

Revista Internacional y Comparada de

**RELACIONES
LABORALES Y
DERECHO
DEL EMPLEO**

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

Comité de Gestión Editorial

Alfredo Sánchez-Castañeda (México)

Michele Tiraboschi (Italia)

Directores Científicos

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

Comité Evaluador

Henar Alvarez Cuesta (España), Fernando Ballester Laguna (España), Jorge Baquero Aguilar (España), Francisco J. Barba (España), Ricardo Barona Betancourt (Colombia), Miguel Basterra Hernández (España), Carolina Blasco Jover (España), Esther Carrizosa Prieto (España), M^a José Cervilla Garzón (España), Juan Escribano Gutiérrez (España), María Belén Fernández Collados (España), Alicia Fernández-Peinado Martínez (España), Marina Fernández Ramírez (España), Rodrigo Garcia Schwarz (Brasil), Sandra Goldflus (Uruguay), Miguel Ángel Gómez Salado (España), Estefanía González Cobaleda (España), Djamil Tony Kahale Carrillo (España), Gabriela Mendizábal Bermúdez (México), David Montoya Medina (España), María Ascensión Morales (México), Juan Manuel Moreno Díaz (España), Pilar Núñez-Cortés Contreras (España), Eleonora G. Peliza (Argentina), Salvador Perán Quesada (España), Alma Elena Rueda (México), José Luis Ruiz Santamaría (España), María Salas Porras (España), José Sánchez Pérez (España), Esperanza Macarena Sierra Benítez (España), Carmen Viqueira Pérez (España)

Comité de Redacción

Omar Ernesto Castro Güiza (Colombia), Maria Alejandra Chacon Ospina (Colombia), Silvia Fernández Martínez (España), Paulina Galicia (México), Noemi Monroy (México), Maddalena Magni (Italia), Juan Pablo Mugnolo (Argentina), Francesco Nespoli (Italia), Lavinia Serrani (Italia), Carmen Solís Prieto (España), Marcela Vigna (Uruguay)

Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista

Alfredo Sánchez-Castañeda (México)

Redactor Responsable de la Gestión Digital

Tomaso Tiraboschi (ADAPT Technologies)

La inserción laboral de las personas con trastorno del espectro autista ante la discriminación por razones de discapacidad: el nuevo reto de la política de empleo

Raquel VELA DÍAZ*

RESUMEN: Las situaciones de desigualdad se caracterizan por sus diferentes formas de expresión, que se manifiestan de una manera especial mediante la discriminación y la vulneración de derechos de determinados grupos de personas. En el ámbito laboral estas discriminaciones se manifiestan especialmente, siendo la discriminación por motivos de discapacidad en general, y de determinados tipos de discapacidad en particular, una de las más habituales. A este respecto, las personas con trastorno del espectro del autismo (TEA) conforman uno de los colectivos con más dificultades en la participación social y en el empleo. El presente artículo analiza la situación de las personas con trastorno del espectro autista desde la perspectiva de su inserción en el mercado de trabajo, y su reciente inclusión como uno de los colectivos de atención prioritaria para la política de empleo en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

Palabras clave: Discapacidad, trastorno del espectro autista, inserción laboral, empleo con apoyo, discriminación, políticas de empleo, Ley de Empleo.

SUMARIO: 1. Planteamiento inicial. 2. Una aproximación a las principales características del trastorno del espectro autista. 3. Especiales dificultades de participación en el mercado de trabajo de las personas con trastornos del espectro autista. 4. La protección de los derechos de las personas con discapacidad tras la reforma del artículo 49 de la Constitución Española. 5. La evolución normativa de los derechos laborales de las personas con discapacidad: especial atención a la referencia de las personas con TEA. 6. La inclusión de las personas con trastorno del espectro autista como colectivo de atención prioritaria de la política de empleo en la Ley de Empleo. 7. La necesaria atención personalizada y especializada de los colectivos prioritarios de la política de empleo por los servicios públicos de empleo: especial referencia a las personas con TEA. 8. A modo de reflexión final. 9. Bibliografía.

* Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Jaén (España).



The Labour Insertion of People with Autism Spectrum Disorder in the Face of Discrimination for Reasons of Disability: the New Challenge of Employment Policy

ABSTRACT: Situations of inequality are characterized by different forms of expression, which are manifested in a special way through discrimination and violation of the rights of certain groups of people. In the workplace, these discriminations are especially evident, with discrimination based on disability in general, and certain types of disabilities in particular, being one of the most common. In this regard, people with autism spectrum disorder (ASD) are one of the groups with the most difficulties in social participation and employment. This article analyses the situation of people with autism spectrum disorder from the perspective of their insertion into the labour market, and their recent inclusion as one of the groups of priority attention for employment policy in Act No. 3/2023, of 28 February, on Employment.

Key Words: Disability, autism spectrum disorder, labour insertion, supported employment, discrimination, employment policies, Employment Act.

1. Planteamiento inicial

Las situaciones de desigualdad se caracterizan por sus diferentes formas de expresión, que se manifiestan de una manera especial mediante la discriminación y la vulneración de derechos de determinados grupos de personas.

Las relaciones laborales constituyen uno de los ámbitos en el que las situaciones de discriminación se hacen más visibles y son más sensibles, no en vano la igualdad es un ingrediente esencial de nuestro sistema jurídico-laboral, de manera que informa la práctica totalidad de los temas fundamentales del Derecho del Trabajo¹.

Es innegable que las sociedades y los mercados de trabajo son cada vez más complejos, lo que supone, entre otras cuestiones, la aparición y la persistencia de diferentes formas de discriminación y exclusión. En este sentido, la discriminación por motivos de discapacidad en general en el ámbito laboral, y de determinados tipos de discapacidad en particular, es una de las más habituales y arraigadas. Por ello, no cabe desconocer que determinados colectivos de personas encuentran auténticos obstáculos sociales y jurídicos, tanto para el acceso al mercado de trabajo, como para el mantenimiento de su relación profesional².

La Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación supone un avance importante en este proceso en el derecho antidiscriminatorio español, dando cobertura a la legítima pretensión de que las personas sean tratadas por igual en cualquier momento y lugar, extendiendo su ámbito objetivo de aplicación, como no podía ser de otra manera, al ámbito de las relaciones laborales. Así, el art. 1.a) establece expresamente que esta Ley se aplicará al ámbito del empleo, por cuenta ajena y por cuenta propia, que comprende el acceso, las condiciones de trabajo, incluidas las retributivas y las de despido, la promoción profesional y la formación para el empleo.

Por su parte, el art. 2.1 de la Ley 15/2022 reconoce el derecho de toda persona a la igualdad de trato y no discriminación, detallando las causas por las que nadie podrá ser discriminado, entre ellas, «por razón de discapacidad». La norma no sólo incluye las tradicionales causas de discriminación ya recogidas en otros textos legislativos, sino que introduce

¹ J.L. MONEREO PÉREZ, S. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, G. RODRÍGUEZ INIESTA, *Contribuyendo a garantizar la igualdad integral y efectiva: la ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y no discriminación*, en *Revista Crítica de Relaciones Laborales*, 2022, n. 4, p. 12.

² *Vid.* un estudio exhaustivo desde las diferentes perspectivas de la discapacidad en J.L. MONEREO PÉREZ ET AL. (dirs.), *La protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Laborum, 2020.

también algunas más novedosas³.

El principio constitucional de fomento del empleo derivado del art. 40 de la Constitución Española, en combinación con el principio de igualdad de trato y no discriminación en el empleo (arts. 14 y 9.2 CE), constituyen el fundamento jurídico de las medidas de política activa de empleo y la determinación, a nivel legal, de los sujetos que, a lo largo del tiempo, por padecer rasgos personales o pertenecer a grupos sociales desfavorecidos, tienen dificultades en su acceso al mercado de trabajo que legitiman medidas de acción positiva para reequilibrar su situación de inferioridad en las oportunidades⁴.

