

La intermediación laboral como instrumento de inserción de las personas con discapacidad. Eficacia y contribución al trabajo decente

Labour intermediation as a mechanism for the labour market inclusion of persons with disabilities. Effectiveness and contribution to decent work

Judith González Santana

*Personal investigador predoctoral en formación
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

ORCID ID: 0000-0001-6500-5652

Recibido: 13/5/2026

Aceptado: 1/6/2026

doi: 10.20318/labos.2026.10642

Resumen: El artículo analiza el sistema de intermediación laboral en relación con las personas con discapacidad en el marco de la Ley 3/2023 de Empleo, partiendo de las dificultades persistentes en el acceso al mercado de trabajo y en la calidad del empleo. Se examina la configuración jurídica del modelo de intermediación laboral como instrumento de inserción laboral y de promoción de la igualdad de trato y de oportunidades. El estudio muestra que, pese a la redefinición normativa del sistema, su eficacia práctica en la inserción laboral del colectivo sigue siendo limitada. Se concluye que estas limitaciones reducen su capacidad para contribuir de forma efectiva a la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y para avanzar hacia condiciones de trabajo acordes con el concepto de trabajo decente promovido por la Organización Internacional del Trabajo.

Palabras clave: Discapacidad, intermediación laboral, trabajo decente, igualdad de oportunidades, inclusión laboral.

Abstract: The article analyses the labour intermediation system in relation to persons with disabilities within the framework of Employment Law 3/2023, starting from the persistent difficulties in accessing the labour market and in the quality of employment. It examines the legal configuration of the labour intermediation model as an instrument for labour inclusion and for the promotion of equal treatment and equal opportunities. The study shows that, despite the regulatory redefinition of the system, its practical effectiveness in the labour inclusion of this group remains limited. It concludes that these limitations re-

*judith.gonzalez@ulpgc.es

Keywords: duece its capacity to contribute effectively to equality of opportunity in access to employment and to progress towards working conditions consistent with the concept of decent work promoted by the International Labour Organization. Disability, labour intermediation, decent work, equal opportunities, labour market inclusion.

1. Breve aproximación introductoria al concepto de trabajo decente de la OIT

El trabajo constituye uno de los elementos fundamentales a fin de contribuir a la justicia social, avanzar hacia el pleno empleo, asegurar la sostenibilidad económica y reducir la pobreza y las desigualdades¹. La Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT) ha situado esta idea en el núcleo de su acción política mediante el concepto de trabajo decente². Este término se plantea, por primera vez, por Juan Somavía, director general de la OIT, en el año 1999 ante la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo³. Desde entonces, esta noción ha adquirido un papel central en la orientación de la actividad de la OIT, hasta consolidarse formalmente en 2008 con la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, como principio organizativo de sus tareas y eje de sus políticas para alcanzar su mandato constitucional, estructurado en torno a cuatro objetivos principales⁴:

- La promoción del empleo en un marco institucional y económico sostenible que permita, por un lado, a las personas trabajadoras el desarrollo de competencias profesionales necesarias para el desempeño de un puesto de trabajo productivo que contribuya tanto a la propia realización personal como al bienestar social. Por otro, garantizar la sostenibilidad de las empresas mediante la generación de empleo y oportunidades laborales, con el fin de impulsar el desarrollo económico y el progreso social.
- La extensión de medidas de protección social adaptadas a las realidades nacionales y capaces de responder a las necesidades generadas por los cambios sociales, económicos y tecnológicos. Se debe garantizar su acceso a toda la población e incluir mecanismos de apoyo económicos, condiciones de trabajo seguras y medidas en materia salarial y de jornada que aseguren una distribución equitativa del proceso y un nivel de vida digno.

¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Declaración de la OIT sobre una justicia social para una globalización equitativa*. Ginebra, OIT, 2008.

² Para un estudio en profundidad sobre el concepto de trabajo decente, véase: GIL Y GIL, José Luis, El trabajo decente como objetivo de desarrollo sostenible. *Lex Social. España, Universidad Pablo de Olavide*, vol. 10, nº 1, 2020, pp. 140-183.

³ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Memoria del director general: Trabajo decente*. Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reunión. Ginebra, OIT, 1999.

⁴ GIL Y GIL, José Luis, El trabajo decente como objetivo de desarrollo sostenible, *op. cit.*, p. 143; ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Declaración de la OIT sobre una justicia social para una globalización equitativa*, *op. cit.*, pp. 4-7.

- El fomento del diálogo social y del tripartismo como métodos fundamentales para adaptar las políticas laborales a las particularidades de cada país, favoreciendo la interacción entre el desarrollo económico y el progreso social, facilitando el consenso respecto a las políticas de empleo y el trabajo decente, y reforzando la eficacia de la normativa en aras a la mejora de las relaciones laborales.
- La protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo como base esencial, no solo en término de derechos, sino también como condición propicia para la consecución de los objetivos estratégicos. Se destaca la importancia de la libertad sindical, de asociación y de la negociación colectiva, y se establece que estos derechos no deben ser vulnerados para obtener ventajas competitivas ni utilizados de manera indebida con fines proteccionistas en el comercio.

Conviene destacar que la promoción de manera independiente de cualquiera de estos objetivos comprometería el logro de los restantes, ya que se trata de fines estratégicos interrelacionados que deben abordarse de manera integrada para optimizar su impacto, teniendo en cuenta la igualdad de género y la no discriminación como principios transversales en la aplicación de todas las medidas⁵.

Como se ha indicado, la noción de trabajo decente ha ido afianzándose progresivamente. De hecho, alcanza el reconocimiento de las Naciones Unidas, que lo contempla como uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el marco de la Agenda 2030, posicionándose como un principio universal con un enfoque basado en derechos. De este modo, el trabajo decente se configura como un concepto amplio que busca integrar en un marco común tanto la perspectiva jurídica como económica del empleo, sin limitarse a su mera existencia, sino abarcando tanto su dimensión cuantitativa como cualitativa⁶. Como ha señalado la OIT, no resulta posible disociar la cantidad del empleo de su calidad⁷. Así, el trabajo decente supone la posibilidad de disponer de oportunidades y acceder a un trabajo productivo que se desarrolle en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, con ingresos adecuados y garantías de protección social. A ello se le añade la importancia de que el empleo permita el desarrollo personal, la integración en la sociedad y la participación en el ámbito laboral a través del diálogo social⁸.

Además, esta noción puede entenderse también como una referencia clave a la hora de valorar el funcionamiento de los sistemas de relaciones laborales y el grado en que estos garantizan condiciones de trabajo ajustadas a los estándares de igualdad, dignidad y seguridad. El concepto no se limita a orientar la acción normativa, sino que adquiere importancia como elemento evaluador de la realidad laboral en distintos contextos y respecto de diferentes colectivos de personas trabajadoras, facilitando identificar

⁵ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Declaración de la OIT sobre una justicia social para una globalización equitativa*, op. cit., p.6.

⁶ GIL Y GIL, José Luis, El trabajo decente como objetivo de desarrollo sostenible, op. cit., p. 147.

⁷ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Memoria del director general: Trabajo decente*, op. cit.

⁸ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (CINTENFOR), *Formación para el trabajo decente*. Montevideo, Cintenfor, 2001, pp. 14-18.

aquellas situaciones en las que persisten obstáculos que dificultan obtener condiciones laborales acordes con las exigencias del trabajo decente⁹.

Precisamente, es en relación con determinados colectivos donde las dificultades para la materialización efectiva de estos estándares resultan más evidentes. Así, a pesar de la amplia e integradora formulación en la normativa del concepto, su implementación en la práctica revela limitaciones importantes, especialmente en el caso de las personas con discapacidad, quienes enfrentan dificultades adicionales que complican su plena integración en el mercado de trabajo. Ello ocurre aun cuando cuentan con un marco jurídico internacional, La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (en adelante, CDPD)¹⁰ que reafirma su derecho a trabajar en igualdad de condiciones que el resto de la población, incluyendo no solo «el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laboral que sean abiertos, inclusivos y accesibles», sino también el derecho a condiciones de trabajo justas y favorables, a la igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, a entornos laborales seguros y accesibles, al ejercicio de los derechos laborales y sindicales, a la realización de ajustes razonables y al acceso efectivo a servicios de orientación, formación y colocación (artículo 27).

Desde esta perspectiva, la efectividad del trabajo decente no puede quedar circunscrita a su dimensión formal, como mero reconocimiento, sino que exige atender a las condiciones reales en las que se produce el acceso al empleo, la permanencia y el desarrollo de la actividad laboral, especialmente en el caso de colectivos que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad laboral, como ocurre con las personas con discapacidad. Veámoslo.

2. Empleo y discapacidad en España: diagnóstico de una realidad desigual

A efectos del presente análisis, resulta necesario delimitar, aunque sea de forma sucinta, el concepto de discapacidad¹¹. Lejos de tratarse de un término unívoco, la discapacidad se configura como una noción compleja –dada la amplitud del concepto– y en constante evolución, que depende en gran medida del modelo de referencia –médico, social o híbrido–. Tradicionalmente, ha predominado la interpretación de su concepción desde un enfoque médico, basado en las propias limitaciones acreditadas de la persona derivadas de deficiencias físicas, mentales o sensoriales¹².

⁹ BAYLOS GRAU, Antonio, Sobre el Trabajo decente: La formación del Concepto. *Revista Derecho & Sociedad*. Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, nº 46, 2016, pp. 21-22.

¹⁰ NACIONES UNIDAS, *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Nueva York, Naciones Unidas, 2006.

¹¹ Sin perjuicio de que las personas con discapacidad constituyen un colectivo heterogéneo, derivado, entre otros factores, del tipo y grado de discapacidad y de la concurrencia de variables personales y sociales, el objeto del presente trabajo se abordará desde una perspectiva general, sin realizar un tratamiento diferenciado de tales circunstancias. En caso contrario, se señalará.

¹² CABEZA PEREIRO, Jaime, Los derechos de las personas con discapacidad: el derecho a un trabajo digno, En:

Sin embargo, en las últimas décadas se ha evolucionado hacia un enfoque social, el cual sitúa la delimitación de la discapacidad en la interacción entre las deficiencias y las barreras del entorno social, «basadas algunas en prejuicios e incluso en discriminación institucional, otras en edificios inaccesibles, medios de transporte inadaptados, modelos educativos segregados, y asimismo otros en condiciones de trabajo excluyentes»¹³, que dificultan la plena inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad.

