

I Congreso Nacional sobre el Empleo de las Personas con Discapacidad

"Hacia la Plena Inclusión Laboral"

5 y 6 de marzo de 2015, Granada



Edita:



Organizan:



MINISTERIO
DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES
E IGUALDAD



LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO Y EL PLAN ANUAL DE EMPLEO: ¿NUEVOS RETOS PARA EL DESARROLLO DE LA OCUPABILIDAD DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD?¹

Ramón López Fuentes

Profesor Contratado Doctor

Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Sevilla

1. Introducción

El binomio discapacidad y empleo nos parece un aspecto recurrente en las medidas legislativas sobre el mercado de trabajo y empleo; en aras a desarrollar y facilitar el acceso a mecanismos que corrijan la alta tasa de desocupación o desempleo de un colectivo tan amplio. Situación que, por desgracia, si bien no es exclusiva de un colectivo concreto² -como se aprecia en las estadísticas del Servicio Público de Empleo³, o del INE⁴-, sí que es especialmente importante en el colectivo que nos ocupa. Un problema que no siempre es percibido como tal socialmente, al existir ciertas ideas preconcebidas, y hasta cierto punto con calado social, de que discapacidad y acceso a prestaciones de protección social van prácticamente unidas y son inmediatas⁵.

Para huir de los tópicos, creemos que basta con ser realistas y analizar porqué la discapacidad cobra tanta relevancia a efectos del denominado derecho del empleo⁶. O mejor dicho, basta con partir de que al igual que para el resto de ciudadanos el empleo ha de ser entendido como un derecho esencial, que forma parte, en este caso, del derecho fundamental a la integración, en cuanto instrumento de autonomía y desarrollo personal. Con ello, tendremos la base para entender que estamos ante un mandato a los poderes públicos, para que diseñen y conjuguen las medidas necesarias para dar una respuesta unitaria y completa a la diversidad de situaciones que un colectivo tan amplio puede presentar en la materia.

Un problema que va más allá de lo terminológico -en algunos casos incluso de forma desafortunada⁷-. Ya que si algo caracteriza al colectivo de personas con discapacidad es la especialidad de cada caso, con una única característica común: atender a una necesidad real de personas que padecen algún tipo de limitación personal física o psíquica que les dificulta la realización de ciertas actividades de la vida diaria, incluido el hecho de acceder a un empleo digno y de calidad, pero que no les limita su propio día a día.

2. Marco normativo del derecho para el empleo y la discapacidad: un campo cada vez más amplio

A la hora de centrarnos en el objeto de nuestra comunicación creemos necesario precisar el carácter limitado de la misma. Obviamente, esa limitación se debe a varios factores que van más allá de una extensión concreta del texto. Ello nos obliga a reseñar sólo cuestiones muy concretas en la materia, pero que han de considerarse con carácter

1 LOPEZ FUENTES, R. Profesor contratado doctor del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la US. Trabajo que entronca con la línea de investigación del EURLAB SEJ-103.

2 Que en términos absolutos está muy por encima de la media europea, con niveles realmente preocupantes en torno al 24% -por más que dichas cifras oscilen según la fuente de referencia: datos de la EPA, del SPEE...-. Pero, en cualquier caso importantes. Sobre todo, en colectivos concretos con aspectos subjetivos relevantes, como ha destacado tanto la Comisión Europea, el FMI e incluso la propia OIT se señalan como realmente graves en nuestro país, que sin desconocer el avance económico del país siguen sin corregir la brecha existente en algunos materias relacionadas con el empleo. Al respecto es muy claro el informe OIT sobre España: crecimiento con Empleo, 2014: calidad empleo, incremento salarios, lucha desempleo. Edit. OIT, 2014.

3 Al respecto, vid. <http://www.empleo.gob.es/es/estadisticas/index.htm>

4 En concreto, vid nota de prensa del INE de 5 de diciembre de 2014 sobre datos referentes a 2013, complementados desde el propio INE para 2014, aunque en este caso no estén totalmente extrapolados pero muestran una tendencia reiterativa.

5 Lo que lleva a un cierto panorama engañoso en la materia y que permite oír afirmaciones del tenor de ¿sí ya tienes «una paga» para qué trabajar, con la de parados que hay? No olvidemos que una cuestión no incluye a la otra, máxime por cuanto ello nos llevaría a plantearnos el verdadero tenor y sentido de ambos órdenes normativos. Ámbitos que, a nuestro juicio, deben estar en plena sintonía, como al respecto ya se señala en la presentación de VV. AA. Coord: CARDONA RUBERT, M.B y CABEZA PEREIRO (2014), J., Políticas Sociolaborales. Edit. Civitas- Thomson Reuter.