El *Libro blanco sobre empleo y discapacidad* de 2023 pone de manifiesto que la tasa de actividad de las personas con discapacidad es relativamente muy baja, si se compara con la general de personas que no tienen reconocimiento alguno de la misma. En particular, ello es así en relación con las de carácter intelectual y mental, y no tanto en el campo de las sensoriales. Con todo, el carácter heterogéneo de las diferentes discapacidades y de las personas con discapacidad debería considerarse también en cuanto a las políticas de empleo, que desde luego deben atender de forma específica a las necesidades particulares de estos colectivos.

En este sentido, la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo recoge una ampliación cuantitativa de los colectivos de atención prioritaria para la política de empleo, por precisar una atención específica en el diseño y ejecución de las políticas de empleo ante las especiales dificultades que padecen para el acceso y mantenimiento del empleo, lo que conlleva una especial vulnerabilidad en su participación en el mercado de trabajo.

Uno de esos colectivos especialmente vulnerable que es objeto de atención y mención específica por primera vez en una Ley de Empleo, por tratarse de uno de los colectivos de personas con discapacidad que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, es el de las personas con trastorno del espectro autista.

El presente artículo analiza en profundidad la situación de las personas con trastorno del espectro autista desde la perspectiva de su inserción en el mercado de trabajo, la evolución normativa de los derechos laborales de las

³ Como puede ser la orientación o identidad sexual, la expresión de género, así como la enfermedad o condición de salud, estado serológico y/o predisposición genética a sufrir patologías y trastornos o la situación socioeconómica. *Vid.* un análisis de las causas de discriminación incluidas en la Ley 15/2022 en J.F. LOUSADA AROCHENA, *Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación: incidencia en el Derecho del Trabajo*, en *Revista de Jurisprudencia*, 2022, n. 50.

⁴ M.C. AGUILAR GONZÁLEZ, [La ampliación y concreción de los colectivos de atención prioritaria a los efectos de las políticas de empleo: ¿eran necesarias?](#), en *NET21*, 2023, n. 13.

personas con discapacidad, prestando una especial atención a la referencia de las personas con TEA en los textos normativos, y se aborda de manera específica su reciente inclusión como uno de los colectivos de atención prioritaria para la política de empleo en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

2. Una aproximación a las principales características del trastorno del espectro autista

El trastorno del espectro del autismo (TEA) es una condición de origen neurobiológico que afecta a la configuración del sistema nervioso y al funcionamiento cerebral. Acompaña a la persona a lo largo de su vida y afecta, fundamentalmente, a dos áreas del funcionamiento personal: la comunicación e interacción social, y la flexibilidad del comportamiento y del pensamiento⁵. La percepción y el procesamiento de información conduce a limitaciones significativas en las interacciones sociales básicas, lo que dificulta la planificación, toma de decisiones, resolución de problemas, control de los impulsos, inhibición de reacciones, flexibilidad de acción y el pensamiento.

Las características nucleares del TEA son específicas, aunque a veces pueden aparecer asociadas a otras condiciones como la discapacidad intelectual, trastornos del lenguaje o problemas de salud mental. No lleva asociado ningún rasgo físico y diferenciador, sino que solo se manifiesta a nivel de las competencias cognitivas de la persona y del comportamiento.

Cabe resaltar que las características que definen el trastorno del espectro autista no se traducen únicamente en dificultades, sino que en muchos casos también se asocian a determinadas capacidades, tales como: meticulosidad, curiosidad por temas muy específicos, conocimiento especializado sobre temas de su interés, sinceridad, honestidad, respeto y cumplimiento de las reglas establecidas, atención por lo detalles, buena adaptación y seguimiento de las rutinas, competencias en tareas mecánicas y repetitivas, tendencia a ser personas muy lógicas o capacidad para escuchar sin prejuicios.

La clasificación del autismo ha variado a lo largo de los años. El Manual Diagnóstico y Estadístico de Trastornos Mentales (DSM) elaborado por la Asociación Estadounidense de Psiquiatría y la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE) de la organización Mundial de la Salud, que son los sistemas de clasificación utilizados internacionalmente y que sirven de

⁵ CONFEDERACIÓN AUTISMO ESPAÑA, *Qué es el autismo*, en autismo.org.es, 9 agosto 2022.

referencia a profesionales de la salud para establecer diagnósticos clínicos, definían el autismo y sus trastornos asociados como “trastorno generalizado del desarrollo” (TGD), clasificándolo en cinco subtipos: el trastorno autista, el síndrome de Asperger, el trastorno desintegrativo infantil, el trastorno generalizado del desarrollo no especificado y el síndrome de Rett⁶.

Sin embargo, las últimas versiones de estos sistemas de clasificación (DSM-5 y CIE-11) han modificado la denominación de la categoría diagnóstica, sustituyendo el término “trastorno generalizado del desarrollo” (TGD) anteriormente utilizado, por el de “trastorno del espectro del autismo” (TEA), incluyendo a su vez este tipo de trastornos dentro de una categoría más amplia de “trastornos del neurodesarrollo”⁷. En lugar de hacer distinción entre diferentes subtipos, se especifican tres niveles de gravedad en los síntomas, de menor a mayor intensidad, según el nivel de apoyo que necesita la persona: Grado 1, Grado 2 y Grado 3.

De acuerdo con los datos mostrados en el *I Plan de Acción Estratégica Española en Trastorno del Espectro del Autismo 2023-2027*, en la última década se ha producido un crecimiento significativo de los casos identificados en la categoría de trastorno del desarrollo, pasando de 31.703 personas en 2013 a 87.227 en la actualidad. La Base de datos Estatal de Discapacidad, dependiente del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) identificó con fecha de 2021 a 127.612 personas con una valoración oficial de grado de discapacidad en la categoría de “trastorno del desarrollo”.

El nuevo baremo del reconocimiento del grado de discapacidad regulado en el Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, que ha entrado en vigor en abril de 2023 y que ha venido a sustituir al anterior RD 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, recoge los fundamentos del trastorno del espectro del autismo. Tal y como señala el preámbulo del RD 888/2022, dicho baremo se adapta al modelo social de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas,

⁶ P. MARCOS, [La clasificación del autismo, cuántos tipos existen y cuáles son sus características](#), en [www.20minutos.es](#), 25 diciembre 2022.

⁷ Según esta nueva clasificación, el síndrome de Rett ya no forma parte de esta categoría y el síndrome de Asperger desaparece y se incluye en los TEA. No obstante, aunque la categoría diagnóstica específica ha desaparecido de los sistemas de clasificación, se mantiene la denominación social de síndrome de Asperger por una cuestión de identidad y por el sentimiento de pertenencia que pueden presentar las personas que recibieron dicho diagnóstico.

adoptando el modelo biopsicosocial propuesto por la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud, según el cual la discapacidad se debe entender sobre la base de factores biológicos, pero también psicológicos y sociales. De manera más específica, este baremo supone un avance en la valoración del grado de discapacidad en el caso particular de las personas con trastornos del espectro del autismo, ya que incorpora la categoría de “trastorno generalizado del desarrollo” de manera independiente y diferenciada del diagnóstico de discapacidad intelectual, lo que visibiliza el impacto que las características nucleares del TEA tienen por sí mismas en el funcionamiento adaptativo y en la calidad de vida de las personas que lo presentan.

3. Especiales dificultades de participación en el mercado de trabajo de las personas con trastornos del espectro autista

La condición personal de discapacidad constituye, como ya hemos señalado, una causa legal de discriminación con particular manifestación en el marco de las relaciones laborales. No en vano las personas con discapacidad integran uno de los colectivos que mayores dificultades presentan en el acceso al mercado laboral, dificultades que pueden intensificarse dependiendo de las características de la discapacidad que se padece⁸.