Ahora bien, en la actualidad, la tendencia normativa ha sido combinar ambos enfoques, entendiendo así la noción de discapacidad derivada tanto de factores individuales como de condicionantes sociales. A pesar de la tendencia hacia este modelo híbrido, la CDPD ofrece una definición de referencia en el plano internacional –basada en el modelo social– y considera personas con discapacidad a «aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás»¹⁴. Esta noción ha sido reconocida con un destacado valor interpretativo por la STC 51/2021¹⁵, contribuyendo a la configuración del concepto de discapacidad en nuestro ordenamiento jurídico.

De esta manera, nuestra legislación interna se mantiene en sintonía, al menos formalmente, con el concepto de discapacidad que ofrece la CDPD. Así se desprende del artículo 2 apartado a) del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (en adelante, LGDPD)¹⁶ al establecer que «la discapacidad es una situación que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias previsiblemente permanentes y cualquier tipo de barreras que limiten o impidan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás». Sin embargo, a pesar de su configuración amplia y con elementos propios del modelo social, nuestra normativa no termina de desprenderse completamente de una teoría centrada en las condiciones individuales de las personas con discapacidad, pues como el propio artículo 4.2 LGDPD refleja, se parte de una base que continúa remitiendo a las condiciones individuales de la persona, en la que se vincula la condición de persona con discapacidad al reconocimiento administrativo de un grado –requisito propio del enfoque médico–.

Si bien se ha producido un avance hacia una noción que «sostiene que una parte sustancial de las dificultades y desventajas que tienen las personas con discapacidad no son atribuibles a sus propios déficit y limitaciones, sino a carencias, obstáculos y barreras que existen en el entorno social»¹⁷, se aprecia todavía una cierta distancia entre esta concep-

Gobierno de España, *Libro blanco sobre empleo y discapacidad*, España, Catálogo de Publicaciones Oficiales de la Administración General del Estado, 2023, pp. 231-234.

¹³ *Ibidem*, p. 232.

¹⁴ NACIONES UNIDAS, *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, op. cit., p. 4.

¹⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional 51/2021, de 15 de marzo de 2021.

¹⁶ 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 (BOE núm. 289, de 3 de diciembre de 2013).

¹⁷ GRAU PINEDA, Carmen, *Panorámica general sobre las políticas de fomento del empleo dirigidas a trabajadores discapacitados: ¿Empleo protegido versus empleo ordinario?* En: M. D. Díaz Palarea y D.M. Santana Vega (Coords.), *Marco jurídico y Social de las personas mayores y de las personas con discapacidad*, Madrid, Reus, 2008, p. 247.

ción y la manera en que finalmente se proyecta. De hecho, se ha señalado que muchas de las dificultades que enfrenta el colectivo en el empleo no pueden explicarse exclusivamente por sus condiciones individuales, sino por la persistencia de enfoques que, al vincular la discapacidad a la deficiencia y no a las barreras del entorno, condicionan la percepción de su capacidad productiva¹⁸. Cuestión aún más relevante si se tiene en cuenta que la configuración de los entornos y puestos de trabajo sigue respondiendo, en ocasiones, a un modelo de persona trabajadora estandarizado que dificulta la integración efectiva de la diversidad funcional, pudiendo contribuir a la discriminación en el empleo¹⁹.

En este sentido, la discapacidad adquiere una especial relevancia en el ámbito laboral, pues las barreras que dificultan la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad en la sociedad también se proyectan sobre su acceso y permanencia en el mercado de trabajo. De ahí que el análisis de la situación laboral de las personas con discapacidad deba conectarse con el contenido del trabajo decente, ya que este ofrece un marco adecuado para valorar no solo las oportunidades de acceso al empleo del colectivo, sino también la calidad de las condiciones laborales en las que dicho empleo se desarrolla.

Con todo lo anterior, aun cuando la participación de las personas con discapacidad en el mercado laboral puede presentar efectos beneficiosos, tanto desde el punto de vista individual como desde una perspectiva social y económica²⁰, «el mercado de trabajo es buena muestra de una cierta ceguera hacia su capacidad productiva»²¹, lo que se evidencia en su baja participación, como a continuación se expondrá.

2.1. Empleo protegido versus empleo ordinario: algunos datos para la reflexión

Desde la perspectiva del trabajo decente y del principio de igualdad de oportunidades en el empleo, el modo en que se estructura el acceso al mercado de trabajo constituye un elemento determinante para valorar el grado de inserción real de las personas con discapacidad. El empleo para las personas con discapacidad en España se organiza principalmente a través de un sistema dual, diferenciado entre empleo ordinario y empleo protegido. El primero se desarrolla en el mercado de trabajo común, en empresas y administraciones públicas, con el apoyo de medidas de acción positiva o servicios de empleo con apoyo, dirigidas a facilitar la inclusión en condiciones de igualdad (artículos 40-42 LGDPD).

Por su parte, el empleo protegido está integrado por centros especiales de empleo y enclaves laborales, y se caracteriza por incorporar una finalidad habilitante vinculada a la promoción del tránsito hacia el empleo ordinario, siempre que sea posible (artículos 43-46 LGDPD). Esta configuración dual del sistema entre empleo ordinario y empleo

¹⁸ RUEDA MONROY, José Antonio. *La reserva de empleo para las personas con discapacidad en España: consideraciones y propuestas desde el modelo relacional de la discapacidad*. 1ª ed. Murcia: Ediciones Laborum, 2021, p.75.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*, pp. 241-242.

²¹ GARRIDO PÉREZ, Eva, Trabajadores minusválidos: de la protección a la promoción. *Temas Laborales*. España, Junta de Andalucía, n° 51, 1999, p. 32.

protegido plantea una tensión desde el punto de vista del trabajo decente, ya que la finalidad de tránsito hacia el empleo ordinario no siempre se materializa en la práctica, formándose en algunos casos dinámicas de segmentación del mercado de trabajo²².

No obstante, aunque la normativa se orienta hacia esta dirección y configura el empleo protegido, principalmente, como un instrumento de transición, en la práctica estos tránsitos resultan muy residuales, operando el empleo protegido más veces de las deseadas como destino final y no como puente hacia el mercado ordinario²³. A ello se añade que el empleo protegido tiene un peso relevante en la inserción laboral del colectivo, concentrando una parte significativa de su contratación. Según la Fundación Adecco, a partir de datos del SEPE, a fecha de octubre de 2025, el 74,5% de los contratos formalizados a personas con discapacidad se realizaron en el empleo protegido²⁴, concertándose solo el 25,5% en el empleo ordinario.

Esta circunstancia refleja las dificultades de lograr el objetivo de transición efectiva al mercado de trabajo ordinario y evidencia, desde una perspectiva material del trabajo decente, una limitación en la igualdad real de oportunidades de acceso al empleo, debido a que la inserción laboral se canaliza en gran medida a través de políticas de empleo específico. En este contexto, es preciso destacar que el estudio del sistema dual de empleo no puede limitarse a su mera distinción organizativa, sino que debe interpretarse a la luz del trabajo decente. Así, la elevada concentración de las personas con discapacidad en el empleo protegido y las reducidas transiciones hacia el mercado ordinario evidencian ciertas tensiones con elementos centrales del trabajo decente, en particular, con la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, la libertad de elección del trabajo y la inclusión en el mercado laboral ordinario, en línea con la CDPD.

Adelantado lo anterior, los datos relativos al empleo de las personas con discapacidad deben interpretarse teniendo en cuenta la configuración dual del sistema, ya que incluyen los datos que reflejan tanto el empleo ordinario como el protegido. Así, en España, según los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE)²⁵, las personas con discapacidad en edad laboral (16-64 años) se situó en 1.941.500 personas en el año 2024, lo que representa una proporción similar a la registrada en el año 2023 (6,21%) de la población total en edad de trabajar. En cuanto a su participación en el mercado laboral, de estas personas, 687.500 fueron activas, 560.400 ocupadas y 127.100 paradas, reflejando ligeros cambios respecto al año anterior (0,4% menos de activos, 1,1% más de ocupados y 6,6% menos de parados). Estos datos sitúan la tasa de

²² RUÍS SANTAMARÍA, José Luis, Trabajo decente de las personas con discapacidad en la sociedad actual. *Revista internacional y comparada de relaciones laborales y derecho del empleo*. Italia, ADAPT University Press, Vol. 7, nº 4, 2019, p. 128.

²³ CABEZA PEREIRO, Jaime, Los derechos de las personas con discapacidad: el derecho a un trabajo digno, *op. cit.*, pp. 273-276; GALA DURÁN, Carolina et al., Régimen Jurídico, En: Gobierno de España, *Libro blanco sobre empleo y discapacidad*, España, Catálogo de Publicaciones Oficiales de la Administración General del Estado, 2023, p. 985.

²⁴ FUNDACIÓN ADECCO, *Informe Discapacidad y expectativas para el nuevo año. 6ª edición*. Madrid: Fundación Adecco, 2025.

²⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), *Estadística de Discapacidad en el Mercado Laboral. EPD (año 2024), SPD (año 2023) y VLPD (año 2023), 2025*. Disponible en: <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/EDML20242023.htm>

actividad del colectivo en un 35,4%, una cantidad inferior en 43,1 puntos porcentuales a la tasa de las personas sin discapacidad (78,5). La tasa de empleo alcanza el 28,9%, mientras que la tasa de paro un 18,5%, frente al 69,7% y 11,2% respectivamente, de la población sin discapacidad.

Estos datos, en todo caso, no deben interpretarse de manera aislada, sino en relación con las barreras estructurales que condicionan el acceso al empleo de las personas con discapacidad. La tasa de actividad no responde únicamente a decisiones individuales, sino también a factores como la disponibilidad y eficacia de las políticas activas de empleo y la persistencia de barreras sociales, organizativas y de accesibilidad en el mercado de trabajo²⁶. Asimismo, estos datos ocultan la diversidad interna del colectivo. En este sentido, hay que tener en cuenta que la empleabilidad del colectivo se encuentra condicionada por múltiples factores que operan de forma interrelacionada, entre los que destacan la edad, el género, el nivel de formación y la propia heterogeneidad de las situaciones de discapacidad. La concentración del colectivo en determinados tramos de edad, la existencia de menores niveles de cualificación y la distinta intensidad de las situaciones de discapacidad inciden de manera directa en las posibilidades reales de acceso al empleo, lo que obliga a interpretar estos datos de forma matizada, evitando lecturas generales que puedan ocultar diferencias importantes dentro del propio colectivo²⁷.