6 O mejor dicho, y como ya se recoge en alguna norma al respecto, de un derecho para el empleo, A efectos de diferenciar del marco más general que supone el derecho del empleo como cuerpo normativo que regula también las condiciones en las que se desarrollan las relaciones de trabajo, tanto en su acceso, como una vez que comienzan las mismas, ya sean por cuenta propia o por cuenta ajena. Ello es especialmente claro cuando analizamos la política de bonificaciones, reducciones y subvenciones en materia de cotizaciones sociales que de esa forma permite apreciar la funcionalidad que puede tener la obligación de cotizar a efectos de desarrollar ese derecho para el empleo. Al respecto vid. LÓPEZ FUENTES, R. (2009). La obligación económica de cotizar al Sistema de Seguridad Social. Edit. Servicio Publicaciones de la US. Formato digital, p. 203.

7 Donde la unificación de medidas en materia de empleo se desarrolla en torno al concepto de discapacidad. Término que cobra fuerza frente al de personas minusválidas o incluso incapacitadas -conceptos más propios del ámbito del derecho de la protección social-, que se consideran en atención a la naturaleza de posibles prestaciones y no tanto de la capacidad general de la persona frente a los estándares sociales, como venía recogiendo el Decreto 383/1984, de 1 de febrero, pero que con la propia expansión del derecho al empleo van limitándose, como puede verse en la Ley 27/2009, de 30 de diciembre.

170

general a la misma, al referirse al cómo entender el nuevo marco que puede abrirse a la hora de programar acciones concretas para el acceso al empleo de las personas con discapacidad⁸, y del papel que en dicho plano puedan tener los grupos de interés que agrupan a tales colectivos.

Si se quiere avanzar normativamente en medidas que frenen y limiten las altas tasas de desocupación, así como remover las trabas que puedan aparecer en el acceso al empleo de las personas con discapacidad, hay que partir del establecimiento de principios básicos y comunes -y hasta cierto punto reiterativos- que aparecen en las normas más cercanas en la materia, y que afectan por igual a cualquiera que desee acceder al mercado de empleo o trabajo. De forma que la complejidad normativa ya existente, y a la que hemos aludido, no impregne también las acciones mediatas y diferenciadas que en cada caso procedan a aplicarse en la intermediación para el empleo, perdiendo así su efectividad⁹. Por lo que, en primer lugar, hay que tener claro posibles criterios de clasificación y organización de las normas en la materia.

Aun cuando podamos acudir a diferentes criterios de clasificación para agrupar las normas en materia de empleo-discapacidad, quizás el más sencillo sea el considerar el origen de aquellas. De esa forma podremos determinar no sólo su prelación normativa, si no también su mayor o menor adecuación, así como su efectividad de cara a entender qué hay realmente de novedoso en la materia, y quéno lo es. En concreto, podemos encontrar normas:

- a) Internacionales, que si bien no son novedosas sí que podemos considerar que en los últimos tiempos han visto reforzada su referencia y protagonismo¹⁰. Así, nos parece necesario releer los convenios de la OIT¹¹, la Carta Social Europa¹² y el propio tratado de la Unión¹³, en cuanto base para el desarrollo de la Estrategia Europea del Empleo en el horizonte 2020, en relación a la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea¹⁴ - y como hay cuestiones esenciales en materia de discapacidad y empleo que condicionan el desarrollo de los textos nacionales-, sin perder de vista un marco esencial como la denominada nueva Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad¹⁵.
- b) Nacionales, en cuanto se sitúan en el eje central del denominado derecho para el empleo. Ya que el contenido de nuestro texto constitucional en la materia cobra sentido¹⁶ si conjugamos e interpretamos el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su integración social¹⁷, conjuntamente con la Ley Básica de Empleo. Completadas, a su vez, desde el nuevo marco de referencia que abre la Estrategia Española para la Activación del Empleo, y su correspondiente desarrollo normativo¹⁸. Tanto en lo que compete al Plan Anual de Empleo¹⁹, como a los diferentes Reglamentos de desarrollo que poco a poco van apareciendo²⁰,

8 Por más que la extensión normativa de los temas relacionados con el empleo y la discapacidad sea amplia y compleja, dando lugar en los últimos años a un cuerpo normativo extenso y prolijo en la materia que conecta con el pertinaz problema estructural que el desempleo tiene en nuestro país, acentuado por la crisis económica, y su impacto en colectivos concretos, amén de otros factores externos. VVAA, Coord. MONEREO PÉREZ, J. L.(2011). Manual de Política y Derecho del Empleo. Tecnos, p. 15.

9 Complejidad que está condicionada no sólo por el volumen de normas existentes, y el sentido más o menos técnico de las mismas, si no por la necesidad de que dichas medidas tengan carácter transversal como indican RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. y CALVO GALLEGOS, J. Lecciones de Derecho del Empleo. Edit. Tecos. 2007 o VVAA, coord. VALDÉS DAL-RE (2012), Comentarios a la Ley de Empleo. Edit. Wolters-Kluwer.