La mayor parte de los estudios tanto de ámbito nacional como europeo que analizan la situación y el contexto vital de las personas con trastornos del espectro autista en su etapa adulta muestran, de manera general, la escasa integración social y especialmente laboral de estas personas.

De hecho, gran parte de las personas adultas con TEA no llevan a cabo ninguna actividad productiva o laboral, a lo que hay que unir su limitada integración en la comunidad. En definitiva, las personas con TEA constituyen uno de los colectivos con mayor riesgo de exclusión social y con mayores dificultades para su inserción en el mercado de trabajo ordinario. Es a través de la fórmula de empleo con apoyo como las personas con TEA han conseguido en mayor medida participar en el mercado de trabajo⁹.

A estas constantes referencias a su escasa integración social y

⁸ J.L. MONEREO PÉREZ, S. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, G. RODRÍGUEZ INIESTA, *op. cit.*, cit., p. 32.

⁹ CENTRO ESPAÑOL SOBRE TRASTORNO DEL ESPECTRO DEL AUTISMO, *I Plan de Acción Estratégica Española en Trastorno del Espectro del Autismo 2023-2027*, Real Patronato sobre Discapacidad, Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, 2024, pp. 22-23.

especialmente laboral, hay que unir que la amplia variedad de manifestaciones posibles en las personas con TEA hace muy difícil delimitar un único perfil de entre las personas candidatas a encontrar un empleo.

En este sentido, los datos de la última *Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y Situaciones de Dependencia* (EDAD) correspondiente al año 2020, pone claramente de manifiesto que estas dificultades mencionadas son muy superiores a las que presentan otros sectores de personas con discapacidad. Así, los resultados obtenidos muestran que las personas con discapacidad con un menor índice de ocupación laboral en la actualidad, son aquellas que presentan dificultades en las «interacciones y relaciones personales», con un 8% de ocupación, y las que presentan dificultades en el «aprendizaje, aplicación del conocimiento y desarrollo de tareas», con sólo un 4% de ocupación¹⁰. Sin embargo, las dificultades relacionadas con la audición, la movilidad o la visión, representan un 33%, un 31% y un 28% de ocupación, respectivamente¹¹. Se detecta así que las personas con trastornos del espectro autista se encuentran dentro de los colectivos con mayor riesgo de exclusión laboral.

Esas dificultades parten, en muchos casos, del mismo acceso a ofertas o puestos vacantes, dado que en ocasiones no consiguen entender los motivos o intenciones de las personas y tienen dificultades para anticiparse a las conductas de los demás, lo que puede generar desconcierto en un proceso de selección. Del mismo modo, las características de las personas con TEA en el ámbito de la comunicación limitan su acceso incluso a la información sobre oportunidades de trabajo.

Algunos de los estudios realizados también ponen de relieve que una vez que estas personas logran un empleo (en numerosas ocasiones de baja cualificación), las dificultades que presentan en las áreas relacionadas con lo social, la comunicación y la flexibilidad –autoorganización, comprensión de instrucciones, normas sociales de la empresa, relación con los compañeros y compañeras...– suponen un auténtico reto para ellas. En algunos casos, la discapacidad puede pasar desapercibida y otras personas que no conocen las características de las personas con TEA pueden no comprender sus

¹⁰ Estos resultados son incluso inferiores a los de la *Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y Situaciones de Dependencia* de 2008, en la que las personas que presentaban dificultades en las interacciones y relaciones personales tenían un índice de ocupación del 11% (frente al 8% de la Encuesta actual), y las que presentaban dificultades en la adquisición y aplicación de conocimientos y tareas, un 8% (frente al 4% de la Encuesta actual).

¹¹ INE, *Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y Situaciones de Dependencia (EDAD). Principales resultados. Año 2020*, Nota de prensa, 19 abril 2022.

dificultades¹².

Por su parte, los datos del INE sobre el empleo de las personas con discapacidad del año 2022 muestran que lo más destacable del colectivo de personas con discapacidad en general es su baja participación en el mercado laboral, situándose su tasa de actividad en el año 2022 en el 35,3%, 42,7 puntos inferior a la de la población sin discapacidad. Pero además, señala que la participación laboral está muy determinada por el tipo e intensidad de la discapacidad¹³.

En esta misma línea, los datos de Autismo Europa muestran que entre el 76% y el 90% de las personas adultas con autismo está desempleada y no desarrolla ninguna actividad productiva o laboral, lo que les convierte en el colectivo de la discapacidad con la más alta tasa de desempleo. A ello se suma, tal y como recoge el *I Plan de Acción Estrategia Española en Trastorno del Espectro del Autismo 2023-2027*, la brecha de género, no sólo porque las mujeres con trastorno del espectro autista tienen más limitado aún el acceso al mercado de trabajo, sino porque las oportunidades de empleo que se ofrecen con más frecuencia a estas mujeres se limitan en la mayoría de las ocasiones al desempeño de tareas domésticas o de limpieza.

Uno de los objetivos y líneas de actuación de la *Estrategia Española sobre Discapacidad 2022-2030* va dirigido a aumentar la tasa de actividad de las personas con discapacidad, asegurando su derecho a un empleo digno en entornos laborales abiertos, inclusivos y accesibles, y posibilitando su promoción y desarrollo laboral en igualdad de condiciones (Eje 1, Objetivo 2). Dicho objetivo determina, entre sus líneas de actuación, la necesidad de incorporar las realidades de las personas con trastornos del espectro del autismo, estableciendo pautas unificadas sobre la aplicación de la cuota de reserva en el empleo público.

En este sentido, resulta innegable que, para garantizar la calidad de vida, el desarrollo personal y la participación en sociedad de este colectivo especialmente vulnerable, el empleo y, en particular, el empleo en el sector público, puede suponer una gran oportunidad para conseguirlo con estabilidad, mejorando las barreras propias de estas patologías y las derivadas del todavía precario acceso a la función pública, planteándose como una oportunidad real y efectiva¹⁴.

¹² R. ÁLVAREZ PÉREZ ET AL., *Servicio de inserción laboral (empleo con apoyo) para personas con trastorno del espectro Autista*, en VV.AA., *I Congreso Nacional sobre el Empleo de las Personas con Discapacidad "Hacia la Plena Inclusión Laboral". 5 y 6 de marzo de 2015, Granada*, Universidad Internacional de Andalucía, 2016.

¹³ INE, *El Empleo de las Personas con Discapacidad (EPD). Año 2022*, Nota de prensa, 20 diciembre 2023.

¹⁴ N.M. GARRIDO CUENCA, C. DELGADO GARRIDO, *El acceso al empleo público de personas con*

También en esta línea, el *I Plan de Acción Estrategia Española en Trastorno del Espectro del Autismo 2023-2027* contempla como medida estratégica:

M22 Reconocer el diagnóstico de TEA y los ajustes necesarios en las convocatorias de empleo público de manera específica y diferenciada a la discapacidad intelectual, para facilitar el acceso a todas las personas con TEA y evitar su exclusión si este diagnóstico no aparece de manera concurrente o no se encuentra explícitamente reconocido.

Por último, cabe también mencionar que, respecto a la percepción de discriminación de las personas con discapacidad en las distintas situaciones de su vida cotidiana, los resultados de la citada EDAD de 2020 ponen de manifiesto que las personas cuya discapacidad afecta a las interacciones y relaciones personales son las que más han declarado sentir situaciones de discriminación, tanto en el ámbito escolar como en el laboral.

4. La protección de los derechos de las personas con discapacidad tras la reforma del artículo 49 de la Constitución Española

La Constitución Española, junto a la portuguesa, fue de las primeras en contemplar la protección de las personas con discapacidad, incluyéndose una referencia a las mismas en el art. 49, que dotó de una relevancia sin precedentes a las personas con discapacidad y que se redactó inicialmente en los siguientes términos:

Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.