En definitiva, estos datos permiten apreciar que, pese a la ligera mejora observada en la tasa de empleo, la situación de las personas con discapacidad sigue marcada por una participación bastante limitada en el mercado de trabajo. Una realidad evidenciada por su baja tasa de actividad, lo que significa que una parte mayoritaria de este colectivo permanece al margen del mercado laboral.

2.2. Condiciones laborales desiguales: la desigualdad en la desigualdad

El problema no se agota en las dificultades de acceso al mercado de trabajo y, por ende, en la baja participación de las personas con discapacidad, pues incluso cuando consiguen acceder a él lo hacen en condiciones laborales que no resultan del todo equiparables a las de la población sin discapacidad.

Si atendemos a los datos salariales, se observa que las personas con discapacidad obtuvieron un salario medio anual bruto de 23.159,7 euros en 2023, lo que representa el 82,1% del salario de la población sin discapacidad, implicando una brecha salarial del 17,9%. En cuanto a la contratación se refiere, en 2024 los contratos a personas con discapacidad representaron el 1,76% del total, con una clara tendencia a la contrata-

²⁶ RUÍS SANTAMARÍA, José Luis, Trabajo decente de las personas con discapacidad en la sociedad actual, op. cit., p. 121.

²⁷ RUEDA MONROY, José Antonio, Políticas de empleo y discapacidad: alcance, tensiones y límites del modelo de inclusión laboral, En: Gobierno de España, *Discapacidad, inclusión en el trabajo y protección social. XXXVI Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, Catálogo de Publicaciones Oficiales de la Administración General, 2026, pp. 235-239.

ción temporal, alcanzando un 68,43% frente al 31,57% de la contratación indefinida, lo que se traduce en una tasa de estabilidad inferior a la de la media nacional en 10,47 puntos porcentuales. Además, en cuanto al tipo de jornada, predomina la jornada completa (56,43%), aunque con un porcentaje considerable en la jornada a tiempo parcial (35,17%). Los fijos discontinuos representan el 8,40%²⁸.

Estos datos muestran que las dificultades de inserción laboral de las personas con discapacidad no se proyectan solo sobre el acceso al empleo, sino también sobre las condiciones en las que este se desarrolla. Es decir, las personas con discapacidad no solo tienen más probabilidades de quedar excluidas del mercado de trabajo —y cuando participan, de estar en situación de desempleo—, sino que, además, cuando consiguen acceder a un empleo suelen hacerlo con peores condiciones laborales. La menor estabilidad contractual y la persistencia de diferencias salariales cuestionan el grado de efectividad del principio de igualdad de oportunidades en el empleo y sitúan el debate en una dimensión central del trabajo decente: la calidad del empleo. Como se ha señalado, no vale cualquier empleo, sino que resulta necesario acceder a empleos de calidad²⁹.

Esta problemática no es exclusiva de nuestro país, sino que responde a una tendencia internacional. Así lo manifiesta un estudio reciente de la OIT³⁰, añadiendo que la presencia de una discapacidad reduce un 29% las probabilidades de integración en el mundo laboral y que las diferencias de las condiciones de trabajo no responden por sí solas a las características individuales de la persona con discapacidad, sino que pueden explicarse por varios factores:

«Las disparidades entre sus cualificaciones y las exigencias de los puestos de trabajo; entornos y procesos de trabajo inadecuadamente adaptados que crean barreras para los trabajadores con discapacidad; una posible reducción de los salarios por parte de los empresarios para compensar la oferta de una mayor adaptabilidad del puesto de trabajo y ajustes en el lugar de trabajo; discriminación contra las personas con discapacidad; y exenciones o una aplicación más débil de los salarios mínimos para este grupo de población»³¹.

En este contexto, aunque la prohibición de discriminación constituye un pilar esencial, la promoción de la igualdad de oportunidades en el empleo no puede quedarse solo en ese plano, sino que requiere, además, de una intervención activa por parte de los poderes públicos³². Así, la LGDPD concreta este planteamiento, al establecer en su artículo 37.1 que la política de empleo debe orientarse tanto a incrementar la tasa de actividad

²⁸ SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO (SEPE), *Informe del mercado de trabajo de las personas con discapacidad Estatal Datos 2024*. Madrid, Catálogo de Publicaciones Oficiales de la Administración General del Estado, 2025, pp. 15-23.

²⁹ DE LORENZO GARCÍA, Rafael, El futuro de los discapacitados en el mundo: el empleo como factor determinante para la inclusión. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. España, Ministerio de Trabajo e Inmigración, nº 50, 2004, p. 87.

³⁰ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), *Estudio sobre los resultados laborales y salariales de las personas con discapacidad*, Ginebra, OIT, 2025, pp. 11-12.

³¹ *Ibidem*, p. 28.

³² El artículo 49 de la Constitución Española establece un claro mandato de intervención activa dirigido a los poderes públicos, orientado a garantizar la igualdad real y efectiva de las personas con discapacidad mediante políticas que garanticen su autonomía personal, su inclusión social y la accesibilidad universal.

y de ocupación del colectivo, como a mejorar la calidad del empleo y sus condiciones de trabajo, combatiendo activamente cualquier forma de discriminación. Añade, que las administraciones públicas competentes deben fomentar las oportunidades de empleo y promoción profesional de las personas con discapacidad, así como garantizar la existencia de «apoyos para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo».

Esta exigencia resulta totalmente coherente con la noción de trabajo decente, la cual no se limita a la mera existencia de empleo, sino que incorpora también la necesidad de garantizar condiciones laborales dignas, igualdad efectiva de trato y protección frente a situaciones de vulnerabilidad³³. En este marco, la accesibilidad o la adopción de ajustes razonables constituyen elementos necesarios para hacer efectiva la igualdad³⁴.

La OIT también ha señalado la necesidad de impulsar políticas activas de empleo y una actuación coordinada de los distintos instrumentos públicos, al entender que la igualdad de oportunidades no se materializa de forma automática en el mercado de trabajo³⁵. Desde esta perspectiva, la efectividad del trabajo decente no depende únicamente del reconocimiento formal de derechos, sino de la existencia de mecanismos institucionales capaces de garantizar, en parte, su realización efectiva en el acceso al empleo, especialmente en aquellos colectivos con mayores dificultades de inserción.

En consecuencia, resulta necesario analizar el sistema de intermediación laboral no solo como una pieza clave de las políticas activas de empleo orientada a favorecer la inserción del colectivo, sino también como un instrumento con capacidad para contribuir a la igualdad de oportunidades y a la no discriminación en el acceso al empleo, en la medida en que puede incidir en que las personas con discapacidad accedan, conserven y progresen en su actividad profesional³⁶ en condiciones comparables a las del resto de la población, evitando que las barreras existentes se traduzcan en situaciones de desigualdad persistente.

3. La redefinición del sistema de intermediación laboral tras la aprobación de la Ley 3/2023 de Empleo

Hablar de intermediación laboral en España implica necesariamente referirse a un marco normativo en constante evolución³⁷ desde la aprobación de la CE en 1978, orientado a garantizar un sistema eficaz, inclusivo e igualitario y coordinado de acceso al empleo. La

³³ CARRILLO MÁRQUEZ, Dolores, Discapacidad: el reto de la inclusión laboral y el empleo decente. *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*. España, La Ley, nº 17, 2026.

³⁴ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), *El empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia. Conferencia Internacional del Trabajo, 114ª sesión, Ginebra, OIT, 2026*, p. 36.

³⁵ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), *El empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia. Conferencia Internacional del Trabajo, 114ª sesión, op. cit.*, p. 242; ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), *Estudio sobre los resultados laborales y salariales de las personas con discapacidad, op. cit.*, p. 36.

³⁶ RUÍS SANTAMARÍA, José Luis, Trabajo decente de las personas con discapacidad en la sociedad actual, *op. cit.*, p. 127.

³⁷ Para un estudio en profundidad de la evolución normativa de la intermediación laboral, véase: LÓPEZ BALAGUER, Mercedes, La intermediación laboral en la nueva ley de empleo, En: Gobierno de España, *Empleo y protección social. XXXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Ponencias*, Madrid, Catálogo de Publicaciones Oficiales de la Administración General del Estado, 2023, pp. 79-85.

Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (en adelante, LE 2023)³⁸ introduce una nueva reformulación del modelo de intermediación laboral que, sin alterar su fin, esta vez es objeto de una «configuración amplia y omnicomprendensiva». Bajo esta configuración se deja atrás la mera puesta en contacto entre ofertantes y demandantes de empleo, al menos formalmente, para comenzar a prestar un servicio integral³⁹ vinculado a la política de empleo.

La norma establece que la actividad de intermediación se realizará únicamente a través de los servicios públicos de empleo –tanto estatales como autonómicos–, de las agencias de colocación, que actúan en coordinación o colaboración con aquellos y de otros posibles servicios previstos reglamentariamente para las personas trabajadoras en el exterior (artículo 41). En todo caso, y con independencia del agente que intervenga, la intermediación mantiene su carácter de servicio público, lo que refuerza el papel central de los servicios públicos de empleo, aunque estructurado mediante técnicas de colaboración público-privada⁴⁰.

A tal efecto, la LE 2023 define la intermediación laboral como: «el conjunto de acciones destinadas a proporcionar a las personas trabajadoras un empleo adecuado a sus características y facilitar a las entidades empleadoras las personas trabajadoras más apropiadas a sus requerimientos y necesidades» (artículo 40.1). En este marco, dichas actuaciones comprenden, *ex* artículo 40.2, y siempre que no se lleven a cabo exclusivamente por medios automatizados, las enumeradas a continuación.

a) La prospección y captación de ofertas de empleo

Esta actividad constituye una de las funciones esenciales del proceso de intermediación. Tradicionalmente, se consideraba una fase previa al mismo, sin embargo, la LE 2023 la reconoce como una actividad propia dentro del marco de la intermediación. La doctrina ha valorado esta decisión como necesaria⁴¹, dada la relevancia de que esta función estratégica se integre formalmente en la prestación del servicio. Pese a su incorporación expresa, la norma no proporciona una definición precisa de esta actividad, lo que introduce un cierto margen de indeterminación en cuanto a su alcance. Parece que, circunscrita al ámbito de la actividad intermediadora, puede entenderse como una actividad de análisis

³⁸ Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (BOE núm. 51, de 1 de marzo de 2023).