10 Como viene ocurriendo con algunos pronunciamientos del orden social para corregir y cuestionar determinadas decisiones legislativas que parecen olvidar planteamientos claramente superados, pero que parece necesario volver a tratar, aún cuando referentes a otras materias, como por ejemplo en materia de causalidad del despido o sobre el sentido de la duración del período de prueba.

11 Al respecto tanto las Recomendaciones 99, 168 o la concerniente a la gestión de las discapacidades en los lugares de trabajo; los convenios 111. 122 o 159, así como diferentes informes, estudios... www.ilo.org.

12 En concreto a destacar el art 15, «Derecho de las personas minusválidas a la autonomía, a la integración social y a la participación en la vida de la comunidad. Para garantizar a las personas minusválidas, con independencia de su edad y de la naturaleza y el origen de su minusvalía, el ejercicio efectivo del derecho a la autonomía, a la integración social y a la participación en la vida de la comunidad, las Partes se comprometen, en particular:

- a tomar las medidas adecuadas para procurar a las personas minusválidas orientación, educación y formación profesional en el marco del régimen general, siempre que sea posible, o en caso contrario, a través de instituciones especializadas, ya sean públicas o privadas;
- a promover su acceso al empleo mediante todas las medidas encaminadas a estimular a los empleadores para que contraten y mantengan empleadas a las personas minusválidas en el entorno habitual de trabajo y a adaptar las condiciones de trabajo a las necesidades de los minusválidos o, cuando ello no sea posible por razón de la minusvalía, mediante el establecimiento o la creación de empleos protegidos en función del grado de incapacidad. Estas medidas pueden exigir, en determinados casos, el recurso a servicios especializados de colocación y de apoyo;
- a promover su plena integración y participación social, en particular, mediante la aplicación de medidas, incluidas las ayudas técnicas, dirigidas a superar las barreras a la comunicación y a la movilidad y a permitirles acceder a los transportes, a la vivienda, y a las actividades culturales y de ocio».

13 De especial atención son los arts 145 y 146 del TFUE.

14 En concreto, los art. 26, 29 y 31.

15 En cuanto verdadero texto conceptual y arranque de los compromisos que pueda asumir nuestro ordenamiento, así como aquellas otras que con carácter territorial puedan aplicarse, como ocurre con la "Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad", por citar otros ámbitos más allá del europeo.

16 En cuanto plasmación de los artículos, 40, 41 y 49 de la CE.

17 Como norma de integración, aprobada por RD 1/2013, de 29 de noviembre -BOE 289, de 3 de diciembre de 2013-, integrando y superando algunos de los planteamientos previos, dado el tiempo pasado y las modificaciones que en otros órdenes se han dado. Un avance que creemos no lo es sólo a título de reunificar y superar cierto inmovilismo en los más de 25 años de vigencia normativa previa, como recogen VVAA. Coord. LORENZO GARCÍA R. y PÉREZ BUENO, L.C. (2007). Tratado sobre discapacidad. Aranzadi.

18 En adelante EEAE, Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, publicado BOE 203 de 25 de septiembre de 2014, donde precisamente creemos necesario destacar su artículo primero cuando realiza una enumeración amplia de normas a considerar en la materia, por más que, obviamente, faltasen las referencias necesarias a la Ley 18/2014, de 15 de octubre.

19 En adelante PAE, aprobado en Resolución del 5 de septiembre de 2014, publicado en BOE 232, de 24 de septiembre.

20 Al respecto p.e. RD 7/2015, de 16 de enero sobre la cartera común del Servicio Nacional de Empleo, BOE 31 de 5 de febrero de 2015.

y que habrán de aparecer -especialmente relevante nos parece el desarrollo de la materia de formación para el empleo-.

- c) Autonómica, ya que junto a la legislación estatal son numerosas y de variado origen las normas que las Comunidades Autónomas tienen en la materia²¹. Ya que tanto el Empleo, como los Servicios Sociales y la Asistencia Social forman parte de las materias sobre las que tienen potestad legislativa las CCAA²². Materia que en el caso de Andalucía no sólo aparece referenciado en nuestro Estatuto de Autonomía, si no en la Ley de Atención a las Personas con Discapacidad, así como en otras normas específicas en materia de empleo²³.
- d) La negociación colectiva y otras medidas convencionales²⁴, en cuanto verdaderos instrumentos normativos - o cuanto menos de creación de obligaciones convencionales entre las partes que los realicen-, tanto en lo que se refiere a condiciones de acceso al empleo, como a efectos del mantenimiento del empleo²⁵, e incluso que tengan en sí la razón de ser de la institución²⁶.