La propia exposición de motivos de la Reforma del artículo 49 de la Constitución Española, de 15 de febrero de 2024, señala que «Este precepto situó en su día a España en la vanguardia de la protección de este colectivo,

discapacidad por trastorno del espectro autista. A propósito de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha 140/2023, de 26 de mayo, en *Revista Justicia & Trabajo*, 2023, n. 3, p. 124. Las autoras ponen de relieve que la sentencia analizada demuestra que, a pesar de los avances normativos, las medidas de integración en el mercado laboral de las personas con discapacidad y el sólido aval jurisprudencial a la discriminación positiva, las Administraciones Públicas sigue provocando situaciones restrictivas de derechos protegidos especialmente por instrumentos nacionales e internacionales.

al reconocerles expresamente la plenitud de los derechos previstos en el Título I de la Constitución y establecer un mandato de protección dirigido a todos los poderes públicos». Por otra parte, el mencionado artículo ha desplegado una notable influencia en la actuación de los poderes públicos y ha sido objeto de un considerable desarrollo legislativo. Sin embargo, los logros conseguidos en las últimas décadas habían conducido a la obsolescencia del contenido del art. 49 de la CE, por lo que resultaba imperiosa su actualización.

La normativa sobre protección de la discapacidad en España ha experimentado cambios importantes en los últimos años. Esto se debe a que ha pasado de sustentarse en una perspectiva médico-rehabilitadora – como se puede comprobar en la redacción original del art. 49 CE–, a proyectarse en una perspectiva de carácter más social, un cambio que tiene su origen en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas (2006) y que ha culminado en la reciente reforma legislativa del artículo 49 de la CE que entró en vigor en febrero de 2024.

En virtud de esta modificación, la nueva redacción del precepto se plantea en los siguientes términos:

1. Las personas con discapacidad ejercen los derechos previstos en este Título en condiciones de libertad e igualdad reales y efectivas. Se regulará por ley la protección especial que sea necesaria para dicho ejercicio.
2. Los poderes públicos impulsarán las políticas que garanticen la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad, en entornos universalmente accesibles. Asimismo, fomentarán la participación de sus organizaciones, en los términos que la ley establezca. Se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y los menores con discapacidad.

Entre las principales reflexiones que se desprenden de esta nueva redacción, podemos destacar las siguientes.

a) La primera de ellas está relacionada con la terminología, dado que se elimina del texto constitucional el término “disminuidos” para adoptar la expresión de “persona con discapacidad”, lo que separa a la persona de su circunstancia y, a su vez, abandona la utilización de una terminología que se considera denigrante por las organizaciones representativas de la discapacidad. Y es que en general y durante mucho tiempo, la terminología utilizada para denominar esta situación y a las personas afectadas ha estado cargada de connotaciones negativas, como es el caso del término “minusválido” o “minusvalía”.

Del mismo modo y como se ha indicado, se trata de superar una

perspectiva vinculada al modelo médico y rehabilitador –política de previsión, tratamiento, rehabilitación...– en favor de una concepción más social, que ha sido el eje central en torno al que ha ido evolucionando la protección jurídica de la persona con discapacidad en los últimos años, enfatizando así la perspectiva del ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad en condiciones de libertad e igualdad reales y efectivas, de acuerdo con el art. 1 de la citada Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

b) La segunda de ellas está relacionada con el impulso de las políticas que garanticen la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad. No obstante, cabe señalar que esta realidad está lejos de alcanzarse en el ámbito de los derechos laborales, siendo necesario mejorar esa inclusión social y la plena autonomía personal de las personas con discapacidad en materia de inserción en el mercado de trabajo¹⁵.

c) La tercera de ellas hace referencia al fomento de la participación de las organizaciones de la discapacidad en los términos que la ley establezca. Se trata de una mención de especial trascendencia dada la importante labor que el tejido social de la discapacidad ha llevado a cabo en favor de los derechos del colectivo. En este sentido, tanto la normativa nacional como la propia Convención reconocen un destacado papel a estas organizaciones a través del diálogo civil¹⁶.

d) Por último, la nueva redacción del precepto señala que se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y los menores con discapacidad. Se establece así la necesidad de impulsar acciones positivas específicas para las mujeres y los menores con discapacidad ante los supuestos acumulados de discriminación y de situaciones de desigualdad, lo que estaría en plena sintonía con los arts. 10, 14 y 39 CE.

5. La evolución normativa de los derechos laborales de las personas con discapacidad: especial atención a la referencia de las personas con TEA

El primer desarrollo del artículo 49 de la CE que supuso un avance importante en la regulación de los derechos de las personas con

¹⁵ *Vid.* un análisis de la reforma del art. 49 CE desde la perspectiva de los derechos laborales de las personas con discapacidad en E. CABERO MORÁN, *La reforma del artículo 49 de la Constitución Española y la protección especial de los derechos laborales de las personas con discapacidad*, en *Trabajo y Derecho*, 2024, n. 111.

¹⁶ R. ESTEBAN LEGARRETA, *El nuevo artículo 49 de la Constitución Española. Un comentario en perspectiva jurídico-laboral*, Brief AEDTSS, 2024, n. 32.

discapacidad se llevó a cabo mediante la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (más conocida como LISMI). Por ello, su artículo primero señalaba que «Los principios que inspiran la presente Ley se fundamentan en los derechos que el artículo cuarenta y nueve de la Constitución reconoce, en razón a la dignidad que les es propia, a los disminuidos en sus capacidades físicas, psíquicas o sensoriales para su completa realización personal y su total integración social, y a los disminuidos profundos para la asistencia y tutela necesarias». Si bien los términos empleados en ese momento, tanto en el título de la Ley como en el contenido de la misma ya precisaban una imperiosa actualización para reflejar los valores que inspiran la protección de las personas con discapacidad, se trató de la primera ley aprobada en España dirigida a regular la atención y los apoyos a las personas con discapacidad y sus familias, en el marco de los artículos 9, 10, 14 y 49 de la Constitución, lo que constituyó un avance relevante para la época.

En relación con los derechos de contenido laboral, su Título VII bajo la rúbrica *De la integración laboral* (arts. 37-48) recogió como finalidad primordial de la política de empleo de trabajadores con discapacidad su integración, en condiciones que garanticen la aplicación del principio de igualdad de trato, en el sistema ordinario de trabajo o, en su defecto, su incorporación al sistema productivo mediante la fórmula especial de trabajo protegido (art. 37).

En relación con las obligaciones de la parte empresarial la norma recogía, por un lado, en su art. 37 bis, la obligación de adoptar las medidas adecuadas para la adaptación del puesto de trabajo y la accesibilidad de la empresa, y por otro lado, en su art. 38, la de reserva de al menos el 2 por ciento de la plantilla para trabajadores con discapacidad en las empresas públicas y privadas que emplearan a 50 o más trabajadores. De manera excepcional, las empresas públicas y privadas podían quedar exentas de esta obligación, de forma parcial o total, bien a través de acuerdos recogidos en la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal y, en su defecto, de ámbito inferior, siempre que se aplicaran las medidas alternativas que se determinaran reglamentariamente.

Se contemplaba también la posibilidad de ejercer la actividad laboral en Centros Especiales de Empleo en los casos en que la persona por razón de la naturaleza o de las consecuencias de su discapacidad no pudiera ser empleada provisional o definitivamente para ejercer una actividad laboral en las condiciones habituales. La fórmula especial que menciona es la de relación laboral de carácter especial de las personas trabajadoras con discapacidad que presten sus servicios en Centros Especiales de Empleo

(arts. 41 y 42)¹⁷.