³⁹ FERNÁNDEZ PRIETO, Marta, Empleabilidad e intermediación laboral: Novedades y alcance en la Ley 3/2023. *Revista Justicia & Trabajo. España: Colex*, nº. extraordinario, 2023, p. 43.; LÓPEZ BALAGUER, Mercedes, La intermediación laboral en la nueva ley de empleo, *op. cit.*, p. 88.

⁴⁰ FERNÁNDEZ PRIETO, Marta, Empleabilidad e intermediación laboral: Novedades y alcance en la Ley 3/2023, *op. cit.*, p. 46.

⁴¹ CABEZA PEREIRO, Jaime, La nueva dimensión de la intermediación laboral. *Revista de Estudios Jurídicos Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*. España, Universidad de Málaga, nº 6, 2023, p. 60; GUERRERO VIZUETE, Esther, El papel del servicio público de empleo tras la Ley 3/2023 de 28 de febrero: de la casación de ofertas y demandas de empleo a la prestación de un servicio integral de intermediación laboral. *Revista crítica de relaciones de trabajo, Laborum*. España, Laborum, nº 10, 2024, pp. 150-152; LÓPEZ BALAGUER, Mercedes, La intermediación laboral en la nueva ley de empleo, *op. cit.*, pp. 90-94; NAVARRO NIETO, Federico, Valoración crítica general de la Ley 3/2023, de empleo. *Diario La Ley*. España, La Ley, nº 10302, 2023, p. 8.

y conocimiento del mercado de trabajo orientada a recabar suficiente información que permita una adecuada selección y colocación de personas⁴².

Aunque estrechamente vinculadas, la prospección y la captación de ofertas constituyen dos actuaciones diferenciadas dentro de esta fase del proceso de intermediación. La primera, se dirige al análisis del mercado mediante la recopilación de información sobre posibles vacantes presentes y futuras, con el fin de tener un conocimiento previo que permita una actuación más eficaz. La segunda, se orienta a la captación de vacantes a través de la búsqueda activa, lo que no solo facilita su cobertura, sino que permite identificar las exigencias profesionales y formativas demandadas y adecuar la formación a las personas trabajadoras⁴³. Repárese que no se trata de la exclusiva captación de ofertas de empleo, sino de una labor más estratégica en la que los servicios públicos de empleo se anticipen a las necesidades futuras de las empresas, si bien no resulta del todo evidente que el diseño normativo concrete suficientemente los mecanismos para hacer efectiva dicha anticipación⁴⁴.

La incorporación expresa de estas actuaciones proyecta un modelo de actuación más proactivo por parte de los servicios públicos de empleo, superando el modelo tradicional limitado a la mera puesta en contacto entre ofertas disponibles localizadas y personas demandantes registradas. Esta fase implica, por tanto, una ampliación del alcance de la función intermediadora al incorporar tareas de análisis del mercado que pueden contribuir tanto a una mejor cobertura de vacantes como al diseño y planificación de las políticas de empleo, en coherencia con lo dispuesto en el artículo 4. F) LE 2023⁴⁵. En este sentido, parece que «la prospección viene a facilitar, por tanto, un objetivo fundamental de la política de empleo; el pleno empleo, el trabajo decente, y la satisfacción de las necesidades de todos los usuarios»⁴⁶.

Ahora bien, la potencialidad de este planteamiento parece descansar, en gran medida, en su efectiva implementación, pues la propia amplitud de sus objetivos contrasta con la ausencia de una mayor concreción operativa. Por lo tanto, para su funcionamiento resultará imprescindible la dotación de medios personales, económicos y materiales.

b) La puesta en contacto ya sea a efectos de colocación o recolocación, de ofertas de empleo con personas demandantes

La puesta en contacto entre ofertas de empleo y personas demandantes constituye la función clásica de lo que tradicionalmente se ha conocido como intermediación. A través de

⁴² PÉREZ DEL PRADO, Daniel, La Ley 3/2023 de empleo. Principales novedades. *LABOS Revista De Derecho Del Trabajo Y Protección Social*. España, uc3m, nº 4, 2023, pp. 91-92.

⁴³ GUERRERO VIZUETE, Esther, El papel del servicio público de empleo tras la Ley 3/2023 de 28 de febrero: de la casación de ofertas y demandas de empleo a la prestación de un servicio integral de intermediación laboral, *op. cit.*, p. 151.

⁴⁴ CABEZA PEREIRO, Jaime, La nueva dimensión de la intermediación laboral, *op. cit.*, p. 60.

⁴⁵ El artículo 4 f) LE dispone como objetivo de la política de empleo la adecuación, cuantitativa y cualitativa, de oferta y demanda de empleo, mediante la implementación de servicios de intermediación y colocación eficientes orientados a la prospección y captación de ofertas de trabajo y a la redirección de estas últimas a las personas candidatas más idóneas.

⁴⁶ BENAVENTE TORRES, María Isabel, El concepto de intermediación laboral tras la Ley 3/2023, de Empleo. *Revista crítica de relaciones de trabajo, Laborum*. España, Laborum, nº 14, 2025, p. 80.

ella se materializa su finalidad: la colocación o, en su caso recolocación de las personas trabajadoras, implicando tanto una como otra el éxito de la intermediación⁴⁷, pues es cuando se concreta la conexión efectiva entre oferta y demanda.

Aunque la recolocación –la destinada a las personas trabajadoras excedentes en procesos de reestructuración empresarial– forme parte de la actividad intermediadora desde la modificación introducida por el artículo 14 del RDLey 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo⁴⁸, el legislador en la LE 2023 ha optado por incorporarla expresamente en el artículo 40.2 b). Con ello, parece reforzarse su consideración como función propia del sistema de intermediación, situándola en un plano equivalente al de la colocación⁴⁹. No obstante, este reconocimiento parece proyectarse en el plano declarativo, sin una redefinición sustantiva de sus mecanismos de funcionamiento⁵⁰.

En síntesis, esta actividad, que históricamente ha consistido en la mera casación entre ofertas y demandas de empleo sobre la base de las exigencias del puesto de trabajo y las aptitudes profesionales de la persona⁵¹, pasa a integrarse, en el marco de la regulación de la LE 2023, en un proceso más amplio. De este modo, tanto la colocación como la recolocación dejan de concebirse como actuaciones aisladas centradas únicamente en la mera puesta en contacto y pasan a formar parte de un servicio integral, conectado a otras fases del proceso. Sin embargo, su efectividad dependerá, en buena medida, de la adecuada articulación entre las distintas fases y de la capacidad operativa del sistema para superar inercias previas, lo que sugiere la conveniencia de mantener una valoración cautelosa sobre su alcance transformador.

c) La selección de candidaturas idóneas para el puesto de trabajo, evitando cualquier sesgo o estereotipo de género, edad o discapacidad

Otra de las novedades que introduce la LE 2023 en el ámbito de la intermediación es la incorporación expresa de la selección de personal como parte integrante de dicha activi-

⁴⁷ LÓPEZ BALAGUER, Mercedes, La intermediación laboral en la nueva ley de empleo, *op. cit.*, pp. 94-95.

⁴⁸ Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo (BOE, núm. 142, de 17 de junio de 2010).

⁴⁹ CABEZA PEREIRO, Jaime, La nueva dimensión de la intermediación laboral, *op. cit.*, p. 56.

⁵⁰ En efecto, es el artículo 40.3 LE 2023 el que delimita con mayor precisión su alcance, al configurarla como una colocación especializada dirigida a personas trabajadoras o desempleadas afectadas por procesos de reestructuración empresarial, cuando haya sido prevista o pactada en el marco de los planes sociales o programas de recolocación, o promovida por los servicios públicos de empleo, de oficio o a instancia de las personas afectadas por transiciones industriales o por transformaciones en los sectores productivos. Aunque esta previsión amplía el ámbito de actuación de la recolocación, parte de la doctrina ha puesto de relieve algunos de sus límites al considerar, por un lado, que la regulación sigue fuertemente vinculada al marco del despido colectivo, lo que dificulta su proyección en la práctica y, por otro, que dicha ampliación no se acompaña de un desarrollo normativo suficiente que permita su aplicación efectiva en otros contextos. Véase CABEZA PEREIRO, Jaime, La nueva dimensión de la intermediación laboral, *op. cit.*, pp. 56-57; LÓPEZ BALAGUER, Mercedes, La intermediación laboral en la nueva ley de empleo, *op. cit.*, p. 96.

⁵¹ GUERRERO VIZUETE, Esther, El papel del servicio público de empleo tras la Ley 3/2023 de 28 de febrero: de la casación de ofertas y demandas de empleo a la prestación de un servicio integral de intermediación laboral, *op. cit.*, p. 150.

dad. Pese a que la selección de personal trata de una faceta decisiva dentro de la actividad intermediadora –en la medida en que condiciona de forma directa el resultado final de la casación entre la oferta y la demanda–⁵², hasta la aprobación de la última ley de empleo no se consideraba como una actuación propia de la misma. Esta situación suponía que aquellas entidades privadas que se dedicaran a la actividad de selección quedaran fuera del margen de su régimen jurídico, lo que contribuía a mantener esta actividad en una suerte de espacio de indeterminación normativa⁵³.

