo competente-; la posibilidad o no de revisión antes de la calificación definitiva. En todo caso, estas calificaciones y valoraciones se sustentan en criterios técnicos unificados, basados en la evidencia disponible, y tendrán validez ante cualquier organismo público y en todo el territorio del Estado.

de discapacidad<sup>9</sup>, la LE establece que, siempre que así lo determinen las respectivas Administraciones públicas competentes, el personal del SPE -Agencia Española de Empleo- y los servicios públicos de empleo autonómicos se integrarán en dichos equipos con el objeto de mejorar la empleabilidad de las personas con discapacidad. Por tanto, la LE abre una vía de colaboración en este ámbito, pero no la impone, dejando un margen de discrecionalidad muy amplia, cuando lo más acertado hubiera sido la integración de este personal en los equipos multiprofesionales de atención a la discapacidad con carácter generalizado.

También contempla la LE expresamente la posibilidad de adoptar medidas de acción positiva, coherentemente con lo previsto en el artículo 68 del TRLDPD<sup>10</sup>, esto es, en gran parte remitiendo a este precepto. Las medidas previstas en el TRLDPD no son otras que las ayudas económicas, ayudas técnicas, asistencia personal, servicios especializados y ayudas y servicios auxiliares para la comunicación. En relación a los “servicios especializados” a que alude el TRLDPD, la LE prevé expresamente que las medidas más adecuadas del catálogo de instrumentos de empleabilidad, a la vista del perfil de las personas demandantes de servicios de empleo, serán objeto de las adaptaciones necesarias para su plena efectividad en el caso de las personas con discapacidad. Es decir, que la especialidad consiste en una adaptación de las medidas del catálogo de instrumentos de empleabilidad.

En relación con los servicios de empleo con apoyo <sup>11</sup>4., pieza clave para procurar el acceso al mercado de trabajo ordinario que corresponde a éstos, el artículo 54 LE solo prevé que la Agencia Española de Empleo y los servicios públicos de empleo autonómicos, así como las entidades privadas y colaboradoras

<sup>9</sup> Vid. art. 5 o) del TRLDPD que define la transversalidad de estas políticas como es el principio en virtud del cual las actuaciones que desarrollan las Administraciones Públicas no se limitan únicamente a planes, programas y acciones específicos, pensados exclusivamente para estas personas, sino que comprenden las políticas y líneas de acción de carácter general en cualquiera de los ámbitos de actuación pública, en donde se tendrán en cuenta las necesidades y demandas de las personas con discapacidad.

<sup>10</sup> El artículo 69 del TRLDPD establece el contenido de las medidas de acción positiva, que podrán consistir en apoyos complementarios y normas, criterios y prácticas más favorables. Las medidas de igualdad de oportunidades podrán ser ayudas económicas, ayudas técnicas, asistencia personal, servicios especializados y ayudas y servicios auxiliares para la comunicación. Dichas medidas tendrán naturaleza de mínimos, sin perjuicio de las medidas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias. Particularmente se obliga a las administraciones públicas correspondiente garanticen que las ayudas y subvenciones públicas promuevan la efectividad del derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad así como las personas con discapacidad que viven habitualmente en el ámbito rural.

<sup>11</sup> Vid. artículo 41 del TRLDPD que dispone: que los servicios de empleo con apoyo son el conjunto de acciones de orientación y acompañamiento individualizado en el puesto de trabajo, que tienen por objeto facilitar la adaptación social y laboral de personas trabajadoras con discapacidad con especiales dificultades de inclusión laboral en empresas del mercado ordinario de trabajo en condiciones similares al resto de los trabajadores que desempeñan puestos equivalentes. Los servicios de empleo con apoyo se regularán por su normativa reglamentaria.

que se determinen reglamentariamente, podrán cooperar en el diseño, organización, puesta en marcha y ejecución de los servicios de empleo con apoyo. Críticamente, se puede decir que en este punto la LE ha perdido una oportunidad de dar contenido concreto a dichos servicios de empleo con apoyo, pese a que el TRLDPD remite para ello a un ulterior desarrollo reglamentario, no legal.

La LE como tal no contempla más medidas ni mecanismos relativos al empleo de las personas con discapacidad que las aquí señaladas, por lo que, en realidad, la mayor parte de ellos se regulan por el texto refundido de la LGDPD (artículos 40 a 46), esto es: adopción de medidas para prevenir las desventajas en el trabajo, la obligación empresarial de adoptar las medidas adecuadas para la adaptación del puesto de trabajo y la accesibilidad de la empresa, salvo que esas medidas supongan una carga excesiva para el empresario, para cuya valoración se ha de tener en cuenta si la carga es paliada en grado suficiente mediante las medidas, ayudas o subvenciones públicas para personas con discapacidad, así como los costes financieros y de otro tipo que las medidas impliquen y el tamaño y el volumen de negocios total de la organización o empresa. En segundo lugar, servicios de empleo con apoyo (acciones de orientación y acompañamiento individualizado en el puesto de trabajo, que tienen por objeto facilitar la adaptación social y laboral de personas trabajadoras con discapacidad con especiales dificultades de inclusión laboral en empresas del mercado ordinario de trabajo); cuota de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad en empresas públicas y privadas que empleen a un número de 50 o más trabajadores vendrán ( el 2 por 100, 10 por 100 en las administraciones públicas). No obstante, se ha de recordar que de manera excepcional, las empresas públicas y privadas podrán quedar exentas de esta obligación, de forma parcial o total, bien a través de acuerdos recogidos en la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal o bien por opción voluntaria del empresario, debidamente comunicada a la autoridad laboral, y siempre que en ambos supuestos se apliquen las medidas alternativas determinadas reglamentariamente. De otro lado el artículo 43 TRLDPD regula los centros especiales de empleo, que, realizando una actividad productiva de bienes o de servicios para el mercado, tienen como finalidad el asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad (siendo como mínimo el 70% de su plantilla personas con discapacidad); a la vez que son un medio de inclusión del mayor número de estas personas en el régimen de empleo ordinario. Son centros obligados a prestar los servicios de ajuste personal y social que requieran estas personas y que pueden ser beneficiarios de compensaciones económicas para que éstos puedan cumplir la función social requerida, ayudando a su viabilidad económica. Finalmente el TRLDPD regula en su artículo 46 los enclaves laborales.