Debido a las nuevas tendencias y necesidades sociales que fueron surgiendo se aprobaron otros textos normativos –que siguen actualmente vigentes, si bien, se han introducido algunas modificaciones–, entre los que cabe mencionar los siguientes:

- el Real Decreto 290/2004, de 20 de febrero, por el que se regulan los enclaves laborales como medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad;
- el Real Decreto 469/2006, de 21 de abril, por el que se regulan las unidades de apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los Centros Especiales de Empleo. De acuerdo con su art. 3.1, los destinatarios finales de este programa serán los trabajadores con discapacidad de los Centros Especiales de Empleo, entre ellos, las personas con trastorno del espectro del autismo con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33%, colectivo que se añadió con posterioridad al precepto mediante la disposición final primera del Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la *Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024*;
- el Real Decreto 870/2007, de 2 de julio, por el que se regula el programa de empleo con apoyo como medida de fomento de empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo. Este Decreto hace una mención en su exposición de motivos a la diversidad y pluralidad que caracteriza a la población con discapacidad, debiéndose atender de formas diferentes según las demandas y necesidades que cada grupo de trabajadores con discapacidad presenta, citando expresamente dentro de este grupo a las personas con trastornos del espectro autista, por tener mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, una realidad que exige la adopción de medidas específicas que podrían considerarse de acción positiva, para estimular la empleabilidad de estos grupos de trabajadores con discapacidad que tienen más dificultades de inserción laboral. La norma recoge también entre los destinatarios finales del programa de empleo con apoyo en su art. 3.1.a) a las personas con trastorno del espectro del autismo, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33%, aunque cabe mencionar que el colectivo de personas con TEA fue añadido al

¹⁷ Art. 2.1.g) del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores y Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en los Centros Especiales de Empleo.

precepto con posterioridad mediante la disposición final 2.1 del Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la *Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024*.

Por otro lado, la disposición final segunda de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad autorizaba al Gobierno para que elaborara y aprobara antes de finales del año 2013 y previa consulta al Consejo Nacional de la Discapacidad, un Texto Refundido en el que se regularizara, aclarara y armonizara la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Dicha autorización dio lugar al vigente Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

El Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, no introduce ninguna mención específica a las personas con trastorno del espectro autista, sino que de manera genérica hace referencia a deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales.

En materia laboral, su Capítulo VI dedicado al Derecho al trabajo (arts. 35-47) comienza abordando las garantías del derecho al trabajo y la igualdad de trato, planteando a continuación los tipos de empleo en los que las personas con discapacidad pueden ejercer su derecho al trabajo (art. 37):

- empleo ordinario, en las empresas y en las administraciones públicas, incluido los servicios de empleo con apoyo;
- empleo protegido, en centros especiales de empleo y en enclaves laborales;
- empleo autónomo.

En relación con el empleo ordinario, la norma aborda la necesidad de adoptar medidas para prevenir o compensar las desventajas ocasionadas por la discapacidad como garantía de la plena igualdad en el trabajo y establece la cuota de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad, con particular manifestación en el empleo público (art. 59 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público) y en el marco de la contratación del sector público (Ley 9/2017, de 8 de noviembre).

De manera más reciente, cabe también señalar la aprobación de la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para la modificación de la Ley

Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad y de la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.

Por su parte, entre las menciones más destacadas al empleo de las personas con discapacidad contenidas en el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, la promoción y garantía de la igualdad efectiva y la no discriminación de las personas trabajadoras con discapacidad vienen recogidas en los arts. 4.2. c) y e) que hacen referencia los derechos que tienen las personas trabajadoras en su relación laboral; en el art. 11.4. e) que en relación con el contrato formativo establece que los límites de edad y la duración máxima del contrato formativo no serán de aplicación cuando se concierte con personas con discapacidad; en el art. 17 que aborda la no discriminación en las relaciones laborales, entre otras cuestiones, por motivos de discapacidad, estableciendo en su apartado 2 que «podrán establecerse por ley exclusiones, reservas y preferencias para ser contratado libremente», y en el apartado 3 se permite también al Gobierno la adopción de medidas de reserva, duración o preferencia en el empleo que tenga por objeto facilitar la colocación de trabajadores demandantes de empleo, así como otorgar subvenciones, desgravaciones y otras medidas para fomentar el empleo de grupos específicos de trabajadores con especiales dificultades para acceder al empleo; en el art. 20.3 que respecto de la dirección y control de la actividad laboral establece la aplicación de la «consideración debida a su dignidad y teniendo en cuenta, en su caso, la capacidad real de los trabajadores con discapacidad»; en el art. 40.5 y 7 respecto de la movilidad geográfica; en el art. 51.5 que en relación con el despido colectivo señala que mediante convenio colectivo o acuerdo alcanzado durante el periodo de consultas se podrán establecer prioridades de permanencia a favor de colectivos tales como las personas con discapacidad; y en el art. 54.2. g) que establece la consideración de incumplimiento contractual y, por tanto, posible causa de despido el acoso por razón de discapacidad.

Junto a la anterior, la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales regula en su art. 25 la protección de trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos laborales, haciendo referencia a los trabajadores que tengan reconocida la situación de discapacidad física, psíquica o sensorial a efectos de evaluación de riesgos, adopción de medidas preventivas específicas y asignación de puestos de trabajo.

De manera más concreta, la necesidad de inclusión del colectivo de personas con trastorno del espectro autista en el mercado de trabajo está contemplada en el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la *Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024*, que incluye como personas con discapacidad que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo a las personas con trastorno del espectro del autismo, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por ciento.

La consideración social de la discapacidad plasmada en la normativa estatal también ha inspirado la legislación relativa a la discapacidad en el ámbito de las Comunidades Autónomas¹⁸. Así, a modo de ejemplo y sin ánimo de exhaustividad hacemos referencia a la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón; la Ley 9/2018, de 21 de diciembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad de Cantabria; la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y Atención a las Personas con Discapacidad de Andalucía; la Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad de Castilla y León; o la Ley 11/2003, de 10 de abril, sobre el Estatuto de las Personas con Discapacidad de la Comunidad Valenciana.

Estas regulaciones autonómicas sobre discapacidad recogen y se inspiran tanto en el principio de no discriminación e inclusión de estas personas, como en el principio de transversalidad de las políticas que se dirijan a potenciar sus capacidades, eliminar las barreras que les impiden interactuar con el entorno y garantizar su participación en los distintos ámbitos de la sociedad, si bien, cabe apuntar que en ninguna de ellas encontramos una mención específica a las personas con trastorno del espectro autista.

Por su parte, en las últimas décadas la protección de las personas con discapacidad se ha visto impulsada por el Derecho Internacional, siendo el contenido de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad aprobada el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y ratificada por España el 3 de diciembre de 2007 (su entrada en vigor se produce el 3 de mayo de 2008) el eje central de dicha protección. La Convención implicó por primera vez a nivel internacional desviar el foco de las limitaciones derivadas de la discapacidad para ponerlo en la inclusión social de las personas. Esto

¹⁸ Un estudio exhaustivo centrado en la Comunidad Autónoma de Andalucía en J.L. MONEREO PÉREZ, M.N. MORENO VIDA, J.A. MALDONADO MOLINA (dirs.), *Empleo y protección social de las personas con discapacidad en Andalucía*, Comares, 2023.

supuso la consagración del enfoque de derechos de las personas con discapacidad, de modo que considera a las personas con discapacidad como sujetos titulares de derechos y los poderes públicos están obligados a garantizar que el ejercicio de esos derechos sea pleno y efectivo.