Ante un panorama como el descrito nos centraremos en las posibles novedades que a la materia aportan la aprobación de la EEAE y y el PAE -para no reiterarnos o divagar en aspectos propios de un estudio de mayor envergadura sobre la materia y sin perjuicio de lo que aporten o puedan aportar otras normas de desarrollo, de reciente o próxima aparición-.

3. Aspectos a destacar en la EEAE en relación a las políticas activas de empleo para personas con discapacidad

La actual EEAE enlaza con la previa Estrategia Española para el Empleo 2012-2014, reconociendo algunos de los incumplimientos en torno a la misma, y aportando por la necesidad de medidas drásticas en un escenario complicado.

Se adopta un nuevo rumbo, que a partir de las reformas ya iniciadas, avance y proceda al cambio de tendencia al que aspira la Estrategia Europea para el Empleo, horizonte 2020²⁷, que dejando al margen otras muchas consideraciones sobre los antecedentes de dicha normativa²⁸, sí que desgrana la realidad que supone la alta tasa de desempleo existente en nuestro país.

La EEAE, además de dar cumplimiento al contenido de la LBE²⁹, se autojustifica a lo largo de su desarrollo. Y sólo de una lectura íntegra de la misma cobran sentido los cambios que se proponen para el desarrollo del conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo,

21 En adelante CCAA.

22 Sin perjuicio de ser también un campo abonado a las discrepancias y resoluciones de nuestro Tribunal Constitucional, a efectos de aplicar el sentido del juego de los arts. 148 y 149 de la CE.

23 Ya sea para desarrollar aspectos propios de la legislación estatal, como para aportar medidas específicas de la propia Comunidad Autónoma. Un debate que no es nuevo, pues realmente entronca con el concepto de contributividad que en nuestro ordenamiento de Protección Social se aplica, como ya destacan Sentencias del Tribunal Constitucional como las 68/1982 y 121/1983. En esa línea puede ser interesante el enfoque transversal que inspira el Decreto-Ley 6/2014 de 29 de Abril de la Junta de Andalucía, sobre desarrollo del programa de Empleo@joven, donde la discapacidad se ve como medida adicional, y no diferenciada en sí, para la aplicación de las acciones correspondientes en cada caso, amén de que se reconozca el papel que tienen entidades concretas vinculadas a las personas con discapacidad para participar en dichas acciones, ya sea desde la propias consejerías, como desde los instrumentos de accesibilidad que se ponen a disposición de los usuarios. Así vid www.discapacidadenandalucia.es

24 Tanto a nivel nacional, como internacional. Ejemplo de ello son los Acuerdos Sectoriales y Acuerdos Marco sirven de instrumentos para trasladar medidas propias de los países de referencia en materia de discapacidad y empleo de la sociedad matriz a otras sedes nacionales. No obstante hay que reconocer que dichas medidas son escasas y con ciertas limitaciones en cuanto a su impacto, máxime por cuanto la crisis ha afectado y frenado el nivel de desarrollo de dichos acuerdos. Vid. PATZER, H-W y RRÜB, S. (2014). «Los Acuerdos Marco Internacionales. ¿Un Instrumento para Imponer los Derechos Humanos Sociales?». febrero, p. 13. Estudio de acceso libre en la red.

25 No olvidemos que esta es una materia que incluso va más allá de lo que tradicionalmente se considera objeto de la negociación colectiva, al respecto RODRÍGUEZ- PIÑERO ROYO, M., La responsabilidad social corporativa: una oportunidad y un desafío para todos, en www.juntadeandalucia.es/empleo/carl/ observatorio, así como en la guía impresa sobre la materia, por CAMEIOD CANEDA, M., Edit. CARL 2007, p. 70. De ahí que algunas empresas -especialmente aquellas de dimensión internacional- lo deriven hacia la consideración de buenas prácticas en materia de RSC, especialmente en atención al principio de "igualdad de oportunidades y contratación responsable", vid BALLESTER PASTOR, I. (2007). «El distintivo de calidad empresarial como manifestación de la responsabilidad social corporativa y su repercusión en las prácticas empresariales defensoras de la igualdad de oportunidades. Estudio de Derecho internacional y comunitario», Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales nº67/2007, p. 180. Ya sea dicha acción dentro del sector público o privado. Vid. Melle Hernández, M. (2007), «La responsabilidad Social dentro del sector público», Revista Vasca de Economía, p. 97 y ss.

26 Como ocurre con las numerosas Asociaciones y Fundaciones que manera específica trabajan cada día en esa "gran labor social", que difícilmente tiene un efecto económica mediato, pero que sí tiene un alto coste y valor social.