En definitiva, la LE ha incorporado pocas novedades al panorama normativo anterior a su aprobación en lo que se refiere a este colectivo, más allá de la señaladas, lo que contrasta con el nuevo Eje 4 “oportunidades de empleo” de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 268/2021 de 25 de mayo, sobre medidas de acción positiva.

### **3.5. Personas con capacidad intelectual límite y personas con trastorno del espectro autista**

A diferencia del colectivo genérico de personas con discapacidad, la LE incorpora dentro del mismo un “sub” colectivo especialmente vulnerable social y laboralmente: las personas con capacidad intelectual límite y personas con trastornos del espectro autista.

Las personas con capacidad límite ya habían sido objeto de un tratamiento diferenciado en el ámbito de las políticas de empleo. El Real Decreto 368/2021, de 25 de mayo, sobre medidas de acción positiva para promover el acceso al empleo de personas con capacidad intelectual límite, establece (art. 2) que *“A los efectos previstos en este real decreto y en las distintas normas laborales que regulen medidas de acción positiva para promover el acceso al empleo de las personas con capacidad intelectual límite”*, se entiende por tales aquellas personas inscritas en los Servicios Públicos de Empleo como demandantes de empleo no ocupados que acrediten oficialmente, según los baremos vigentes de valoración de la situación de discapacidad, al menos un 20 por ciento de discapacidad intelectual y que no alcancen el 33 por ciento. Además, posteriormente el RDL 1/2023, prevé una bonificación en las cuotas a la Seguridad Social por contratación indefinida de estas personas de 128 euros al mes durante cuatro años.

Las personas con trastornos del espectro autista ya habían sido objeto de diferenciación dentro del colectivo de personas con discapacidad. Concretamente fue el RD 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, que en su artículo 5, distingue entre discapacidad en general –apartado b- y personas con discapacidad que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo: las personas con parálisis cerebral, con trastorno de la salud mental o con discapacidad intelectual, incluidas las personas 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. Siendo poco coherente que la LE solo recoja a las personas con trastornos del espectro autista y no, por ejemplo con trastorno de salud mental.

### **3.6. Personas LGTBI y trans**

Un colectivo de atención prioritaria realmente novedoso en la LE son las personas LGTBI, en particular transgénero, Ello ha de conectarse con la Estrategia estatal para su inclusión desde el diseño de medidas de acción positiva para la mejora de su empleabilidad y planes específicos de fomento del empleo.

La LE se aprobó el mismo día que la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de

las personas LGTBI que también contiene medidas laborales. De este modo hay una especial coherencia y simbiosis entre ambas normas. Especialmente destacable es el artículo 14 g) de la Ley 4/2023 que prevé la igualdad de trato y de oportunidades en las convocatorias de subvenciones de fomento del empleo.

A partir de estas previsiones normativas, se puede afirmar que no solo se trata de un colectivo prioritario novedoso sino que, además, es un colectivo muy destacado dentro del conjunto de políticas de empleo subjetivadas colectivamente, con un fundamento legal más fuerte que otros.

### **3.7. Personas migrantes**

A diferencia de la anterior ley de empleo –TRLE/2015-, la LE considera CAP a los migrantes, es decir, no sólo a los inmigrantes. Por tanto, la LE opera una ampliación subjetiva del colectivo, que ya era tradicionalmente objeto de una atención diferenciada por las políticas de fomento del empleo. A parte de este colectivo de carácter omnicompreensivo, la LE diferencia grupos migrantes de particulares

### **3.8. Personas beneficiarias de protección internacional y solicitantes**

Este colectivo se diferencia respecto el anterior –migrantes- por una determinada situación administrativa que apunta a una situación de vulnerabilidad cualificada respecto a una persona migrante que se encuentra en nuestro territorio por otros motivos.

Para la determinación del colectivo y la acreditación de esta situación, se ha de estar a lo dispuesto en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria –modificada por la Ley.

Especial atención se ha de prestar a los beneficiarios de protección temporal con arreglo a la Directiva 2001/55/CE y su aplicación, prorrogada a los desplazados por la guerra de Ucrania, por la Decisión de ejecución (UE) 2022/382, del Consejo de 4 de marzo de 2022.

### **3.9. Las mujeres de baja cualificación**

La dimensión de género está expresamente recogida de forma diferenciada dentro de la misma sección de la LE, a continuación de la determinación de los colectivos prioritarios para las políticas de empleo, en el artículo 51. Aunque las mujeres genéricamente consideradas no tienen reconocida la condición de colectivo prioritario, al tratarse de una perspectiva transversal de las políticas de empleo, es claro que el género no es una circunstancia ausente en la LE, lo que obliga a los organismos públicos y privados de empleo a promover en su actuación la igualdad efectiva de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y en las

carreras profesionales y a evitar cualquier discriminación, directa o indirecta, entre personas usuarias de los servicios de empleo. Actuación que deberá intensificarse cuando las demandantes de empleo, mujeres desempleadas o inactivas, encabecen una familia monomarental.