Si bien, en la concepción tradicional de intermediación laboral, puede distinguirse entre la intermediación en sentido estricto –entendida como la conexión entre ofertas y demandas de empleo– y la selección de personal –como fase posterior de evaluación y elección de personas candidatas idóneas–, lo cierto es que ambas actividades presentan una evidente complementariedad⁵⁴. En la práctica, la casación de ofertas y demandas ya implicaba cierta identificación de candidaturas adecuadas para los puestos ofertados, sin llegar a constituir una verdadera selección en sentido estricto. Del mismo modo, las agencias de colocación podían desarrollar actuaciones de selección de forma accesorio, sin integrarse plenamente en el concepto jurídico de intermediación. Por ello, pese a tratarse de conceptos tradicionalmente diferenciados, su estrecha conexión funcional dificulta justificar su sometimiento a regímenes jurídicos distintos⁵⁵, aún más cuando podría suponer «cierto desamparo a las personas que participaban en los procesos de selección, teniendo en cuenta los derechos que entran en juego cuando hablamos de seleccionar personal –no discriminación, intimidad, protección de datos...–»⁵⁶.

En este contexto, la LE 2023 viene a corregir esta situación mediante la inclusión expresa de la selección de personal dentro del concepto de intermediación (artículo 40.2 c)) y la configura como colocación especializada (artículo 40.4). Como consecuencia, aquellas entidades que desarrollen funciones de selección pasan a ser consideradas agencias de colocación especializadas, quedando sujetas a las exigencias normativas y principios del sistema de intermediación laboral⁵⁷.

La norma no solo integra la actividad de selección como propia de la intermediación, sino que también amplía su contenido. Así, el artículo 40.4 incluye entre la actividad de selección la búsqueda activa de personas candidatas, –a falta de perfiles adecuados inscritos como demandantes de empleo–, entre quienes no figuren como demandantes de los servicios públicos de empleo. Desde una interpretación literal del precepto, parece desprenderse que el legislador ha querido atribuir a esta búsqueda externa un carácter

⁵² LÁZARO SÁNCHEZ, José Luis, Concepto y regulación de la intermediación en el mercado de trabajo en la ley 3/2023, de empleo. *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*. España, Universidad de Sevilla, nº extra 2023, 2024, p. 213.

⁵³ CABEZA PEREIRO, Jaime, La nueva dimensión de la intermediación laboral, *op. cit.*, p. 51; LÓPEZ BALAGUER, Mercedes, La intermediación laboral en la nueva ley de empleo, *op. cit.*, p. 97.

⁵⁴ LÁZARO SÁNCHEZ, José Luis, Concepto y regulación de la intermediación en el mercado de trabajo en la ley 3/2023, de empleo, *op. cit.*, p. 214.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ LÓPEZ BALAGUER, Mercedes, La intermediación laboral en la nueva ley de empleo, *op. cit.*, p. 97.

⁵⁷ LÁZARO SÁNCHEZ, José Luis, Concepto y regulación de la intermediación en el mercado de trabajo en la ley 3/2023, de empleo, *op. cit.*, p. 215; LÓPEZ BALAGUER, Mercedes, La intermediación laboral en la nueva ley de empleo, *op. cit.*, p. 97.

subsidiario. No obstante, dicha subsidiariedad no se configura de manera expresa ni se acompaña de mecanismos de control o justificación que garanticen que esta ampliación de la búsqueda se produzca efectivamente tras la constatación de la inexistencia de perfiles adecuados entre las personas inscritas⁵⁸, lo que introduce un cierto margen de flexibilidad en su aplicación.

Con todo, la ampliación de la actividad de selección puede presentar potencialidades. En particular, la posibilidad de extender la búsqueda de candidaturas idóneas externas –fuera de las personas inscritas como demandantes– puede contribuir a favorecer la inserción laboral de colectivos con bajas tasas de actividad, como es el caso de las personas de discapacidad, evitando que el proceso de selección quede limitado a un conjunto de perfiles.

Por último, la norma hace referencia expresa a la necesidad de evitar sesgos o estereotipos de género, edad o discapacidad en el proceso de selección. Esta mención ha sido considerada innecesaria⁵⁹, ya que se encuentran prohibidas por la normativa vigente en materia de igualdad de trato y no discriminación⁶⁰. No obstante, también se ha señalado que su inclusión puede encontrar su justificación en la incidencia que presentan estas prácticas en la actividad de selección, donde «se convierten en conductas discriminatorias en la medida en que tratan peor o perjudican a una pluralidad de personas definidas en términos de la causa rechazable»⁶¹. En todo caso, esta previsión, incompleta si se atiende al elenco más amplio de causas de discriminación que recoge la normativa de igualdad, queda corregida en el artículo 45.2 LE 2023, que amplía de forma expresa las causas de discriminación prohibidas en la actividad de selección, reforzando así su dimensión garantista del principio de igualdad de trato y no discriminación.

d) La provisión de los apoyos necesarios a la persona solicitante de empleo, dirigidos a evitar que determinadas circunstancias –personales, familiares o sociales– se conviertan en barreras que puedan dificultar la finalidad del sistema de intermediación laboral, especialmente en el caso de los colectivos de atención prioritaria

El artículo 40.2 d) LE 2023 incorpora la puesta a disposición de apoyos a las personas solicitantes de empleo, especialmente cuando se trate de colectivos de atención prioritaria, con el fin de evitar que sus circunstancias personales, sociales o familiares se traduzcan en barreras a lo largo del proceso de intermediación. Se trata de una previsión que no responde al concepto clásico de intermediación, sino que constituye una auténtica ampliación de su contenido.

⁵⁸ LÁZARO SÁNCHEZ, José Luis, Concepto y regulación de la intermediación en el mercado de trabajo en la ley 3/2023, de empleo, *op. cit.*, p. 216-217.

⁵⁹ LÓPEZ BALAGUER, Mercedes, La intermediación laboral en la nueva ley de empleo, *op. cit.*, p. 98.

⁶⁰ Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (BOE núm. 167, de 13 de julio de 2022).

⁶¹ CABEZA PEREIRO, Jaime, La nueva dimensión de la intermediación laboral, *op. cit.*, p. 52.

Al respecto, se ha señalado que esta inclusión puede considerarse una extensión indebida del concepto, dado que la adopción de tales apoyos necesarios no difiere cualitativamente del servicio prestado por otras políticas activas de empleo, como aquellas orientadas a la mejora de empleabilidad, a mantener un empleo o a la adaptación profesional. En este sentido, aun reconociendo su relevancia para el adecuado desarrollo del proceso, dichos apoyos presentan un carácter eminentemente instrumental que desborda el ámbito propio de la intermediación, lo que llevaría a considerar más adecuada su inserción en un marco regulador de carácter general⁶².

Frente a esta posición, también se ha defendido que la adopción de tales apoyos debe valorarse positivamente. Esta incorporación responde a una concepción más amplia e integradora de la actividad intermediadora, orientada a garantizar la igualdad en el acceso al empleo. De esta manera, el servicio no se limita a prestar su función estricta de casación, sino que asume un papel activo en la identificación y superación de barreras que afectan a determinados colectivos, especialmente en aquellos considerados de atención prioritaria⁶³, con el fin de que la inserción laboral de los mismos se equipare a la del resto de personas no necesitadas de atención específica. Una situación que «encaja a la perfección con la consideración de la intermediación como herramienta para la igualdad de oportunidades»⁶⁴.

No obstante, esta ampliación del ámbito de actuación, aun orientada a reforzar la atención a los colectivos prioritarios, no está exenta de ciertas objeciones. Así, se ha advertido que la propia delimitación de dichos colectivos presenta cierta heterogeneidad, al agrupar realidades diversas en las que confluyen situaciones de especial vulnerabilidad con otras vinculadas más propiamente a dificultades de empleabilidad⁶⁵. Asimismo, el carácter abierto de la referencia, al aludir a estos colectivos de forma especial y no cerrada, permite extender estas actuaciones a otros supuestos, lo que, si bien refuerza una lógica inclusiva y de adaptación a las diversidades del mercado de trabajo⁶⁶, también puede plantear dudas sobre su eficacia en la práctica, ya que una ampliación excesiva

⁶² CABEZA PEREIRO, Jaime, La nueva dimensión de la intermediación laboral, *op. cit.*, p. 60.

⁶³ A estos efectos, el artículo 50 LE considera colectivos vulnerables de atención prioritaria a las personas jóvenes especialmente con baja cualificación, personas en desempleo de larga duración, personas con discapacidad, personas con capacidad intelectual límite, personas con trastornos del espectro autista, personas LGTBI, en particular trans, personas mayores de cuarenta y cinco años, personas migrantes, 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 en situación de exclusión social, 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, entre otros colectivos de especial vulnerabilidad, que son de atención prioritaria en las políticas activas de empleo, u otros que se puedan determinar en el marco del Sistema Nacional de Empleo. Asimismo, los programas específicos y las medidas de acción positiva se reforzarán en los supuestos en que se produzcan situaciones de interseccionalidad.

⁶⁴ LÓPEZ BALAGUER, Mercedes, La intermediación laboral en la nueva ley de empleo, *op. cit.*, p. 99.

⁶⁵ NAVARRO NIETO, Federico, Valoración crítica general de la Ley 3/2023, de empleo, *op. cit.*, p. 7.

⁶⁶ LÓPEZ BALAGUER, Mercedes, La intermediación laboral en la nueva ley de empleo, *op. cit.*, pp. 99-100.

podría dificultar la focalización en aquellos colectivos que presentan mayores barreras de acceso al empleo.

De este modo, si bien esta previsión contribuye a ensanchar el ámbito tradicional de la intermediación al incorporar actuaciones que no responden estrictamente a su contenido clásico, también lo es que refuerza su función como herramienta de inclusión en relación con el principio de igualdad de oportunidades. En este sentido, y al margen de las dudas generadas desde una perspectiva técnica jurídica, parece razonable entender que estos apoyos solo adquieren propiamente la condición de intermediación cuando se insertan en un proceso vinculado a cualquiera de sus dimensiones –como la prospección, la conexión entre oferta y demanda, la selección o la recolocación–, y no cuando operan de forma autónoma al margen de la actividad intermediadora⁶⁷.

En definitiva, y a modo de cierre de este apartado, el marco normativo actual parece apostar por una noción más amplia e integradora de la intermediación laboral, en la que esta deja de limitarse a la mera puesta en contacto entre oferta y demanda para prestar un servicio más completo, conectado con la mejora de la empleabilidad y, especialmente, con la garantía de la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo. En esta línea, la LE 2023 impulsa la modernización del Sistema Nacional de Empleo (SNE) a través de instrumentos como el Sistema Público Integrado de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SPIISPE), orientado a facilitar la coordinación, el intercambio, el tratamiento y el seguimiento de la información en todo el territorio entre los distintos agentes, y la actualización del Portal Único de Empleo mediante el uso de la inteligencia artificial y otras herramientas tecnológicas, con el fin de mejorar la eficacia y eficiencia de la adecuación entre la oferta de empleo y la demanda, –entre otras–. A ello se suma el mandato de dotación de medios personales, materiales y económicos adecuados para la optimización del conjunto del sistema.