La Unión Europea también lleva varias décadas construyendo una estrategia progresiva de apoyo a los derechos de los ciudadanos europeos con discapacidad. La nueva *Estrategia Europea sobre los derechos de las personas con discapacidad 2021-2030*, que se basa en su predecesora (*Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020*) y contribuye a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, se articula en torno a diversas áreas de intervención orientadas a las personas con discapacidad, entre las que podemos destacar tres de ellas: disfrutar de los derechos de la Unión, nivel de vida digno y vida independiente e igualdad de acceso y no discriminación. Dentro de esta última área, en relación con el acceso a una educación accesible e inclusiva, la Estrategia Europea hace una mención específica a los «estudiantes con alguna discapacidad invisible como el autismo», instando a los Estados miembros a adoptar medidas adicionales para poder hacer la educación más inclusiva y accesible para todos en los diferentes niveles educativos.

6. La inclusión de las personas con trastorno del espectro autista como colectivo de atención prioritaria de la política de empleo en la Ley de Empleo

La Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo (posteriormente Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo) introdujo importantes cambios respecto a la anterior de 1980¹⁹, entre otros, el reconocimiento explícito en su art. 2.d) del objetivo de «asegurar políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral». El artículo 19 octies de dicha norma (art. 30 en el texto refundido de 2015) definió los considerados como “colectivos prioritarios”, es decir, los formados por aquellas personas que, como consecuencia de sus especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo, requieren un tratamiento específico y tuitivo-compensador²⁰.

A este respecto, dicha Ley de Empleo configuró legalmente y desde una concepción genérica a las personas con discapacidad como colectivo

¹⁹ Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo.

²⁰ S. OLARTE ENCABO, *Políticas de Empleo y Colectivos con Especiales Dificultades. La “Subjetivación” de las Políticas Activas de Empleo*, Aranzadi, 2008.

prioritario con especial dificultad de integración en el mercado laboral. La específica situación de estas personas requería que tanto la legislación como el ámbito político tuviesen en cuenta esa especial dificultad para adoptar las acciones positivas necesarias para evitar la discriminación en el marco del empleo.

La reciente Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo establece un nuevo marco de políticas activas de empleo poniendo el acento sobre el concepto de empleabilidad, que la define 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» (art. 3.b).

Sobre este concepto transversal e integrador de “empleabilidad”, la Ley 3/2023 identifica los llamados colectivos de atención prioritaria para la política de empleo, que los define en su art. 3. d) «como aquellos colectivos con especiales dificultades para el acceso y mantenimiento del empleo y para el desarrollo de su empleabilidad», a los que dedica el Capítulo V, enumerando a las personas que los conforman en su art. 50.

Es cierto que la configuración de estos colectivos como tal no es nueva. Ya la Ley Básica de Empleo de 1980 reguló la posibilidad de adoptar programas destinados a fomentar el empleo de los trabajadores con dificultades de inserción en el mercado de trabajo. También en el ámbito europeo desde la Cumbre de Luxemburgo de 1997, conforme a la *Estrategia Europea de Empleo*, se promovió la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo (jóvenes, discapacitados, mujeres, inmigrantes y parados de larga duración) con la adopción de una serie de medidas que beneficiaran a estos colectivos, con el fin de favorecer su inserción social y a la vez evitar cualquier forma de discriminación²¹. Y en términos similares, como ya hemos señalado, el texto refundido de la Ley de Empleo de 2015 ya contenía un precepto bajo la rúbrica *Colectivos prioritarios* (art. 30) orientado a «fomentar el empleo de las personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo, especialmente 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, con respeto a la legislación de extranjería, u otros que se puedan determinar, en el marco del Sistema Nacional de Empleo».

²¹ R. CRISTÓBAL RONCERO, *Colectivos de atención prioritaria de la política de empleo*, Brief AEDTSS, 2023, n. 18.

Una de las novedades legislativas más importantes que introduce la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo en su art. 50, está relacionada con la ampliación de estos colectivos de atención prioritaria para la política de empleo, sistematizando en este precepto a todos los colectivos de personas considerados bajo esta óptica.

Como ya se ha señalado, las personas con discapacidad ya se identificaban como colectivo prioritario de las políticas de empleo de la anterior Ley de Empleo, considerándose también como personas destinatarias de actuaciones o medidas de acción positiva para promover su acceso al empleo a través del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, a través de múltiples vías como el empleo ordinario y empleo con apoyo, centros especiales de empleo y enclaves laborales, etc.

Pero la importante novedad que presenta la actual Ley de Empleo es la ampliación de los colectivos vulnerables de atención prioritaria respecto a la anterior consideración²². En el caso concreto de las personas con discapacidad, cabe resaltar como inclusión de especial trascendencia la mención específica que por primera vez se hace en una Ley de Empleo a las personas con TEA en los siguientes términos: «se considerarán colectivos vulnerables de atención prioritaria, a los efectos de esta ley, a las personas con trastornos del espectro autista». Y aunque previamente se hace una mención genérica a las personas con discapacidad, la norma otorga, como se puede comprobar, un protagonismo concreto a las personas con este tipo de trastorno.

Se trata de una identificación muy significativa, porque por primera vez se establece, en una norma con rango legal, una diferencia en cuanto a la dificultad de acceso al empleo, que puede ser muy orientativa en un futuro a los efectos de establecer medidas diferenciadas para unos colectivos de

²² Los nuevos colectivos que se incluyen en el art. 50 de la Ley de Empleo son: personas con capacidad intelectual límite, personas con trastornos del espectro autista, personas LGTBI, en particular trans, personas beneficiarias de protección internacional y solicitantes de protección internacional en los términos establecidos en la normativa específica aplicable, personas víctimas de trata de seres humanos, mujeres con baja cualificación, mujeres víctimas de violencia de género, personas gitanas, o pertenecientes a otros grupos poblacionales étnicos o religiosos, personas trabajadoras provenientes de sectores en reestructuración, personas afectadas por drogodependencias y otras adicciones, personas víctimas del terrorismo, así como personas cuya guardia y tutela sea o haya sido asumida por las Administraciones públicas, personas descendientes en primer grado de las mujeres víctimas de violencia de género y personas adultas con menores de dieciséis años o mayores dependientes a cargo, especialmente si constituyen familias monomarentales y monoparentales.

personas con discapacidad y otras²³.

Es también una demanda histórica del movimiento asociativo del autismo, entre otras cuestiones, por su elevadísimo porcentaje de paro, por lo que ha venido reivindicando que se considere a las personas con TEA, de manera específica, como colectivo de alta vulnerabilidad.

A su vez, el art. 50.1 de la Ley de Empleo especifica que, respecto al colectivo de personas con discapacidad, se reconocerá como personas con discapacidad que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, a las personas con trastorno del espectro del autismo, con un grado de discapacidad reconocida igual o superior al 33 por ciento. Junto a las personas con trastornos del espectro autista, la norma también incluye en este grupo a las personas con parálisis cerebral, con trastorno de la salud mental y con discapacidad intelectual. En el caso de las personas con discapacidad física o sensorial se reconocerán a las que tengan un grado reconocido igual o superior al 65 por ciento también como colectivo de personas con discapacidad que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo.

Esta especificación de lo que se consideran personas con discapacidad que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo está en consonancia con el previo art. 5.c) del Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, que ya incluía dentro de este grupo a 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. En estos mismos términos, 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, también las incluye en su art. 6.c) como personas destinatarias de las medidas de fomento del empleo.

Y es que, ante la altísima tasa de desempleo que vienen padeciendo de una manera especial las personas con TEA, se requieren políticas específicas. Sin embargo, estas habían quedado diluidas durante mucho tiempo en el colectivo genérico destinatario del Real Decreto 870/2007, de 2 de julio, por el que se regula el programa de empleo con apoyo como medida de fomento de empleo de personas con discapacidad en el mercado

²³ J. CABEZA PEREIRO, *Los derechos de las personas con discapacidad: el derecho a un trabajo digno*, en CEDID (ed.), *Libro blanco sobre empleo y discapacidad*, Real Patronato sobre Discapacidad, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2023, p. 263.

ordinario de trabajo, hasta el empuje dado al colectivo por el citado RD 818/2021 y que posteriormente ha quedado incluido de manera individualizada en el art. 50.1 de la Ley de Empleo.