LE impulsa la vertiente sectorial en un doble sentido. En primer lugar establece que la perspectiva de género que han de aplicar los servicios y organismos públicos y privados de empleo implica la obligación de establecer 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. En estos casos, sólo pueden beneficiarse de medidas de incentivo al empleo, reguladas por la normativa laboral, toda aquella empresa perteneciente a dichos ámbitos que en el último ejercicio haya incrementado el porcentaje de empleo femenino sobre el total. Y, en segundo lugar, la LE, de forma menos coercitiva, reconoce la posibilidad de que puedan desarrollarse medidas de incentivo para la incorporación de trabajadores varones en aquellos ámbitos de mayor presencia femenina, al objeto de reducir la segregación ocupacional.

Además del diferente tenor literal del mandato referido a las mujeres en determinados sectores y el referido a los hombres en sectores feminizados, la mayor imperatividad referida a las mujeres en sectores subrepresentadas se refuerza en la LE al imponer a los servicios de empleo la puesta en marcha acciones de empleabilidad dedicadas exclusivamente a mujeres demandantes de servicios de empleo en aquellos ámbitos con mayor infrarrepresentación femenina. Y, de modo particular, organizar 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.

Además de la general perspectiva de género, la LE sí considera colectivos de atención prioritaria a un sub grupo de mujeres: las de baja cualificación. La noción de qué se considera baja cualificación, debe entenderse en los mismos términos que se prevén el artículo 53.3 de la LE para las personas jóvenes. Ello comporta que en los supuestos de mujeres jóvenes de baja cualificación se produzca una situación de interseccionalidad que las ubica en una posición más prioritaria que los jóvenes –hombres- de baja cualificación.

### **3.10. Las mujeres víctimas de violencia de género**

Tampoco, desgraciadamente, estamos ante un colectivo novedoso en su configuración como colectivo de atención prioritaria, por lo que la LE no hace sino recoger un tratamiento reforzador preexistente. La condición de víctima de violencia de género y su acreditación no son objeto de regulación por la LE, siendo la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de protección integral contra la



violencia de género (artículo 23), la norma aplicable a estos efectos<sup>12</sup>. Se trata de un subcolectivo de mujeres que es objeto de una tutela reforzada en razón de su mayor vulnerabilidad social y económica, que ya con anterioridad era diferenciado dentro del colectivo general de las mujeres. De hecho, estas mujeres han sido destinatarias de múltiples programas de inserción laboral a nivel estatal, autonómico y local de forma recurrente, estando presente este colectivo prioritario en programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, anteriores– artículo 5 del RD 818/2021 del Sistema Nacional de Empleo y posteriores -el RDL 1/2023, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas, en su artículo 4.1 a)-. Éste RDL prevé una bonificación en las cuotas a la Seguridad Social por contratación indefinida de 128 euros al mes durante cuatro años, en los mismos términos que las víctimas de violencias sexuales y de trata de seres humanos y las víctimas de terrorismo.

### **3.11. Personas en situación de exclusión social**

Se trata de un grupo abierto en el que se proyecta la interseccionalidad. En nuestro ordenamiento se viene fomentando el empleo de estas personas fundamentalmente a través de su contratación por las empresas de inserción, siendo la Ley 44/2007. Esta ley hace una enumeración de las personas consideradas en esta situación, dejando el listado abierto para la incorporación de otros colectivos en el ámbito autonómico, además de prever que tendrán esta consideración también cualquier otro colectivo que, por sus características y situación socio económica tenga acreditada esta condición por los servicios sociales u órganos competentes. El artículo 50 de la LE individualiza entre ellos a las personas afectadas por drogodependencias y otras adicciones.

<sup>12</sup> El artículo 23 de la LOVG establece las formas de acreditación de la condición de víctima de violencia de género: Las situaciones de violencia de género que dan lugar al reconocimiento de los derechos regulados en esta ley se acreditarán mediante una sentencia condenatoria por cualquiera de las manifestaciones de la violencia contra las mujeres previstas en esta ley, una orden de protección o cualquier otra resolución judicial que acuerde una medida cautelar a favor de la víctima, o bien por el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género. También podrán acreditarse las situaciones de violencia contra las mujeres mediante informe de los servicios sociales, de los servicios especializados, o de los servicios de acogida de la Administración Pública competente destinados a las víctimas de violencia de género, o por cualquier otro título, siempre que ello esté previsto en las disposiciones normativas de carácter sectorial que regulen el acceso a cada uno de los derechos y recursos.

En el caso de víctimas menores de edad, la acreditación podrá realizarse, además, por documentos sanitarios oficiales de comunicación a la Fiscalía o al órgano judicial.

El Gobierno y las comunidades autónomas, en el marco de la Conferencia Sectorial de Igualdad, diseñarán, de común acuerdo, los procedimientos básicos que permitan poner en marcha los sistemas de acreditación de las situaciones de violencia de género.

El artículo 2 de la Ley de Empresas de Inserción establece las personas a las que se reconoce la situación de exclusión social en una larga lista en la que aparecen alguno de los colectivos prioritarios de la LE<sup>13</sup>, lo que implica interseccionalidad, como tal objeto de una atención reforzada.