27 La Estrategia gira en torno a la consecución de cinco objetivos comunes que han de orientar la actuación de los Estados miembros y de la Unión en relación con el fomento del empleo, de forma que se llegue a la Creación empleo para, al menos, 75% población entre 20 y 64 años; la mejora de las condiciones para la I+D+I—> incremento del PIB (3%); el cumplimiento de los objetivos de lucha contra el cambio climático y el uso eficiente de la energía; la mejora de los niveles educativo y el fomento de la integración social avanzando en la reducción de la pobreza. A partir de dichos objetivos se han definido diez directrices orientadas a alcanzar un crecimiento "inteligente, sostenible e integrador", alrededor de las cuales giran los programas nacionales de reformas, teniendo en cuenta un modelo de cambio y necesaria adaptación por lo que se establecen directrices de orientación para los programas nacionales de reformas, por lo que en la materia son especialmente importantes las directrices séptima a décima, en cuanto instrumentos esenciales de lucha contra el desempleo, la pobreza y la exclusión social. Al respecto vid http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm

28 En cuanto necesaria evolución de los postulados de las instituciones europeas, cit. Gorelli Hernández, J. (2012). «La política de Empleo en Europa y la Evolución de sus Estrategias», p. 1-3.

29 Artículos 3, 4 y 4 bis.

172

por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas -reforzando la acciones para el mantenimiento del empleo y la promoción profesional de las personas ocupadas-, y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social³⁰.

En esa tarea es lógico, por tanto, hacer especial hincapié en la necesidad de evaluar dichas actuaciones, y avanzar en el fortalecimiento y modernización de los instrumentos administrativos y de servicio que los poderes públicos aportan en materia de políticas de empleo³¹. Destaca el protagonismo que se da a la orientación y la formación, de manera que el desarrollo normativo de la materia entronque con la posibilidad de apostar por cambios que completen, mejoren y desarrollen modificaciones de impacto en nuestro modelo productivo, siendo esencial en esa tarea una mayor coordinación de los Servicios Públicos de Empleo. De manera que se favorezca así una mayor integración en el mercado de empleo, haciéndolo más competitivo y de mayor calidad³², amén de evitar duplicidades y despilfarro de recursos.

¿Cómo afectan los objetivos de la EEAE a las situaciones de discapacidad? De partida, hemos de tener presente una idea tradicional en la materia: que estamos ante un amplio colectivo social que obliga a diseñar medidas diferenciadas, para dar cumplimiento no sólo a las obligaciones internacionales suscritas por nuestro país, sino a nuestro propio sistema normativo, aunque ahora se intente que dichas actuaciones sean transversales al conjunto de decisiones que se desarrollen normativamente a posteriori, pues, específicamente no hay una referencia a los mismos. Luego, a nuestro juicio, cuando se alude a personas con especiales problemas de empleabilidad hay que incluir a dicho sector de población. Por lo que hay que entender que se sigue incorporando la discapacidad como un hecho subjetivo diferenciador; pero ya no hay que hacerlo sólo de manera excluyente o diferenciada a la hora de ser abordado, si no que dicha situación puede ser valorada conjuntamente con otras características personales del sujeto como son la edad³³ o el sexo. Luego, no parece necesario plantearlo ya tanto como un factor exclusivo³⁴.

Creemos que de esa forma se trata, por un lado, de superar la relación entre la terminología propia del Derecho de la Protección Social y la del Derecho del Empleo en la materia. De manera que habrá que hacer un importante trabajo definitorio a la hora de dilucidar qué es realmente relevante a la hora de hablar de discapacidad para el empleo, e integrar medidas tan amplias como colectivos o situaciones puedan darse³⁵.

Pero, y en segundo término, también así se avanza hacia modelos más simples e integrados. Donde la continuidad y efectividad de los programas y acciones que dan lugar a la financiación de medidas de creación de empleo no sean automáticas, si no que las mismas estén sometidas a evaluaciones objetivas sobre resultados, eficiencia y servicio a la ciudadanía³⁶. Partiendo para ello de una mayor «centralización coordinada» en el diseño de progra-

30 Aunque la misma también tiene mucho de «autopublicidad» y bastante indeterminación, amén de numerosas remisiones a normas de desarrollo cuyos plazos previstos para aparecer ya se están incumpliendo y que ya se habían apuntado desde otros ámbitos, al menos parcialmente, como referencia vid el VII Acuerdo para la Concertación Social en Andalucía, de 2009, en su p.42.

31 Con especial atención a la mayor coordinación de los actores públicos, amén de su traslado y colaboración con otros entes privados, por cuanto precisamente en sí misma es el resultado del trabajo coordinado del ministerio de Empleo, de las CCAA y de los propios interlocutores sociales, dando así cumplimiento «...a la Recomendación del 8 de julio de 2013 del Consejo de la UE a España de realizar una reforma de las políticas activas de mercado de trabajo, orientadas a la consecución de resultados, fortaleciendo la focalización y la eficiencia de las orientaciones. Asimismo, recomienda reforzar y modernizar los servicios públicos de empleo para garantizar una asistencia individualizada a los desempleados según sus perfiles y necesidades de formación; reforzar la eficacia de los programas de recualificación para los trabajadores de más edad y de escasa cualificación. Finalmente, recomienda poner en funcionamiento el portal único de empleo y acelerar la aplicación de la colaboración público-privada en los servicios de colocación».