Se reconoce así por primera vez a las personas con trastornos del espectro del autismo como un colectivo de atención prioritaria para la política de empleo dentro de la Ley de Empleo, reflejando la concreción que ya se establecía en las últimas regulaciones de las políticas activas de empleo, tal y como se ha señalado. Se trata de una incorporación necesaria por las especiales circunstancias de estas personas, lo que significa que en base a dichas circunstancias, el Sistema Nacional de Empleo debe articular el diseño de itinerarios individualizados y personalizados de empleo, combinando las diferentes medidas y políticas ajustadas al perfil profesional de las personas y a sus necesidades específicas.

Se coloca así a la persona, como ha apuntado un sector de la doctrina, en el centro de las políticas de empleo, bajo el prisma de la atención a sus necesidades, generando mercados inclusivos²⁴.

En relación a esta importante inclusión particularizada en la norma, el *I Plan de Acción Estratégica Española en Trastorno del Espectro del Autismo 2023-2027* contempla dos medidas estratégicas de especial importancia:

M21 Fomentar el empleo y la formación para el empleo de las personas en el espectro del autismo, garantizando la sostenibilidad de los programas y apoyos que requiere el colectivo, en el marco de la nueva Ley de Empleo.

[...]

M23 Desarrollar políticas de empleo que reconozcan a las personas con TEA con un grado de discapacidad igual o superior al 33% como personas que presentan una mayor dificultad en el acceso al empleo, de acuerdo con la nueva Ley de Empleo.

Por otro lado, y para intensificar lo anterior, el art. 50 de la Ley de Empleo señala que los programas específicos y las medidas de acción positiva se reforzarán en los supuestos en que se produzcan situaciones de interseccionalidad, es decir, en aquellos casos en los que una persona pertenezca a varios colectivos determinados como prioritarios para la política de empleo. Resulta innegable que la discriminación múltiple y la discriminación interseccional son realidades de particular incidencia en las relaciones laborales, pese a los escasos estudios y pronunciamientos judiciales que abordan esta cuestión²⁵. Sin embargo, la información e

²⁴ M.C. AGUILAR GONZÁLEZ, *op. cit.*

²⁵ *Vid.* un estudio de estas situaciones en F.M. FERRANDO GARCÍA, [La discriminación múltiple](#)

investigación sobre esta realidad son esenciales para el diseño de políticas de empleo eficaces, dado que en el ámbito laboral la especial situación de vulnerabilidad de las personas afectadas por este tipo de discriminaciones reclama la adopción de medidas de acción positiva y de tutela del legislador.

La Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación introduce en su art. 6.3 la definición de lo que se considera discriminación múltiple e interseccional, y aunque resultan muy parecidas, puede observarse una clara distinción entre ellas. Por un lado, la discriminación múltiple se produce cuando una persona es discriminada de manera simultánea o consecutiva por dos o más causas de las previstas en la citada Ley, y la discriminación interseccional se produce cuando concurren o interactúan diversas causas de las previstas en dicha ley, generando una forma específica de discriminación.

También en esta línea, la perspectiva de género debe hacerse extensiva y aplicarse de manera transversal a las políticas activas de empleo de los colectivos prioritarios. Así, el art. 50.2 de la Ley de Empleo establece que la condición de colectivo prioritario determinará el establecimiento de objetivos cuantitativos y cualitativos, con perspectiva de género, que deberán establecerse simultáneamente a la identificación, y el art. 51 aborda la perspectiva de género en las políticas de empleo.

Aunque resulta innegable esta importante novedad legislativa que implica una ampliación muy notable de los colectivos de atención prioritaria para la política de empleo, este engrosado catálogo de colectivos que incorpora la actual Ley de Empleo, podría producir el efecto contrario al perseguido, por el riesgo de distorsionar de algún modo el importante concepto de “colectivo prioritario” como tal, lo que puede dar lugar a que no se consigan los objetivos principales establecidos en la norma, orientados, tal y como subraya el art. 50.1 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». Pese a ello, resulta de especial trascendencia dar una visibilidad específica y concreta a determinados colectivos a los que el Sistema Nacional de Empleo debe brindar servicios, recursos y atención, con el fin de mejorar su situación laboral, como es especialmente el caso de las personas con trastorno del espectro del autismo.

e interseccional en el ámbito laboral, en *Revista de Trabajo y Seguridad Social – CEF*, 2018, n. 428.

7. La necesaria atención personalizada y especializada de los colectivos prioritarios de la política de empleo por los servicios públicos de empleo: especial referencia a las personas con TEA

El reconocimiento por parte de la Ley de Empleo de colectivos que por su especial vulnerabilidad se consideren como prioritarios para la política de empleo, requiere, sin duda, una atención personalizada e individualizada de los mismos. Por ello, entre los objetivos de la política de empleo, el art. 4. e) incorpora «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». Aunque este requerimiento ya se establecía en la anterior Ley de Empleo, se hacía con una menor intensidad.

Para la atención de las personas con discapacidad que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, se necesita contar con personal de los servicios públicos de empleo y de las entidades colaboradoras cuyo perfil profesional esté especializado en el desarrollo de políticas de empleo para dar una respuesta adecuada a los demandantes de ocupación con estas características. En este sentido, el art. 30 de la Ley de Empleo establece que se incluirán en los planes de formación de las plantillas de personal, las acciones necesarias para la adquisición de las competencias que permitan atender las nuevas realidades y los diferentes perfiles demandantes de ocupación, incluidas las personas con discapacidad. De manera más específica respecto al colectivo objeto de estudio, el precepto añade que «se incluirá formación específica en accesibilidad cognitiva para atender las especiales necesidades de las personas con discapacidad intelectual o con trastorno del espectro del autismo».

Si bien el planteamiento y el reconocimiento de la necesidad de una atención personalizada y especializada resulta totalmente adecuado y queda acertadamente recogido en la norma, especialmente respecto de las personas con discapacidad que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, surge un interrogante inevitable: si su aplicación práctica será real o será totalmente utópica, quedando como una mera declaración de buenas y novedosas intenciones por parte del legislador. Se trata de una duda razonable, teniendo en cuenta la dinámica existente hasta ahora en la atención de estos colectivos, especialmente de los demandantes de empleo con trastorno del espectro autista, dado que en general, el personal de los servicios públicos de empleo no cuenta con formación especializada para atender estos perfiles tan específicos, ni para diseñar políticas de empleo que den respuesta a los demandantes de ocupación con

estas características. Puede ocurrir que los actuales requerimientos de la norma desborden a las instituciones públicas de empleo.

Por otro lado y en relación con la atención de estos colectivos prioritarios en función de las peculiaridades de los distintos territorios, el art. 50.3 de la Ley de Empleo establece que los servicios de empleo de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la atención que deberán prestar a los colectivos considerados como prioritarios, pueden identificar sus propios colectivos de atención prioritaria, con la finalidad de prestarles una atención diferenciada en función de la situación socio-laboral de ese territorio concreto. Por ello, se podrá adaptar la relación de colectivos vulnerables de atención prioritaria a través de desarrollo Reglamentario a esta realidad socio-laboral territorial, concretándose, cuando sea preciso, la forma de identificar la pertenencia a estos colectivos (art. 50.4).

Otra de las implicaciones de la inclusión de las personas con trastorno del espectro autista (junto a otros grupos concretos) como colectivo de atención prioritaria de la política de empleo es la necesaria atención especializada en la intermediación laboral de manera posterior a su inscripción como persona demandante de empleo y la asunción del acuerdo de actividad, dado que la norma exige, de conformidad con el art. 40.1. d) que se les presten los apoyos necesarios para que sus circunstancias personales, sociales o familiares no se traduzcan en barreras a lo largo del proceso de intermediación laboral.