El RDL 1/2023 establece para este colectivo dos bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social por contratación indefinida, una general de 128 euros al mes durante cuatro años y otra diferenciada, para el supuesto de contratación en los doce primeros meses tras la finalización de un contrato con una empresa de inserción, de 147 euros en los primeros doce meses y de 128 en los tres años restantes.

<sup>13</sup> Artículo 2. Trabajadores de las empresas de inserción.

1. Las empresas de inserción podrán contratar como trabajadores, a efectos de lo previsto en esta Ley, a las personas en situación de exclusión social desempleadas e inscritas en los Servicios Públicos de Empleo, con especiales dificultades para su integración en el mercado de trabajo, que estén incluidos en alguno de estos colectivos:

a) Perceptores de Rentas Mínimas de Inserción, o cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza, según la denominación adoptada en cada Comunidad Autónoma, así como los miembros de la unidad de convivencia beneficiarios de ellas.

b) Personas que no puedan acceder a las prestaciones a las que se hace referencia en el párrafo anterior, por alguna de las siguientes causas:

1.º Falta del período exigido de residencia o empadronamiento, o para la constitución de la Unidad Perceptora.

2.º Haber agotado el período máximo de percepción legalmente establecido.

c) Jóvenes mayores de dieciocho años y menores de treinta, procedentes de Instituciones de Protección de Menores.

d) Personas con problemas de drogodependencia u otros trastornos adictivos que se encuentren en proceso de rehabilitación o reinserción social.

e) Internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo y cuya relación laboral no esté incluida en el ámbito de aplicación de la relación laboral especial regulada en el artículo 1 del Real Decreto 782/2001, de 6 de julio, así como liberados condicionales y ex reclusos.

f) Menores internos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, cuya situación les permita acceder a un empleo y cuya relación laboral no esté incluida en el ámbito de aplicación de la relación laboral especial a que se refiere el artículo 53.4 del Reglamento de la citada Ley, aprobado por el Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, así como los que se encuentran en situación de libertad vigilada y los ex internos.

g) Personas procedentes de centros de alojamiento alternativo autorizados por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.

h) Personas procedentes de servicios de prevención e inserción social autorizados por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.

2. La situación de exclusión de las personas pertenecientes a los colectivos a los que se hace referencia en el apartado 1, deberá ser acreditada por los Servicios Sociales Públicos competentes.

### **3.12. Personas gitanas o pertenecientes a otros grupos poblacionales étnicos o religiosos**

Se trata de la primera ley de empleo que recoge este como colectivo como prioritario para las políticas de empleo. Más allá de las alusiones a la raza o la religión en el artículo 14 CE, nuestro texto constitucional tampoco con cuenta con una referencia diferenciada a las personas gitanas o de otras etnias o grupos religiosos. Pese a ello alguna norma, como la Ley 62/2003 de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, reguló en su artículo 29 medidas en materia de igualdad de trato y no discriminación por origen racial o étnico. También se han adoptado programas de fomento de empleo, inserción laboral e inserción social para la población gitana, además de programas específicos para mujeres de etnia gitana –proyectos dentro de la iniciativa EQUAL, financiados por el Fondo Social Europeo-.

La expresa inclusión de este colectivo es, por tanto, una novedad relativa, pero lo es respecto a sus precedentes legislativos, ni siquiera el TRLE/2015 los incluía en el artículo 30, regulador de los colectivos prioritarios-. Sin embargo, como hemos señalado, ello no ha sido óbice para que este colectivo numeroso, aquejado de una discriminación acusada y en situación de desventaja en el mercado de trabajo, haya sido objeto de una específica atención con anterioridad en el ámbito de las políticas de empleo.

El ordenamiento comunitario sí ha prestado especial atención la discriminación étnica, particularmente la Directiva 2000/43/CE, del Consejo de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas, independientemente de su origen racial o étnico. También en las Orientaciones para las políticas de empleo de los estados miembros (Decisión del UE del Consejo 2022/2296, del Consejo de 21 de noviembre de 2021) en uno de sus considerandos (el número 12) se refiere a este colectivo, recordando que debe abordarse la discriminación en todas sus formas, procurarse la igualdad de género y apoyarse el empleo juvenil. También advierte sobre la necesidad de garantizar la igualdad de acceso y de oportunidades para todos y reducir la pobreza y la exclusión social, en particular la de los niños, las personas mayores, las personas con discapacidades y de la población gitana, principalmente velando por un funcionamiento eficaz de los mercados de trabajo y unos sistemas de protección social adecuados e inclusivos, según figura en la Recomendación del Consejo de 8 de noviembre de 2019. Además, expresamente en la orientación número 5 –impulsar la demanda de mano de obra- establece que “Los Estados miembros deben procurar eliminar los obstáculos y elementos disuasorios, e incentivar la participación en el mercado de trabajo, en particular para las personas con rentas bajas, las que aportan la segunda fuente de ingresos en un hogar (con frecuencia, mujeres) y las que están más alejadas del mercado laboral, también las personas de origen inmigrante y la población gitana marginada”.

### **3.13. Personas trabajadoras provenientes de sectores en reestructuración**

Se trata de un colectivo prioritario nuevo, ya que en las anteriores leyes de empleo no estaba incluido. Ello no significa, no obstante, que no se hayan adoptado normas sectoriales en este sentido, con anterioridad. En todo caso, es claro que la LE no da un concepto determinado, siendo precisa una norma ulterior que establezca esta condición para un sector determinado, preferentemente mediante un reglamento.