32 Aunque sea a costa de sacrificar otros ingresos y de agilizar la participación de terceros en la intermediación del mercado de trabajo, como desarrolla la Ley 18/2014, de 15 de octubre, BOE de 17 de octubre.

33 Que sí se formula como verdadera frontera estandarizada -en cuanto menores de 26 años y mayores de 55 años- para adoptar las medidas necesarias para lograr que, a partir del análisis de la realidad que hace la EEAE. se centren los objetivos de la misma en aras a garantizar políticas activas de empleo que sean efectivas para dar cobertura a personas «con especiales dificultades».

34 Pero con una visión integradora y conjugadora de las mismas, que permita una más fácil aplicación y evaluación de los programas y acciones, como aparece en la propia Exposición de motivos del texto. Por más que ello se traduzca en una mayor transparencia en las actuaciones de terceros, amén de mayores cargas y obligaciones que pueden hacer salir del sistema a determinadas asociaciones y agrupaciones cuya viabilidad se asocia a la existencia de subvenciones y colaboraciones que ahora pueden estar más limitadas y, por supuesto, más controladas.

35 En éste sentido la STJUE de 18 de diciembre de 2014, asunto C-334-13 puede ser muy ilustrativa, ya que habla de discapacidad en términos muy generales y sobre una situación que objetivamente podría quedar al margen del concepto médico-social que venimos manejando habitualmente y, por tanto, más allá de lo que tradicionalmente podemos entender a efectos del reconocimiento de prestaciones de Seguridad Social o de Asistencia Social. Por tanto, por encima de otras consideraciones sobre contributividad o asistencialidad del Sistema de Protección Social y, por tanto, dotando de mayor autonomía a las previsiones que incluso puedan apartarse desde diferentes actuaciones, sean administrativas o judiciales. Un debate que puede ser enriquecedor si conectamos también con la cada vez más visualización de las denominadas «enfermedades raras» y las necesidades educativas que pueden aparejar trastornos de conducta derivados de afecciones neuronales...etc. Obviamente, con el escenario actual de recortes en materia educativo-sanitaria poco creemos que se avance en esa línea, por lo que la oportunidad puede quedar en una verdadera salva al viento y que sean los propios interesados quiénes finalmente hayan de buscar posibles soluciones y alternativas, incidiendo en un problema mal o poco resuelto: la propia visibilidad de las personas que sufren algún tipo de discapacidad.

36 Circunstancias que justifican no sólo la introducción de nuevos términos y atribución de sentido a los mismos - en su apartado 4, cuando se analiza el sentido de servicios y programas, y que el RD 7/2015 completa en su art. 3.-, y completado por el hecho de fijar criterios de idoneidad -centrados en los puntos que desarrolla el Plan Anual de Empleo-. De esa manera se obliga a cumplir con una serie de ítems concretos a la hora de acceder o colaborar con la Administración, con nuevos estándares de exigencia y garantía, atendiendo a unas sería de elementos vertebrados que destacan el desarrollo de modelos de gestión por competencias. Exigencias que están muy en la línea de lo que ya se establece a nivel de la UE, donde se apuesta por la simplificación y agrupación de acciones, tal y como se indica por BERNAD GARCÍA, R. (2014). Guía para la financiación europea. Programas Sociales 2014-2020. Edita Plataforma de ONG de Acción Social, p. 38. Consultable también en www.plataformaong.org.

mas o acciones³⁷, aunque en la elección de aquellos pueda existir cierto grado de discrecionalidad por parte de las CCAA, en aras a lograr objetivos concretos, aunque condicionados por temas presupuestarios -e incluso del cumplimiento y no reiteración de un catálogo mínimo común de servicios-³⁸.

Para dar cumplimiento a dichas previsiones de la EEAE articula la necesidad de desarrollar una red normativa encabezada por el Plan Anual de Empleo, pero que sólo podemos entender completa cuando se aprueben el resto de reglamentos de desarrollo³⁹.

4. El Plan Anual de Empleo y otras normas de desarrollo

Para dar cobertura ejecutiva al contenido de la EEAE se aprueba el Plan Anual de Empleo⁴⁰. Norma central, pero no única, para afrontar los cambios que propone la EEAE y cuyo exponente más inmediato se recoge en el RD 7/2015, sobre la Cartera Común de Servicios del SPEE, que, obviamente ha de completarse en fechas futuras.