Con todo, y pese a este esfuerzo de modernización, conviene no perder de vista que la intermediación pública ha estado históricamente condicionada por problemas de eficacia, en la medida en que los modelos precedentes no han ofrecido resultados plenamente satisfactorios. En este sentido, la ampliación y redefinición del concepto puede valorarse positivamente como un primer paso hacia una reordenación jurídica más completa de esta función⁶⁸. Sin embargo, la efectividad de este modelo no depende únicamente de su diseño normativo, sino de su adecuada implementación. Su amplitud conceptual, unida a la limitada concreción de algunos de sus elementos y a su dependencia de factores organizativos y de recursos, introduce ciertos interrogantes sobre su efectiva operatividad. En consecuencia, su desarrollo práctico no está exento de dificultades, lo que aconseja mantener una valoración prudente sobre su alcance real.

⁶⁷ BENAVENTE TORRES, María Isabel, El concepto de intermediación laboral tras la Ley 3/2023, de Empleo, *op. cit.*, p. 83.

⁶⁸ LÓPEZ BALAGUER, Mercedes, La intermediación laboral en la nueva ley de empleo, *op. cit.*, p. 88.

4. Evaluación de la eficacia de la intermediación laboral: ¿Un camino hacia la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo?

El análisis del funcionamiento práctico del sistema de intermediación laboral en relación con las personas con discapacidad resulta especialmente relevante, en la medida en que se trata de uno de los colectivos para los que la LE 2023 refuerza la necesidad de prestar un servicio integral orientado a garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo. En este sentido, la norma hace referencia de forma reiterada al principio de igualdad de trato y no discriminación, no solo como fundamento general de la norma, sino como uno de los objetivos y principios rectores de las políticas de empleo, con el principal objetivo de lograr un mercado de trabajo igualitario que favorezca la inserción de todas las personas⁶⁹.

La norma es clara al establecer que el principio prioritario y transversal que debe guiar la estrategia de empleo en la formulación de sus políticas es la igualdad de oportunidades en el acceso al mercado. Esta orientación se ve reforzada mediante la identificación de colectivos de atención prioritaria, entre los que se incluyen expresamente las personas con discapacidad⁷⁰, a quienes se les reconoce la necesidad de una atención específica mediante programas de empleo ajustados a sus características y necesidades. Estos programas se orientan a promover prioritariamente su acceso y mantenimiento en el empleo ordinario, la mejora de su empleabilidad a lo largo de su trayectoria laboral y su desarrollo profesional (artículo 54 LE), objetivos que se sitúan en línea con algunos de los elementos centrales que integran la noción de trabajo decente.

En este contexto, la actividad intermediadora adquiere especial relevancia en la consecución de estos objetivos. Como se ha señalado, deja de configurarse como una función neutra para integrarse en un enfoque más amplio, orientado a la promoción de un mercado de trabajo inclusivo e igualitario con las personas con discapacidad. Se trata, por tanto, de una regulación que reconoce las dificultades que afectan a este colectivo en la inserción laboral y que apuesta por integrar la igualdad de trato y no discriminación como eje transversal de la intermediación laboral, exigiendo una actuación a los servicios adaptada a las circunstancias personales de cada persona demandante (artículo 50 LE).

Con todo lo anterior, la incorporación de instrumentos específicos como los itinerarios individualizados, las medidas de acción positiva o los servicios de apoyo, evidencia un intento de superar un enfoque meramente formal de la igualdad en el acceso al empleo. Ahora bien, aun cuando el marco normativo ofrece un sólido respaldo al principio

⁶⁹ DOZO MOUGÁN, Irene, La actuación de los servicios públicos de empleo en la configuración de un trabajo de mercado inclusivo y no discriminatorio ¿realidad o ficción? En: Gobierno de España, *Empleo y protección social. Comunicaciones del XXXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, Catálogo de Publicaciones Oficiales de la Administración General del Estado, 2023, pp. 379-380.

⁷⁰ Dentro del colectivo de las personas con discapacidad, se entenderá que tienen mayores dificultades de acceso al mercado: 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%; así como las personas con discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65%.

de igualdad, resulta fundamental analizar en qué medida estas previsiones se traducen en un funcionamiento efectivo del sistema en la práctica.

Para ello, resulta necesario analizar, en primer lugar, los canales de búsqueda de empleo utilizados por las personas con discapacidad.

4.1. Canales formales e informales de búsqueda de empleo

Según los últimos datos ofrecidos por INE⁷¹ correspondiente al año 2023⁷², el recurso más utilizado en la búsqueda de empleo es el entorno cercano, en la medida en que el 62,72% de las personas con discapacidad acuden a amigos, conocidos o familiares. En segundo lugar, se encuentra el contacto directo con las empresas, utilizado por un 45,89%. En una posición próxima se sitúan los portales web o aplicaciones de empleo, utilizados por un 43%, y las agencias de colocación de los servicios públicos de empleo, utilizadas por un 40,72%.

Por debajo de estos canales principales, se perciben otras vías con menor incidencia, como las empresas de trabajo temporal, usadas por un 20,17%, las entidades especializadas en la inserción laboral de este colectivo (16,70%), las redes sociales (15,91%) y otros métodos de búsqueda, alcanzando un 12,15%. Finalmente, el recurso a procesos selectivos de carácter público, como oposiciones o concursos, representa una vía dentro de las estrategias de búsqueda de empleo muy reducida, utilizada solo por un 4,23% del colectivo.

A partir de estos datos, se aprecia un claro predominio de los canales informales en la búsqueda de empleo por parte de este colectivo, en contraste con un papel más limitado de los mecanismos institucionales y especializados. Se trata de un resultado particularmente llamativo si se tiene en cuenta que las personas con discapacidad cuentan, al menos desde el plano normativo, con instrumentos específicos de apoyo en el ámbito de la intermediación laboral. Esta aparente disfunción sugiere que la mera existencia de tales instrumentos no garantiza, por sí misma, su utilización efectiva, lo que invita a cuestionar tanto su grado de accesibilidad como su capacidad real de adaptación a las necesidades del colectivo.

En efecto, el recurso predominante a canales informales plantea riesgos relevantes en términos de igualdad de oportunidades. Por un lado, el acceso al empleo a través de

⁷¹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). *Discapacidad. Cifras relativas. Empleo y situación laboral. Canales de búsqueda de empleo utilizados por sexo. Población de 16 y más años con discapacidad que está buscando empleo*. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?tpx=51885>

⁷² Si bien los datos sobre la búsqueda de empleo de personas con discapacidad se refieren a 2023, los patrones observados en los datos que ofrece el INE mediante la Encuesta de Población Activa (EPA) sobre los métodos de búsqueda de empleo de la población general en 2025 parecen apuntar en la misma dirección, mostrando un predominio de canales informales y un uso más limitado de la intermediación institucional, lo que refuerza la interpretación realizada al respecto sobre la eficacia del sistema de intermediación laboral sin implicar que los datos sean directamente comparables. En este sentido, véase INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), *Resultados nacionales. Parados. Parados por sexo y método de búsqueda de empleo*. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=49794>

redes personales puede contribuir a reproducir desigualdades preexistentes, dado que dichas redes no se distribuyen de manera homogénea entre los distintos grupos sociales, siendo, en el caso de las personas con discapacidad, generalmente más limitadas y menos conectadas con entornos profesionales que ofrecen condiciones laborales de calidad⁷³. Por otro lado, la ausencia de controles formales en estos procesos –ya se trate de contactos directos con empresas, portales digitales o redes sociales– puede favorecer la persistencia de sesgos discriminatorios, tanto derivados de prejuicios sobre las capacidades profesionales del colectivo como de los propios mecanismos automatizados de gestión de candidaturas, cuya configuración no siempre incorpora garantías suficientes. A ello se suma la relevancia de la propia formulación de las ofertas de empleo, ya que la utilización de un lenguaje sesgado o la exigencia de requisitos desproporcionados en términos de formación, experiencia o condiciones físicas pueden operar como barreras indirectas de acceso para las personas con discapacidad⁷⁴, sin que estos filtros informales queden sometidos a una supervisión efectiva. De la misma manera, estos canales pueden dificultar la provisión de apoyos o ajustes razonables necesarios, al no existir mecanismos formales que garanticen su consideración, situando a la persona con discapacidad en una posición de desventaja desde la fase inicial.

En adición a lo anterior, el escaso recurso a los instrumentos específicos de apoyo en la intermediación puede terminar por vaciar de contenido su propia finalidad. En otras palabras, su infrautilización no solo limita su impacto, sino que puede contribuir a reforzar dinámicas de exclusión, al situar a las personas con discapacidad en una posición de desventaja en el acceso a los canales de empleo más estructurados y garantistas. Desde esta perspectiva, si la intermediación pública no logra configurarse como eje central de los procesos de búsqueda de empleo, sino que permanece como un instrumento complementario frente a vías de carácter informal, se reduce significativamente su capacidad para intervenir en dichos procesos, corregir desigualdades y garantizar condiciones de acceso más equitativas, comprometiendo así su función como herramienta de inserción laboral.

Parece necesario reforzar el papel de los mecanismos institucionales de intermediación mediante la adopción de medidas orientadas a mejorar no solo su accesibilidad, sino también su visibilidad y adecuación a las dinámicas reales del mercado de trabajo. Se ha señalado que «situar a los SPE en los primeros puestos en los métodos de búsqueda de empleo requerirá diseñar procesos operativos que ofrezcan a empresas y demandantes de empleo formas diferentes y flexibles de interacción»⁷⁵. Lo que apunta a la necesidad de avanzar hacia modelos más proactivos, personalizados y tecnológicamente adaptados,

⁷³ PIQUERAS GARCÍA, Jaime, La intermediación laboral como herramienta de igualdad social en el acceso al empleo, En: Gobierno de España, *Empleo y protección social. Comunicaciones del XXXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* del Estado, Madrid, Catálogo de Publicaciones Oficiales de la Administración General, 2023, p. 466.