8. A modo de reflexión final

La evolución de nuestra sociedad exige una respuesta más amplia y eficaz para abordar los retos que tiene por delante en materia de inclusión, ciudadanía y disfrute de derechos humanos y libertades fundamentales en todos los ámbitos, sin discriminación.

Tal y como señala el *Libro blanco sobre empleo y discapacidad*:

La inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad implica la igualdad y no discriminación en el ejercicio de sus derechos y en la toma de sus decisiones. Debe venir amparada por políticas que aborden la discapacidad desde la transversalidad y la reafirmación de que estas personas gozan de los mismos derechos humanos y libertades fundamentales universales –incluidos los derechos laborales– que las demás personas. Exige, asimismo, superar pluralidad de estereotipos, entre ellos, los relativos al rendimiento y productividad de las personas con discapacidad.

La discriminación por motivos de discapacidad en general en el ámbito laboral, y de determinados tipos de discapacidad en particular en dicho ámbito, es una de las más habituales y arraigadas.

Por este motivo, no cabe desconocer que determinados colectivos de personas encuentran auténticos obstáculos sociales y jurídicos, tanto para el acceso al mercado de trabajo, como para el mantenimiento de su relación profesional. Por ello, el carácter heterogéneo de las diferentes discapacidades y de las personas con discapacidad debería considerarse también en cuanto a las políticas de empleo, que desde luego deben atender de forma específica a las necesidades particulares de estos colectivos.

La mayor parte de los estudios tanto de ámbito nacional como europeo que analizan la situación y el contexto vital de las personas con trastornos del espectro autista en su etapa adulta muestran, de manera general, la escasa integración social y especialmente laboral de estas personas. Las personas con TEA constituyen uno de los colectivos con mayor riesgo de exclusión social y con mayores dificultades para su inserción en el mercado de trabajo, siendo además el colectivo de personas con discapacidad con la más alta tasa de desempleo. De ahí la importancia de su inclusión en las políticas de empleo de manera particularizada, dadas las especiales dificultades que tienen para acceder y mantenerse en el mercado laboral.

Por ello, las recientes normativas en materia de empleo junto a las principales estrategias para el empleo futuro han incorporado a las personas con trastornos del espectro del autismo como colectivo de atención prioritaria de la política de empleo.

La Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo ha optado por ampliar los colectivos vulnerables de atención prioritaria de las políticas de empleo, lo que indica una voluntad de extender ese concepto a otros grupos de personas ante la realidad social de las mismas frente al mercado de trabajo. En este sentido, es especialmente destacable la mención específica que por primera vez se hace en una Ley de Empleo a las personas con TEA en los siguientes términos: «se considerarán colectivos vulnerables de atención prioritaria, a los efectos de esta ley, a las personas con trastornos del espectro autista».

Se trata de una incorporación en la norma absolutamente necesaria por las especiales circunstancias de estas personas, lo que significa que en base a dichas circunstancias, el Sistema Nacional de Empleo debe articular el diseño de itinerarios individualizados y personalizados de empleo, combinando las diferentes medidas y políticas ajustadas al perfil profesional de las personas y a sus necesidades específicas. La inclusión de este colectivo de una manera específica da respuesta también a una demanda histórica del movimiento asociativo del autismo.

Se coloca así a la persona en el centro de las políticas de empleo, dando una visibilidad particular y concreta a las personas con trastorno del espectro autista como colectivo al que el Sistema Nacional de Empleo debe brindar servicios, recursos y atención, con el fin de mejorar su situación laboral.

9. Bibliografía

- AGUILAR GONZÁLVIZ M.C. (2023), *La ampliación y concreción de los colectivos de atención prioritaria a los efectos de las políticas de empleo: ¿eran necesarias?*, en NET21, n. 13
- ÁLVAREZ PÉREZ R., LOBATÓN RODRÍGUEZ S., ROJANO MARTÍNS M.A., CALA GIL R., DÍAZ CAMPOS A., GARRIDO GOMENDIO I., SCHOOL C., SÁNCHEZ TOLEDANO R. (2016), *Servicio de inserción laboral (empleo con apoyo) para personas con trastorno del espectro Autista*, en VV.AA., *I Congreso Nacional sobre el Empleo de las Personas con Discapacidad "Hacia la Plena Inclusión Laboral". 5 y 6 de marzo de 2015. Granada*, Universidad Internacional de Andalucía
- CABERO MORÁN E. (2024), *La reforma del artículo 49 de la Constitución Española y la protección especial de los derechos laborales de las personas con discapacidad*, en *Trabajo y Derecho*, n. 111
- CABEZA PEREIRO J. (2023), *Los derechos de las personas con discapacidad: el derecho a un trabajo digno*, en CEDID (ed.), *Libro blanco sobre empleo y discapacidad*, Real Patronato sobre Discapacidad, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030
- CENTRO ESPAÑOL SOBRE TRASTORNO DEL ESPECTRO DEL AUTISMO (2024), *I Plan de Acción Estrategia Española en Trastorno del Espectro del Autismo 2023-2027*, Real Patronato sobre Discapacidad, Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030
- CONFEDERACIÓN AUTISMO ESPAÑA (2022), *Qué es el autismo*, en autismo.org.es, 9 agosto
- CRISTÓBAL RONCERO R. (2023), *Colectivos de atención prioritaria de la política de empleo*, Brief AEDTSS, n. 18
- ESTEBAN LEGARRETA R. (2024), *El nuevo artículo 49 de la Constitución Española. Un comentario en perspectiva jurídico-laboral*, Brief AEDTSS, n. 32
- MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030 (2022), *Estrategia Española sobre Discapacidad 2022-2030. Para el acceso, goce y disfrute de los derechos humanos de las personas con discapacidad*
- FERRANDO GARCÍA F.M. (2018), *La discriminación múltiple e interseccional en el ámbito*

- laboral*, en *Revista de Trabajo y Seguridad Social – CEF*, n. 428, pp. 19-54
- GARRIDO CUENCA N.M, DELGADO GARRIDO C. (2023), *El acceso al empleo público de personas con discapacidad por trastorno del espectro autista. A propósito de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha 140/2023, de 26 de mayo*, en *Revista Justicia & Trabajo*, n. 3, pp. 121-148
- INE (2023), *El Empleo de las Personas con Discapacidad (EPD). Año 2022*, Nota de prensa, 20 diciembre
- INE (2022), *Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y Situaciones de Dependencia (EDAD). Principales resultados. Año 2020*, Nota de prensa, 19 abril
- LOUSADA AROCHENA J.F. (2022), *Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación: incidencia en el Derecho del Trabajo*, en *Revista de Jurisprudencia*, n. 50
- MARCOS P. (2022), *La clasificación del autismo, cuántos tipos existen y cuáles son sus características*, en www.20minutos.es, 25 diciembre
- MONEREO PÉREZ J.L., MORENO VIDA M.N., MALDONADO MOLINA, J.A. (dirs.) (2023), *Empleo y protección social de las personas con discapacidad en Andalucía*, Comares
- MONEREO PÉREZ J.L., MORENO VIDA M.N., MÁRQUEZ PRIETO A., VILA TIerno F., MALDONADO MOLINA J.A. (dirs.) (2020), *La protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Laborum
- MONEREO PÉREZ J.L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO S., RODRÍGUEZ INIESTA G. (2022), *Contribuyendo a garantizar la igualdad integral y efectiva: la ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y no discriminación*, en *Revista Crítica de Relaciones Laborales*, n. 4, pp. 11-42
- OLARTE ENCABO S. (2008), *Políticas de Empleo y Colectivos con Especiales Dificultades. La “Subjetivación” de las Políticas Activas de Empleo*, Aranzadi

Red Internacional de ADAPT



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

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a redaccion@adaptinternational.it.