La perspectiva sectorial es especialmente atendida en las Orientaciones para las políticas de empleo de los estados miembros de la UE, que aluden a la transformación digital y ecológica. Por tanto, en este punto la LE abre una vía al máximo nivel normativo para el conjunto del Sistema Nacional de Empleo, para atender estos cambios del tejido productivo en un momento especialmente dinámico.

Con carácter general, la LE proyecta la atención prioritaria a través de la recolocación, el plan de recolocación externa (artículo 44) y colocación especializada –artículo 40.3-. Estas situaciones de desempleo provienen de procesos de reestructuración en los que se producen despidos colectivos, debiendo por tanto, tener en cuenta que el artículo 51 ET diferencia la mayor vulnerabilidad entre ellos de quienes pierden su empleo en una edad más avanzada, que se establece en los 52 años.

### **3.14. Personas afectadas por drogodependencias y otras adicciones**

Como se ha señalado, se trata de un colectivo de personas que se consideran en situación de exclusión social, pero que la LE individualiza en su artículo 50. Al respecto, solo precisar que la consideración como prioritario se condiciona al requisito de estar la persona en proceso de deshabituación o desintoxicación, lo cual parece razonable si de lo que se trata es de la inserción en el mercado de trabajo ordinario.

### **3.15. Personas víctimas de terrorismo**

La LE se limita a incluir a este colectivo en el artículo 50 sin regular nada específico y menos aún su definición. Es la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de reconocimiento y protección integral a las víctimas de terrorismo, cuyo artículo 34 establece que lo son quienes sufran la acción terrorista, definida ésta como la llevada a cabo por personas integradas en organizaciones o grupos criminales que tengan por finalidad o por objeto subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública. Siendo aplicable también a las víctimas de los actos dirigidos a alcanzar dichos fines aun cuando sus responsables no sean personas integradas en dichas organizaciones o grupos criminales (art. 3). También es esta ley –art. 4- la que regula los requisitos requeridos para el reconocimiento formal de esta condición.

### **3.16. Personas cuya guardia y tutela sea o haya sido asumida por las Administraciones públicas**

Se trata de un colectivo considerado dentro del grupo de personas en situación de exclusión social que la LE individualiza, al igual que hace con las personas drogodependientes o con adiciones.

### **3.17. Personas descendientes en primer grado de las mujeres víctimas de violencia de género**

La LE da en este punto un paso más en la tutela de las mujeres víctimas de violencia de género, al incluir al entorno familiar más cercano, los hijos e hijas, como colectivo prioritario para las políticas de empleo. Su consideración exige el reconocimiento de la condición de víctima de la madre, además de la filiación.

### **3.18. Personas adultas con menores de dieciséis años o mayores dependientes a cargo**

Las personas con cargas familiares son un colectivo tradicionalmente diferenciado tanto en el ámbito de las políticas activas como de las denominadas pasivas. El anterior TRLET –art. 30- ya establecía que este colectivo era prioritario para las políticas, incluso la vieja LBE/80 ya lo hacía, si bien referido a mujeres. Además, el RD 818/2021, art. 4 y el RDL 1/2023 las incluye entre las destinatarias de las medidas de incentivos al empleo.

En este punto la aportación de la LE es, no tanto crear un colectivo *ex novo*, como destacar la especial atención que han de merecer las personas que sostengan una familia en solitario, sean hombres o mujeres.

### **3.19. Listado abierto “otras de especial vulnerabilidad”**

Como venimos señalando el listado de CAP no es cerrado, ya que el artículo 50 establece que los enumerados lo son “entre otros colectivos de especial vulnerabilidad”, que son de atención prioritaria en las políticas activas de empleo, u otros que se puedan determinar en el marco del Sistema Nacional de Empleo.

En este sentido, las mujeres víctimas de violencia sexual ya son consideradas colectivo de atención prioritaria, tal como las define el artículo 3.1 de la LO 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual. Además, el RDL 1/2023 incluye entre las personas destinatarias de incentivos a la contratación laboral –bonificaciones- a este grupo, sin requerir inscripción en los servicios públicos de empleo.

### **3.20. Supuestos de interseccionalidad**

La LE contempla la concurrencia de varias situaciones o características generadoras de vulnerabilidad social, estableciendo que los programas específicos

y las medidas de acción positiva se reforzarán en los supuestos en que se produzcan situaciones de interseccionalidad, no obstante lo cual, las medidas e incentivos a la contratación, con reglas de no concurrencia o incompatibilidad entre ayudas, obligan a optar por la calificación o colectivo que pueda resultar más favorable a la empresa destinataria.

#### **4. CONTENIDO Y ESTATUS JURÍDICO DE LA CONDICIÓN DE COLECTIVO PRIORITARIO**

Una vez determinado el concepto legal de colectivo prioritario para la política de empleo, se ha de abordar el contenido de dicha condición y el estatus jurídico que le corresponde a las personas encuadradas dentro de ellos, a partir del marco normativo.

Hemos de advertir que el listado de colectivos no es, lógicamente, una enumeración cerrada, ya que, además de la ampliación a otros grupos por parte de las Comunidades Autónomas, es la propia Ley –art. 50.1- la que establece, este listado se entiende sin perjuicio de *“otros colectivos de especial vulnerabilidad, que son de atención prioritaria en las políticas activas de empleo, u otros que se puedan determinar en el marco del Sistema Nacional de Empleo”*. Por tanto, el elemento vertebrador del concepto de colectivo prioritario es la especial vulnerabilidad del grupo social en que se integra y no tanto la vulnerabilidad desde la perspectiva individual.