⁷⁴ DOZO MOUGÁN, Irene, La actuación de los servicios públicos de empleo en la configuración de un trabajo de mercado inclusivo y no discriminatorio ¿realidad o ficción?, *op. cit.*, p. 389.

⁷⁵ GUERRERO VIZUETE, Esther, El papel del servicio público de empleo tras la Ley 3/2023 de 28 de febrero: de la casación de ofertas y demandas de empleo a la prestación de un servicio integral de intermediación laboral, *op. cit.*, p. 151.

capaces de competir con la inmediatez y flexibilidad de los canales informales sin renunciar a las garantías propias del sistema público.

En este punto, conviene señalar que los datos analizados se refieren exclusivamente a los canales de búsqueda de empleo utilizados por las personas con discapacidad, sin proporcionar información directa sobre los resultados efectivos de inserción laboral de cada uno de ellos. En este sentido, los datos generales disponibles para el conjunto de la población reflejan una eficacia limitada de la intermediación pública: en el año 2025, según el INE⁷⁶, 319.700 personas asalariadas, lo que representa un 1,7% del total de las personas ocupadas, accedieron a su empleo a través de una oficina de empleo pública. Porcentaje más llamativo si cabe cuando se contrasta con el total de contrataciones realizadas por las empresas de trabajo temporal y que representan el 3,9% del total.

Con estos datos, puede apreciarse que, pese al papel central que la LE 2023 otorga al sistema público de intermediación laboral, no está logrando consolidarse como una herramienta eficaz para el acceso al empleo de este colectivo, pero tampoco respecto de la población en general. A ello se añade la limitada disponibilidad de información desagregada sobre el funcionamiento del propio sistema, lo que dificulta valorar con precisión su eficacia, especialmente en relación con aspectos como la atención a colectivos específicos, la provisión de apoyos o los resultados efectivos de inserción laboral.

4.2. *La cuota de reserva*

Especial relevancia adquiere, en este contexto, el régimen de la cuota de reserva de puestos de trabajo previsto en el artículo 42 LGDPD, en la medida en que su efectividad depende, en gran parte, del adecuado funcionamiento del sistema de intermediación laboral. En términos generales, esta medida impone la obligación a las empresas públicas y privadas con 50 o más personas empleadas de que al menos el 2% de las personas de su plantilla sean personas con discapacidad, configurándose como uno de los principales instrumentos de fomento de su empleo. No obstante, su alcance práctico aparece condicionado por la amplitud con la que se configuran las causas de excepcionalidad previstas en el artículo 1.2 del Real Decreto 364/2005, de 8 de abril, por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad⁷⁷. En particular, la posibilidad de exonerar el cumplimiento de la cuota cuando los servicios públicos de empleo o las agencias de colocación no logren atender la oferta presentada después de realizar todas las gestiones de intermediación necesarias ya sea por inexistencia de personas demandantes inscritas o, aun existiendo, por falta de adecuación a las condiciones ofrecidas.

⁷⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), *Encuesta de población activa (EPA). Variables de submuestra. Año 2025*, 2026. Disponible en: <https://www.ine.es/dynys/Prensa/vsEPA2025.htm>

⁷⁷ Real Decreto 364/2005, de 8 de abril, por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad (BOE núm. 94, de 20 de abril de 2005).

Esta circunstancia plantea algunas disfunciones que permiten identificar la existencia de posibles desajustes en su funcionamiento. Desde esta perspectiva, destacan dos aspectos principales:

Por un lado, la imposibilidad de cobertura tiende a circunscribirse a un marco restringido de búsqueda, limitado a las personas formalmente inscritas como demandantes de empleo, lo que deja al margen tanto a quienes participan en el empleo protegido —pese a constituir una vía orientada al tránsito hacia el mercado ordinario— como a otras potenciales candidaturas no registradas, pese a la apertura que introduce la LE 2023 en materia de búsqueda activa. Esta delimitación plantea, por tanto, una primera cuestión importante, en la medida en que el empleo protegido podría desempeñar un papel más activo como recurso para el cumplimiento de las cuotas de empleo y para la progresiva incorporación de este colectivo al empleo ordinario en condiciones de igualdad de oportunidades, acorde con el fin del sistema. A ello se añade que la configuración de la declaración de excepcionalidad no parece incorporar de forma expresa la ampliación del ámbito de búsqueda más allá del registro formal de personas demandantes de empleo, tal y como prevé la citada reforma legislativa. En consecuencia, la pervivencia de un precepto normativo parcialmente desactualizado que no termina de integrar estas previsiones podría estar operando como un factor que limita la plena utilización de los recursos disponibles y, en última instancia, la eficacia de la propia cuota de reserva.

Por otro lado, la activación de la excepcionalidad no puede analizarse al margen de la propia configuración de la oferta de empleo, ya que esta puede incidir directamente en su propia operatividad. Así, la inclusión de requisitos innecesarios o desproporcionados en la definición de los puestos puede dificultar artificialmente su cobertura y favorecer, indirectamente, el recurso a las medidas alternativas⁷⁸, lo que pone de relieve la importancia del sistema de intermediación en la supervisión y adecuación de dichas ofertas. Se ha advertido que la propia configuración de la oferta condiciona en gran medida el resultado del proceso, pudiendo orientarse de forma estratégica para facilitar la no contratación de personas con discapacidad y la activación de la excepcionalidad, contribuyendo a que lo que debería operar como un mecanismo extraordinario termine aproximándose, en la práctica, a una lógica alternativa⁷⁹. Es por esto por lo que la valoración de la imposibilidad de cobertura no debería desvincularse de la adecuación de las condiciones efectivamente ofertadas *ex* artículo 43.3 e) LE, que exige velar por la adecuada relación entre las características del puesto y el perfil requerido, a fin de no excluir del acceso al empleo a las personas con discapacidad. Esta previsión refuerza la necesidad de incorporar criterios de ajustes razonables en la configuración de los puestos, evitando que los desajustes entre las funciones y los requisitos operen como barreras, en línea con la idea

⁷⁸ ESTEBAN LEGARRETA, Ricardo, La discapacidad como factor de vulnerabilidad en el acceso al empleo. Algunas reflexiones sobre las debilidades de la Ley 2/2025. *Revista Justicia & Trabajo*. España: Colex, nº. extraordinario 5, 2025, p. 16.

⁷⁹ RUEDA MONROY, José Antonio. *La reserva de empleo para las personas con discapacidad en España: consideraciones y propuestas desde el modelo relacional de la discapacidad*, op. cit., p.199.

de que «la organización del trabajo debe estar inspirada por las adaptaciones y las medidas preventivas orientadas a favorecer la incorporación de personas con discapacidad»⁸⁰.

Este mecanismo de excepción parece haber derivado, en la práctica, en una aplicación relativamente flexible por parte del tejido empresarial, «razón por la que sería importante establecer una conexión normativa más estrecha entre las diversas formas de excepcionalidad y el deber empresarial de introducir adaptaciones»⁸¹. Desde esta perspectiva, la relación entre la configuración de la oferta de empleo y la activación de la excepcionalidad muestra la necesidad de un enfoque más integrado, en el que la intermediación laboral no se limite a constatar la imposibilidad de cobertura, sino que contribuya también a garantizar la adecuación de las condiciones de acceso al empleo.

Con todo lo anterior, la utilización de la excepcionalidad por parte de las empresas parece limitar el impacto de la cuota de reserva como medida de inserción laboral del colectivo, conduciendo a un efecto contrario al deseado al reducir la incorporación del colectivo en empresas ordinarias⁸². No deja de ser llamativo que la propia regulación insista en el carácter «excepcional» del mecanismo y en la idea de «exención», cuando su aplicación práctica no parece ajustarse a una situación extraordinaria ni a una dispensa real del cumplimiento de la obligación⁸³. En este contexto, el uso recurrente de la excepcionalidad no parece responder tanto a la inexistencia de personas con discapacidad disponibles –habida cuenta de su tasa de actividad y desempleo– como a determinadas limitaciones en la capacidad del sistema de intermediación para desarrollar plenamente su potencial de inclusión.

Por su parte, cabría plantear la conveniencia de avanzar hacia una articulación más exigente entre las causas de excepcionalidad y el deber empresarial de adaptación, así como hacia una reinterpretación del proceso de intermediación que integre de manera más efectiva la ampliación de la búsqueda de candidaturas y la activación de itinerarios de transición desde el empleo protegido. De lo contrario, el recurso recurrente a la excepcionalidad corre el riesgo de vaciar de contenido la cuota de reserva como instrumento de inclusión laboral.

En definitiva, la LE 2023 proyecta un modelo de intermediación laboral más ambicioso, en el que esta deja de concebirse como un mero mecanismo de conexión entre oferta y demanda para configurarse como una herramienta integral al servicio de la inclusión y la igualdad de oportunidades. Sin embargo, este avance normativo no siempre se acompaña de la necesaria concreción operativa, lo que, unido a la pervivencia de determinados elementos estructurales como la flexibilidad en el régimen de excepcionalidad de la cuota de reserva o el limitado uso de los canales institucionales, genera

⁸⁰ ESTEBAN LEGARRETA, Ricardo, La discapacidad como factor de vulnerabilidad en el acceso al empleo. Algunas reflexiones sobre las debilidades de la Ley 2/2025, *op.cit.*, p. 17.

⁸¹ *Ibidem*, p. 16.

⁸² RODRÍGUEZ ESCACIANO, Susana, El mercado de trabajo de las personas con discapacidad, En: Gobierno de España, *Libro blanco sobre empleo y discapacidad*, España, Catálogo de Publicaciones Oficiales de la Administración General del Estado, 2023, p. 409.

⁸³ RUEDA MONROY, José Antonio. *La reserva de empleo para las personas con discapacidad en España: consideraciones y propuestas desde el modelo relacional de la discapacidad*, *op. cit.*, p.196.

dudas sobre su capacidad para traducirse en mejoras efectivas en la inserción laboral de las personas con discapacidad. En este sentido, estas limitaciones no solo afectan a las posibilidades de acceso al empleo de las personas con discapacidad, sino también a las condiciones en las que este se produce, lo que refuerza la importancia de la intermediación laboral como instrumento de inserción laboral con potencial para favorecer la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y contribuir a la mejora de las condiciones de trabajo en línea con los principios del trabajo decente.