La principal virtualidad del Plan Anual de Empleo, a nuestro entender, está no sólo en su texto, sino en su carácter limitado y en el marcado carácter técnico⁴¹. Por cuanto su necesaria adaptación anual obliga y permite correcciones mediatas, por más que el cumplimiento de objetivos estructurales condicione cierta estabilidad de las medidas que puedan adoptarse.

A lo largo del texto del PAE encontramos menciones expresas a la discapacidad como factor diferenciador en materia de empleo⁴², si bien, y como hemos anticipado, hay que entender la discapacidad como un elemento vertebrador más a la hora de planificar los programas y medidas correspondientes a cada uno de los ejes que centran la norma.

El PAE se convierte así en un verdadero compromiso de actividad. No sólo por parte del SPEE, sino de las comunidades autónomas, ya que es el máximo exponente de esa tarea de «mayor coordinación y colaboración administrativa»⁴³. En cuanto que en el mismo se recogen los programas y acciones a desarrollar por aquellas y que habrán

37 «Esta nueva Estrategia se articula en torno a seis ejes (orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo) previamente consensuados entre el Servicio Público de Empleo Estatal y las comunidades autónomas.

Además cuenta con objetivos estratégicos y estructurales. Los objetivos estratégicos se aprobarán por el Gobierno, son selectivos y se dirigen a un ámbito o finalidad concretos. Los objetivos estructurales son estables, exhaustivos y deben cubrir todo el ámbito de las políticas activas.

Ambos objetivos (estructurales y estratégicos) están relacionados entre sí, de forma que cada comunidad priorizará los que considere conveniente, para conseguir el objetivo final y ser eficientes con el gasto que realicen en políticas activas. Para ello, cada objetivo tendrá un indicador que medirá final de cada año si se han cumplido los objetivos y que condicionara el reparto de los fondos destinados a las políticas de activación para el empleo.

Por ello, esta nueva Estrategia permitirá transparencia y anticipación en la propuesta de los programas por parte de todas las comunidades autónomas, que de forma más flexible podrán proponer las medidas que consideren más convenientes destinadas a cumplir objetivos predeterminados y a priorizar en función de su importancia, y todo ello dentro de la necesaria gradualidad que debe imperar entre el sistema anterior y el nuevo modelo».

38 Que, aunque mantienen su capacidad para decidir medidas complementarias, a nuestro juicio ello puede dar lugar a un menor margen de acción, por cuanto el elenco de decisiones que conforman el catálogo común es mayor y son las CCAA las que habrán de aplicar las mismas, dada su ejecución descentralizada. Por lo que los objetivos a lograr ahora se planifican de forma más general, y se concretan dentro de cada eje de manera integrada, de forma que se logre mayor transparencia y efectividad a un catálogo de servicios comunes, donde el papel de las CCAA puede quedar más limitado por la obligación de cumplir límites económicos comunes, en aras al cumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

39 Y que mucho nos tememos que pese a estar muy avanzados los trabajos sobre los mismos puedan tener un año electoral que condicione la idoneidad de su aparición, como demuestra todo el tema relacionado con la formación y el reconocimiento profesional y, donde pese a lo que desde el punto de vista político se nos quiera hacer, hay un más que saludable ámbito de cooperación entre los Servicios Públicos de Empleo, en aras a lograr la «igualdad de acceso, la cohesión social y la complementariedad entre la unidad de mercado y la diversidad territorial».

40 En cuanto instrumento esencial para «...continuar con la mejora de la coordinación entre las distintas Administraciones implicadas en la realización de las acciones y medidas de políticas activas de empleo, de cara a conseguir una eficaz utilización de los recursos destinados a facilitar la inserción laboral de los trabajadores desempleados en el mercado laboral a la par que una mayor eficiencia en el uso de los mismos».

41 El Plan Anual de Política de Empleo 2014 que se presenta, contiene el conjunto de los servicios (acciones) y programas (medidas) que cada Comunidad Autónoma llevará a cabo, comprendiendo tanto los que establezca libremente, ajustándose a la realidad de las personas desempleadas y del tejido productivo de su ámbito territorial, como los servicios (acciones) y programas (medidas) de ámbito estatal que son de aplicación en todo el Estado, con independencia del ámbito territorial en el que vivan las personas destinatarias de las mismas.

42 En concreto, en el eje tercero, sobre oportunidades de empleo, respecto al desarrollo de Programas para la inserción laboral de personas con discapacidad en el mercado protegido (centros especiales de empleo) y los Programas para la inserción laboral de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo y que en el caso de Andalucía se aplican, como puede verse en el enunciado que se hace en la pg. 74521, del BOE 232 de 24 de septiembre de 2014.