El primer contenido vinculado a la condición de colectivo prioritario, es la adopción de programas específicos destinados a fomentar el empleo de las personas con especiales dificultades para el acceso y mantenimiento del empleo y para el desarrollo de su empleabilidad, 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. Programas específicos de fomento de empleo que no concreta la norma, dado que ello comporta regulaciones más variables, lo que en estos momentos regulan varias normas y disposiciones estatales y autonómicas.

Merece especial atención el Real Decreto-Ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas, regula los incentivos a la contratación laboral, ya que estas medidas se consideran el núcleo duro de las políticas de fomento del empleo, siendo un dato relevante la considerable –aunque no total- coincidencia de los incentivos y el listado de los colectivos prioritarios en la LE.

En efecto el RDL 1/2023, con el objetivo de generar empleo estable y de calidad, establece una serie de bonificaciones por contratación laboral de personas desempleadas centrado fundamentalmente en los grupos sociales considerados más vulnerables en el mercado de trabajo. Concretamente, la sección segunda sección

2.<sup>a</sup> del capítulo primero, se refiere a las personas destinatarias de las medidas de fomento del empleo.

El artículo 4 individualiza y alude a “personas” destinatarias de la contratación laboral incentivada, a diferencia de la LE vigente (de orientación predominantemente colectiva). Esta esta norma de rango legal adopta una perspectiva individual – además de la colectiva- y antidiscriminatoria –prohibición de discriminación-, frente a la orientación más proactiva o compensadora de la desigualdad de la vigente LE. Estas diferencias se explicarían porque el RDL es previo o anterior a la LE del 2023–, de hecho el propio artículo 4 del RDL 1/2023 remite al texto refundido de la entonces vigente Ley de Empleo de 2015-. Por ello, las medidas de fomento de empleo aquí reguladas tienen como beneficiarias a las personas “con independencia de su nacionalidad, origen étnico, sexo, orientación sexual, identidad de género, edad, religión o creencias, ideología, discapacidad, enfermedad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que determine el texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre”. Personas que quedan finalmente referidas a diferentes grupos o colectivos, prestando especial atención a las personas vulnerables o de baja empleabilidad, en línea con las recomendaciones de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), según explicita su preámbulo. Y a tal efecto las destinatarias son las personas incluidas en alguno de los colectivos de atención prioritaria previstos en el texto refundido de la Ley de Empleo a la que este RDL remite, además de las que se añaden personas con contratación laboral precaria – con contrato temporal, parcial o discontinuo-<sup>14</sup> como beneficiarias de medidas de fomento para la mejora de la calidad del empleo. Al mismo tiempo, se establece en qué momento deben acreditarse las condiciones que dan acceso a los incentivos, además de exigir la formalización de los contratos incentivados en el modelo oficial que facilite el Servicio Público de Empleo Estatal.

Pese a la remisión que el artículo 4 del RDL 1/2023 hace al TRLE/2015, esta norma define cada grupo de “personas destinatarias“ de las medidas de fomento del empleo, a los efectos de esta norma”, esto es contratación laboral incentivada:

- Las “personas de atención prioritaria” que lo serán aquéllas incluidas en alguno de los colectivos de atención prioritaria para la política de empleo previstos en el texto refundido de la LE. Esta norma –art. 30- sin embargo, remite a la regulación reglamentaria por el Gobierno o a la regulación de las Comunidades Autónomas, que adoptarán programas específicos destinados a fomentar el empleo de las personas con especiales dificultades de integración en el mercado

<sup>14</sup> Además de los colectivos, el RDL contiene medidas de fomento de la conversión de contratos temporales en indefinidos, indefinidos a tiempo parcial que pasen a tiempo completo y fijos discontinuos que pasen a indefinidos ordinarios, coherentemente con el objetivo de reducir la temporalidad y mejorar la calidad en el empleo.

de trabajo. No obstante, la apertura del precepto no es total, ya que establece que se adoptarán especialmente para jóvenes, con particular atención a aquellos con déficit de formación, mujeres, parados de larga duración, mayores de 45 años, personas con responsabilidades familiares, personas con discapacidad o en situación de exclusión social, e inmigrantes. Terminando con otra cláusula de apertura, ya que a ellos se añadirán otros que se puedan determinar en el marco del Sistema Nacional de Empleo. Dicha remisión, en todo caso, se ha de entender hecha al artículo 50 de la vigente LE.

- Las personas con discapacidad (incluidas en el concepto genérico de personas de atención prioritaria) se definen de forma indirecta por remisión a lo dispuesto en el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre. Conforme establece el artículo 2 a) de RDLeg 1/2013, la discapacidad es una situación que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias previsiblemente permanentes y cualquier tipo de barreras que limiten o impidan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás; las personas con discapacidad son por tanto las que por cualquier condición física, sensorial, intelectual o mental tienen dificultades para la participación e inclusión social.
- Personas con discapacidad cualificada o severa, que se definen por tener mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo: 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.
- Personas en riesgo o situación de exclusión social que son definidas, igualmente de forma indirecta por remisión legal. Tienen tal consideración quienes se hallen incluidas en alguno de los colectivos relacionados en el artículo 2.1 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, así como cualquier otro colectivo que, por sus características y situación socio económica, tenga acreditada esta condición por los servicios sociales u órganos competentes. La Ley 44/2007 establece que son personas en situación de exclusión social: los perceptores de Rentas Mínimas de Inserción, o cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza, según la denominación adoptada en cada Comunidad Autónoma, así como los miembros de la unidad de convivencia beneficiarios de ellas; personas que no puedan acceder a las prestaciones a las que se hace referencia en el párrafo anterior, por falta del período exigido de residencia o empadronamiento, o para la constitución de la Unidad Perceptora, por haber agotado el período máximo de percepción legalmente establecido; jóvenes mayores de dieciocho años y menores de treinta,