5. Conclusiones

El análisis realizado muestra que la situación de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo no puede entenderse únicamente desde la perspectiva de acceso al empleo, sino también desde las condiciones en las que este se desarrolla. A pesar del reconocimiento normativo del derecho al trabajo en igualdad de condiciones, de la prohibición de discriminación y de la existencia de instrumentos y medidas específicas orientadas a favorecer la inserción laboral del colectivo, los datos evidencian la persistencia de desigualdades que afectan tanto a las tasas de participación como a la calidad del empleo al que acceden.

Aunque la normativa de empleo apunta hacia un modelo de intermediación más ambicioso, orientado a la inserción laboral y a la igualdad de oportunidades, el verdadero alcance transformador del modelo no dependerá tanto de su formulación normativa como de su implementación práctica. Ello exige reforzar la capacidad del sistema de intermediación para actuar de manera proactiva, ampliar y diversificar la búsqueda de candidaturas, garantizar la adecuación de las ofertas de empleo y articular de forma efectiva los apoyos necesarios.

En esta misma línea, la eficacia de la actividad intermediadora no puede desvincularse del objetivo del trabajo decente. Aunque este trasciende el momento del acceso al empleo, la intermediación laboral puede contribuir a su desarrollo en la medida en que interviene sobre las condiciones de acceso al mercado de trabajo. Ello supone que la actuación de los servicios de intermediación no debería limitarse a facilitar el acceso al empleo, sino orientarse también a favorecer que este se produzca en condiciones de igualdad, lo que implica tener en cuenta la accesibilidad, la adopción de ajustes razonables y la eliminación de barreras que dificultan la participación efectiva del colectivo.

En síntesis, la mejora del modelo exige no solo avanzar en el plano normativo, sino también en su desarrollo organizativo y funcional en la práctica, reforzando la especialización de los servicios, el seguimiento de los resultados de la incorporación y la capacidad de detección de barreras en el acceso al empleo. Asimismo, la mejora de la transparencia de los datos y su evaluación resulta clave no solo para valorar su eficacia real, sino también para detectar limitaciones en su funcionamiento y posibles puntos de mejora. Así, solo través de una aplicación coherente y exigente de estos elementos será posible consolidar la intermediación laboral como un instrumento real de inserción, evitando que las po-

tencialidades del marco normativo queden, en la práctica, diluidas. Pero, para eso, habrá que esperar el ansiado desarrollo reglamentario que no termina de llegar y que, muchos tememos, quedará en el olvido pese al importante reto al que nos enfrentamos.

6. Bibliografía

- BAYLOS GRAU, Antonio, Sobre el Trabajo decente: La formación del Concepto. *Revista Derecho & Sociedad*. Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, nº 46, 2016, pp. 15-24.
- BENAVENTE TORRES, María Isabel, El concepto de intermediación laboral tras la Ley 3/2023, de Empleo. *Revista crítica de relaciones de trabajo, Laborum*. España, Laborum, nº 14, 2025, pp. 67-86.
- CABEZA PEREIRO, Jaime, La nueva dimensión de la intermediación laboral. *Revista de Estudios Jurídicos Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*. España, Universidad de Málaga, nº 6, 2023, pp. 46-62.
- CABEZA PEREIRO, Jaime, Los derechos de las personas con discapacidad: el derecho a un trabajo digno, En: Gobierno de España, *Libro blanco sobre empleo y discapacidad*, España, Catálogo de Publicaciones Oficiales de la Administración General del Estado, 2023, pp. 229-285.
- CARRILLO MÁRQUEZ, Dolores, Discapacidad: el reto de la inclusión laboral y el empleo decente. *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*. España, La Ley, nº 17, 2026, pp. 1-14.
- DE LORENZO GARCÍA, Rafael, El futuro de los discapacitados en el mundo: el empleo como factor determinante para la inclusión. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. España, Ministerio de Trabajo e Inmigración, nº 50, 2004, pp. 73-90.
- DOZO MOUGÁN, Irene, La actuación de los servicios públicos de empleo en la configuración de un trabajo de mercado inclusivo y no discriminatorio ¿realidad o ficción? En: Gobierno de España, *Empleo y protección social. Comunicaciones del XXXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, Catálogo de Publicaciones Oficiales de la Administración General del Estado, 2023, pp. 375-391.
- ESTEBAN LEGARRETA, Ricardo, La discapacidad como factor de vulnerabilidad en el acceso al empleo. Algunas reflexiones sobre las debilidades de la Ley 2/2025. *Revista Justicia & Trabajo*. España: Colex, nº. extraordinario 5, 2025, pp. 5-18.
- FERNÁNDEZ PRIETO, Marta, Empleabilidad e intermediación laboral: Novedades y alcance en la Ley 3/2023. *Revista Justicia & Trabajo*. España: Colex, nº. extraordinario, 2023, pp. 25-53.
- GALA DURÁN, Carolina et al., Régimen Jurídico, En: Gobierno de España, *Libro blanco sobre empleo y discapacidad*, España, Catálogo de Publicaciones Oficiales de la Administración General del Estado, 2023, pp. 937-1010.

- GARRIDO PÉREZ, Eva, Trabajadores minusválidos: de la protección a la promoción. *Temas Laborales*. España, Junta de Andalucía, nº 51, 1999, pp. 31-62.
- GIL Y GIL, José Luis, El trabajo decente como objetivo de desarrollo sostenible. *Lex Social*. España, Universidad Pablo de Olavide, vol. 10, nº 1, 2020, pp. 140-183.
- GRAU PINEDA, Carmen, Panorámica general sobre las políticas de fomento del empleo dirigidas a trabajadores discapacitados: ¿Empleo protegido versus empleo ordinario? En: M. D. Díaz Palarea y D.M. Santana Vega (Coords.), *Marco jurídico y Social de las personas mayores y de las personas con discapacidad*, Madrid, Reus, 2008, pp. 241-268.
- GUERRERO VIZUETE, Esther, El papel del servicio público de empleo tras la Ley 3/2023 de 28 de febrero: de la casación de ofertas y demandas de empleo a la prestación de un servicio integral de intermediación laboral. *Revista crítica de relaciones de trabajo, Laborum*. España, Laborum, nº 10, 2024, pp. 150-152
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). *Discapacidad. Cifras relativas. Empleo y situación laboral. Canales de búsqueda de empleo utilizados por sexo. Población de 16 y más años con discapacidad que está buscando empleo*. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?tpx=51885>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), *Resultados nacionales. Parados. Parados por sexo y método de búsqueda de empleo*. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=49794>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), *Estadística de Discapacidad en el Mercado Laboral. EPD (año 2024), SPD (año 2023) y VLPD (año 2023), 2025*. Disponible en: <https://www.ine.es/dynsgs/Prensa/EDML20242023.htm>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), *Encuesta de población activa (EPA). Variables de submuestra. Año 2025, 2026*. Disponible en: <https://www.ine.es/dynsgs/Prensa/vsEPA2025.htm>
- LÁZARO SÁNCHEZ, José Luis, Concepto y regulación de la intermediación en el mercado de trabajo en la ley 3/2023, de empleo. *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*. España, Universidad de Sevilla, nº extra 2023, 2024, pp. 207-228.
- LÓPEZ BALAGUER, Mercedes, La intermediación laboral en la nueva ley de empleo, En: Gobierno de España, *Empleo y protección social. XXXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Ponencias*, Madrid, Catálogo de Publicaciones Oficiales de la Administración General del Estado, 2023, pp. 77-107.
- NACIONES UNIDAS, *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Nueva York: Naciones Unidas, 2006
- NAVARRO NIETO, Federico, Valoración crítica general de la Ley 3/2023, de empleo. *Diario La Ley*. España, La Ley, nº 10302, 2023.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Memoria del director general: Trabajo decente*. Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reunión. Ginebra: OIT, 1999.

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (CINTENFOR), *Formación para el trabajo decente*. Montevideo: Cintenfor, 2001.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Declaración de la OIT sobre una justicia social para una globalización equitativa*. Ginebra: OIT, 2008.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), *Estudio sobre los resultados laborales y salariales de las personas con discapacidad*, Ginebra, OIT, 2025.
- PÉREZ DEL PRADO, Daniel, La Ley 3/2023 de empleo. Principales novedades. *LABOS Revista De Derecho Del Trabajo Y Protección Social*. España, uc3m, nº 4, 2023, pp. 86-102.
- PIQUERAS GARCÍA, Jaime, La intermediación laboral como herramienta de igualdad social en el acceso al empleo, En: Gobierno de España, *Empleo y protección social. Comunicaciones del XXXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* del Estado, Madrid, Catálogo de Publicaciones Oficiales de la Administración General, 2023, pp. 393-409.
- RODRÍGUEZ ESCACIANO, Susana, El mercado de trabajo de las personas con discapacidad, En: Gobierno de España, *Libro blanco sobre empleo y discapacidad*, España, Catálogo de Publicaciones Oficiales de la Administración General del Estado, 2023, pp. 383-498.
- RUEDA MONROY, José Antonio. *La reserva de empleo para las personas con discapacidad en España: consideraciones y propuestas desde el modelo relacional de la discapacidad*. 1ª ed. Murcia: Ediciones Laborum, 2021. ISBN 978-84-17789-81-7.
- RUEDA MONROY, José Antonio, Políticas de empleo y discapacidad: alcance, tensiones y límites del modelo de inclusión laboral, En: Gobierno de España, *Discapacidad, inclusión en el trabajo y protección social. XXXVI Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, Catálogo de Publicaciones Oficiales de la Administración General, 2026, pp. 231-256.
- RUIZ SANTAMARÍA, José Luis, Trabajo decente de las personas con discapacidad en la sociedad actual. *Revista Internacional y Comparada de RELACIONES LABORALES Y DERECHO DEL EMPLEO*. Italia, ADAPT University Press, Vol. 7, nº 4, 2019, pp. 112-136.
- SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO (SEPE), *Informe del mercado de trabajo de las personas con discapacidad Estatal Datos 2024*, Madrid, Catálogo de Publicaciones Oficiales de la Administración General del Estado, 2025.