43 Artículo 7 LBE. Órganos del Sistema Nacional de Empleo. Los órganos del Sistema Nacional de Empleo son:

- La Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, que es el instrumento general de colaboración, coordinación y cooperación entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas en materia de política de empleo y especialmente en lo relacionado con la Estrategia Española de Empleo y el Plan Anual de Política de Empleo.
- El Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, que es el órgano consultivo de participación institucional en materia de política de empleo. El Consejo estará integrado por un representante de cada una de las Comunidades Autónomas y por igual número de miembros de la Administración General del Estado, de las organizaciones empresariales y de las organizaciones sindicales más representativas...

de ser debidamente evaluados⁴⁴ -siquiera sea de forma transitoria hasta la plena aplicación del nuevo modelo de evaluación por resultados⁴⁵-, donde los aspectos financieros resultan cruciales⁴⁶. Esa «cierta» transitoriedad, amén del planteamiento más transversal de las acciones y medidas, de la preocupación por el empleo joven y de los desempleados mayores de 55 años -en especial, los de larga duración-, creemos que justifican el carácter limitado -en cuanto a número y contenido- de las acciones que específicamente se establecen en el PAE en relación a las personas con discapacidad.

5. Conclusiones

El actual marco regulador del derecho para el empleo se caracteriza por un volumen y complejidad que, a nuestro juicio, está en consonancia con la importancia de la materia objeto de su regulación. Con un cambio de tendencia en cuanto al diseño de los instrumentos técnico necesarios para obtener resultados ante la urgencia que caracteriza el mercado de empleo español -en términos generales, y que tiene cierto efecto contagio a efectos de actual sobre los colectivos de personas discapacitadas-.

En consecuencia, y aún reconociendo las peculiaridades de los colectivos con discapacidad, la EEAE establece un concepto general como destinatarios de las políticas activas de empleo: «colectivos de especiales problemas de ocupabilidad», entre lo que, obviamente, hay que incluir las personas con discapacidad. Pero, a la vez, a través del PAE reitera su compromiso con programas y medidas previas hacia los mismos -siquiera sea hasta completar la fase actual-. Luego, hay una situación transitoria en la que pese a mantener actuaciones específicas, se plantea también la adición de la discapacidad como factor adicional a considerar en los colectivos de menor y mayor edad. Con esa situación creemos que pueden darse una menor cobertura al colectivo general de «discapacitados». Por un lado, por la pérdida de fondos ya existentes y que pueden, además, verse limitados con los mayores niveles de control, justificación y evaluación, y la necesidad de resultados objetivos.

Y, en segundo término, por la propia reducción de programas específicos. Por ello creemos necesario que las Administraciones implicadas garanticen la continuidad de medidas específicas. Pues, los graves problemas del sistema en su conjunto, no pueden justificar la falta de mayores acciones positivas sobre un colectivo, per se, especialmente afectado por el desempleo. Donde la necesidad general justifique una mayor brecha social, dificultando el diseño y aplicación de más y mejores medidas de integración de las personas con discapacidad a través del empleo⁴⁷.

44 A efectos de evaluar hasta 33 objetivos -29 estratégicos y 5 estructurales-, seleccionando finalmente 26 indicadores totales -divididos, a su vez, en diferentes componentes-, adoptados de forma diferenciada según ejes y que son resultado de «Los criterios metodológicos seguidos para el establecimiento de los indicadores, han sido los de transparencia, representatividad, precisión, viabilidad y trabajo participativo on-line entre el SEPE y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, a través de un foro web establecido a tal efecto dentro del espacio de trabajo de los Servicios de Empleo».

45 En total se establecen 387 programas propios, que conjugados se traducen en un total de 35 PPCC y 422 PP o SS a realizar. Estas medidas y programas, en la mayor parte de los casos son comunes para todo el territorio nacional y en otros son específicas de cada Comunidad Autónoma

46 En línea con los aspectos prioritarios que modifica la Ley 18/2015, en torno al mayor protagonismo de las agencias de colocación, así, «Como novedades en 2014, se debe destacar en primer lugar que la cifra mencionada en el párrafo anterior, recoge 24.650,00 miles de euros destinados a la ejecución de programas para el fomento del empleo autónomo y las entidades de economía social, que no se financian con cargo al presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal, como venía siendo habitual en años anteriores, sino con cargo a fondos procedentes de los presupuestos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Asimismo, en segundo lugar se debe tener en cuenta que la citada cantidad también incluye 25.000,00 miles de euros para financiar la colaboración de los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos con agencias de colocación». Como puede apreciarse hay incluso cambios importantes respecto al Ministerio de procedencia.

47 O lo que es lo mismo, la consecución del Plan Nacional de Reformas para el crecimiento económico no puede justificar dejar al margen lo que no es rentable económicamente. O lo que en términos coloquiales denominamos: desnudar un santo, para vestir a otro.