precedentes de Instituciones de Protección de Menores; personas con problemas de drogodependencia u otros trastornos adictivos que se encuentren en proceso de rehabilitación o reinserción social; internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo y cuya relación laboral no esté incluida en el ámbito de aplicación de la relación laboral especial y liberados condicionales y ex reclusos; menores internos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, cuya situación les permita acceder a un empleo y cuya relación laboral no esté incluida en el ámbito de aplicación de la relación laboral especial, así como los menores que se encuentran en situación de libertad vigilada y los ex internos; personas procedentes de centros de alojamiento alternativo autorizados por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla y personas procedentes de servicios de prevención e inserción social autorizados por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla. En todos estos casos, la situación de exclusión de las personas pertenecientes a estos colectivos debe ser acreditada por los Servicios Sociales Públicos competentes. Por tanto, y aun no siendo un concepto cerrado, tampoco estamos ante un concepto jurídico indeterminado, sino solo abierto, de la misma manera en que la LE adopta este concepto jurídico y le dota de un contenido.

- Mujeres víctimas de violencia de género: las mujeres que acrediten dicha situación de conformidad con lo previsto en el artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.
- Mujeres víctimas de trata de seres humanos, de explotación sexual o laboral y mujeres en contextos de prostitución: las mujeres que acrediten dicha situación mediante informe de un servicio público encargado de la atención integral a las víctimas de trata, explotación sexual o laboral y mujeres en contextos de prostitución o por entidades sociales especializadas debidamente reconocidas por las Administraciones públicas competentes en la materia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.
- Mujeres víctimas de violencias sexuales: las mujeres mayores de 16 años que acrediten dicha situación de conformidad con lo previsto en el artículo 37 de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual.
- Víctimas del terrorismo: las personas que acrediten dicha condición de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo.

El RDL 1/2023 exige con carácter general, para la aplicación de los incentivos a la contratación laboral, la inscripción como demandante de empleo en los servicios públicos de empleo, entre otras exigencias. No obstante, algunos colectivos están exceptuados de dicho requisito: las mujeres víctimas de violencia de género, de violencias sexuales o de trata de seres humanos, de explotación sexual o laboral, las mujeres en contextos de prostitución, las víctimas del terrorismo, 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, 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.

Por su parte, el artículo 5 del RDL 1/2023 se refiere a las personas trabajadoras destinatarias de “otros programas o medidas de impulso y mantenimiento del empleo estable”, medidas que, en realidad no se cierran a las personas pertenecientes a los colectivos anteriores ya que, podrán ser destinatarias de los demás programas o medidas de impulso y mantenimiento del empleo estable las personas consideradas como tales en cada uno de ellos, en los términos señalados en el capítulo II de este RDL 1/2023, cuando se financien mediante bonificaciones en la cotización y en los señalados por la Administraciones Públicas cuando se financien mediante subvenciones públicas previstas en el artículo 1.2, y en particular establece dos medidas: las cotizaciones de las personas trabajadoras sustituidas por motivos de conciliación de la vida familiar y laboral o que cambian de puesto de trabajo por riesgos derivados del embarazo o durante la lactancia natural, así como en los supuestos de enfermedad profesional y, en segundo lugar la de personas trabajadoras que se incorporan como socias trabajadoras o de trabajo a cooperativas y sociedades laborales.

Una comparativa entre el RDL 1/2023 y la vigente LE evidencia ciertas discordancias, en cuanto, en primer lugar, hay casos en que éste no considera CAP a un grupo (y por tanto, no cuenta con bonificación), mientras que la LE sí, es el caso de descendientes en primer grado de víctimas de violencia de género, personas del colectivo LGTBI, especialmente personas transexuales. Tampoco contempla el RDL 1/2023 como CAP a las personas gitanas, o pertenecientes a otros grupos poblacionales étnicos o religiosos, como sí hace la LE. Y lo mismo sucede en el caso de personas beneficiarias de protección internacional y solicitantes de protección internacional, las personas migrantes –lo que incluye emigrantes retornados, además de inmigrantes -, personas cuya guardia y tutela sea o haya sido asumida por las Administraciones públicas y personas trabajadoras provenientes de sectores en reestructuración.

Igualmente, aunque el RDL 1/2023 no contempla dentro de los CAP al grupo constituido por personas mayores de 45 años, la LE lo hace, estableciendo una previsión específica, el artículo 52 (*Políticas de empleo para mayores de cuarenta*

y cinco años) establecido que lo son las personas demandantes de los servicios de empleo que hayan alcanzado la edad de cuarenta y cinco años, 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. Por tanto, la LE no solo incluye a este grupo de personas sino que lo especifica mucho más, ya que lo limita a quienes hayan perdido un empleo o estén en riesgo de perderlo y como circunstancia cualificada a considerar, el que cuenten con menores a cargo –este último, no como requisito requerido para la consideración como colectivo de atención prioritaria, sino como circunstancia agravante de la vulnerabilidad-. En cambio, a efectos de contratación laboral incentivada en el colectivo de mujeres, el RDL incluye a las mujeres víctimas de violencias sexuales, a las que no se refiere la LE, considerando tales a las mujeres mayores de 16 años que acrediten dicha situación de conformidad con lo previsto en el artículo 37 de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual.

En segundo lugar, se observa una mayor especificación o acotación del grupo de personas que tiene la consideración de CAP, en unos casos en la LE, mientras que en otros es más pormenorizado el RDL 1/2023. Así, la LE acota más el grupo de personas jóvenes que tiene la consideración de CAP, ya que junto a los que presentan una baja cualificación, la LE también incluye a los menores de treinta años beneficiarios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, al margen de su cualificación. En cambio en relación con las personas con capacidad límite o personas con trastornos del espectro autista, es el RDL el que hace una especial consideración de situaciones de discapacidad severa, menos especificadas en la LE, refiriéndose a ciertas discapacidades que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, que, conforme establece el artículo 6 c) del RDL 1/2023 lo 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.. Lo mismo sucede en el caso de personas “con responsabilidades familiares”, que se incluyen en el RDL 1/2023 sin definir las y que la LE concreta, considerando que lo son las personas con hijos menores de dieciséis años o personas a cargo, especialmente, las familias monomarentales y monoparentales. Del mismo modo, en relación con los mayores de 45 años, el RDL 1/2023.

También, (artículo 52). *Políticas de empleo para mayores de cuarenta y cinco años*, son CAP de las políticas de empleo las personas demandantes de los servicios de empleo que hayan alcanzado la edad de cuarenta y cinco años, 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. En cambio, este colectivo no está incluido en el listado del art. 4 del RDL 1/2023

como “personas de atención prioritaria” a los efectos de ser destinatarias de la contratación laboral incentivada, lo que no excluye que lo sean –beneficiarias- de otros programas o incentivos de impulso o mantenimiento del empleo estable-.

Para concluir con el análisis del RDL 1/2023, cierra esta sección 2ª, del capítulo I, el artículo 6, que contiene las definiciones de personas destinatarias de las medidas de fomento del empleo y a las que nos hemos referido en el análisis de cada CAP en el apartado anterior, observándose algunas diferencias entre el RDL 1/2023 y el TRLE/2015 al que remite (debiendo entenderse hecha la remisión a la vigente LE). Es decir, las discordancias han de resolverse, en tanto se adopta una nueva norma de incentivos a la contratación laboral y dado que el contenido del RDL se limita a un tipo de medida –bonificaciones-, en la consideración como CAP conforme a la nueva LE de los grupos que esta norma incorpora, aunque ciertos incentivos a la contratación laboral no puedan aplicarse a los nuevos colectivos, lo que determinará que, al menos, tengan dicho tratamiento en todas las medidas que no sean las bonificaciones concretamente previstas en el RDL (o la creación de programas específicos de incentivos para los nuevos CAP).

Volviendo al contenido jurídico de los colectivos de atención prioritaria para las políticas empleo, se garantiza el derecho al diseño de itinerarios personalizados, completos e integrales. En efecto, el artículo 50 LE establece que debiendo considerar las especiales circunstancias de estos colectivos, corresponde al Sistema Nacional de Empleo, en sus distintos niveles territoriales y funcionales y de manera coordinada y articulada asegurar el diseño de itinerarios individuales y personalizados de empleo 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. Estos itinerarios personalizados han de incluir de entre las diferentes medidas específicas existentes y aplicables, aquéllas que se ajusten mejor al perfil profesional de la persona en concreto, es decir, se ha de combinar la perspectiva colectiva –pertenencia a uno de los colectivos- como la individual subjetiva, concreta de la persona definida por su perfil profesional y necesidades específicamente individuales. La norma prevé, dadas las características de los CAP, cuando sea necesario, la coordinación de los servicios públicos de empleo con los servicios sociales mediante protocolos de coordinación.

La condición de colectivo prioritario comporta, además, el establecimiento de objetivos cuantitativos y cualitativos, hemos de entender globales y desagregados, y además con perspectiva de género. El cumplimiento de estos objetivos ha de ser evaluado por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales para valorar la procedencia de mantener las mismas acciones, o su modificación con el objetivo de alcanzar los objetivos propuestos. Con el fin de garantizar una atención integral a estos colectivos, se fortalecerá la coordinación con los servicios sociales, poniéndose en marcha los mecanismos e instrumentos jurídicos para ello.

Finalmente, la ley prevé la posibilidad de adoptar reglamentos para adaptar la relación de colectivos vulnerables de atención prioritaria, a la realidad socio-

laboral de cada territorio y de cada momento y cuando sea necesario la norma reglamentaria habrá de concretar la forma de identificar la pertenencia a tales colectivos.

A modo de cierre podemos concluir que “colectivo prioritario” para las políticas de empleo no es un concepto jurídico indeterminado, ni sociológico, ya que se cuenta con un concepto legal bien definido, del que se desprenden derechos concretos y mandatos a los poderes públicos. Se trata además de un elemento vertebrador de las políticas activas de empleo, es decir, la nueva LE no solo ha ampliado y especificado los colectivos de atención prioritaria, sino que lo eleva erigirlo en el modo de diseñar, desarrollar, aplicar evaluar todas y cada una de los programas, acciones y medidas de empleo. La perspectiva colectiva alcanza un desarrollo antes desconocido, lo que nos lleva a considerar que lo que realmente hace la LE es una clasificación por grupos sociales de los demandantes de empleo, para una prestación de servicios especializados a partir de la problemática aparejada a cada una de estas circunstancias. A tal fin es claro que se ha de hacer una aplicación presupuestaria coherente, sin que la norma imponga un reparto de proporcionalidad matemática, ni cuotas. Ello, es claro que no obsta, sino que lo presume, la existencia de programas o medidas específicamente diseñados para uno sólo de ellos como medida de acción positiva.