



# El “Plan de actuación para la mejora de la empleabilidad de la población gitana 2025-2028” y la mujer gitana\*

por Alberto Cámara Botía

1. El Consejo de Ministros de 10 de junio de 2025 aprobó el *Plan de actuación para la mejora de la empleabilidad de la población gitana 2025-2028* (en adelante, PMEPG), que posteriormente se ha incorporado como Anexo II de la *Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028* (en adelante, EEAAE), aprobada por RD 633/2025, de 15 de julio. En estas páginas se pretende dar una sucinta noticia de las medidas que incorpora el PMEPG, particularmente las dirigidas a las mujeres gitanas.

2. La Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (en adelante, LE) tipifica como “colectivos de atención prioritaria” o “colectivos vulnerables de atención prioritaria” diferentes conjuntos de personas “con especiales dificultades para el acceso y mantenimiento del empleo y para el desarrollo de su empleabilidad” [arts. 3.d) y 50.1 LE]. La configuración de un grupo de personas como colectivo de atención prioritaria le hace acreedor de atención singular en las políticas de empleo (art. 50.1 y 2 LE). Uno de los colectivos de atención prioritaria es el formado por las “personas gitanas o pertenecientes a otros grupos poblacionales étnicos o religiosos”, de los que ahora centraremos la atención en las personas gitanas. La conformación de este grupo como colectivo de atención prioritaria es fácilmente justificable. En él concurren los tres órdenes de factores que explican las dificultades de acceso al empleo (falta de formación adecuada, sectorialización de mercados de trabajo excluyentes de las personas integrantes de estos grupos y vulnerabilidad social), que operan sobre un fondo de discriminación<sup>1</sup>. La población gitana ha constituido una minoría tradicionalmente discriminada, pues se trata de un “un colectivo que lleva siglos en España” y que “sigue sufriendo en numerosas ocasiones afrentas y trato discriminatorio”<sup>2</sup>, proyectado también en el acceso y mantenimiento del empleo.

3. El art. 14 CE no recoge entre los factores prohibidos de discriminación el origen étnico de las personas o su pertenencia a una minoría nacional, pero se trata de un criterio perfectamente incluíble dentro de la cláusula abierta del art. 14 CE (STC 1/2021, de 25 de enero, FJ 4). Por otra

---

\* La publicación es parte de la ayuda PID2023-147932OB-I00: HERRAMIENTAS PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS LABORALES DE MUJERES EN RIESGO DE EXCLUSIÓN, financiado por MCIU/AEI/10.13039/501100011033 y por FEDER, UE.

<sup>1</sup> Morales Ortega, J. M., “Colectivos de atención prioritaria: ¿realmente son una prioridad de nuestra política de empleo?”, *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, núm. extraordinario (2023), p. 124.

<sup>2</sup> Solé Puig, C., *Migraciones*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 2022, p. 95. Señala esta autora que Según el Colectivo IOE “en todas las encuestas de opinión aplicadas anualmente desde 1991, se trata del grupo más estigmatizado, por delante de los magrebíes y de los africanos de raza negra”.

parte, como es bien sabido, el “origen racial o étnico” se ha incorporado a la lista de factores de discriminación prohibidos de los arts. 17.1 ET, 5.a) LE y 2.1 Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. En el ámbito de la Unión Europea debe recordarse el art. 21.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales que prohíbe la discriminación por “orígenes étnicos o sociales”, y la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico<sup>3</sup>. Uno de los objetivos de la Recomendación del Consejo de 12 de marzo de 2021 sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana (2021/C 93/01) es contribuir a la aplicación eficaz de esa Directiva.

4. El PMEPG aporta varios datos que ponen de relieve la brecha social y laboral que recae sobre la población gitana<sup>4</sup> (carencias formativas, alta incidencia de la pobreza, dificultades de acceso a la vivienda, menor incidencia de la ocupación y mayor afectación del desempleo). La brecha se agiganta cuando se contempla la situación de la mujer gitana, que se ve afectada por una importante desigualdad en relación con los varones de la población gitana y en general<sup>5</sup>. Como se ha señalado, todas las “discriminaciones posibles empeoran si las víctimas son mujeres, conformando discriminaciones múltiples o interseccionales”<sup>6</sup>. Los datos relativos a su nivel formativo y a su participación en el mercado de trabajo así lo reflejan.

A) El PMEPG señala que culminar la educación secundaria obligatoria “dispara las probabilidades de empleo en las mujeres gitanas” y que “el nivel educativo es hoy el mejor predictor de progreso y participación socioeconómica de las mujeres gitanas”. Sin embargo, los datos muestran que se trata de un objetivo pendiente de alcanzar. Las mujeres gitanas que terminan la ESO son solo un 15,5% frente al 19% de los hombres gitanos y frente al 95% de las mujeres de la población general. No llega al 3% el número de mujeres gitanas con estudios superiores, frente al 5% de los varones gitanos o el 52% de las mujeres en general. El analfabetismo, solo del 2% en la población general, afecta a un 14% de las mujeres gitanas frente al 6% de los hombres.

B) Varios indicadores ponen de relieve la existencia de la importante brecha de género en la participación en el mercado de trabajo: i) la tasa de actividad de las mujeres gitanas es del 38,5% frente al 76,2% de varones gitanos y el 53,1% de las mujeres en la población general; ii) sólo el 16,8% de las mujeres gitanas están ocupadas frente al 44,1% de los varones y al 44,5% de las mujeres de la población general; iii) la tasa de paro es del 60,4% para las mujeres gitanas, frente al 47,4% de los hombres gitanos y el 16,2% de las mujeres de la población general; y iv) la tasa de asalarización es del 61,8% para la mujer gitana frente al 49,1% de hombres gitanos y 88,3% de mujeres en la población general.

---

<sup>3</sup> Sobre la pertenencia a una minoría nacional y el origen étnico como criterios prohibidos de trato discriminatorio resulta muy ilustrativo el voto particular del magistrado J. A. Xiol Ríos a la STC 1/2021, con amplia cita de la normativa internacional pertinente. Véase también Casas Baamonde, M. E., “Igualdad y prohibición de discriminación por origen racial o étnico”, en Casas Baamonde, M. E. et al. (Dir.), *Derecho Social de la Unión Europea*, BOE, Madrid, 2023, pp. 499 a 599.

<sup>4</sup> Los datos citados en estas páginas proceden del PMEPG, que utiliza el *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza (2018)* de la Fundación Secretariado Gitano.

<sup>5</sup> Fernández, A. y Fernández, C., “La brecha laboral de la población gitana, con especial atención a la realidad específica de las mujeres gitanas”, *Cuadernos del Mercado de Trabajo*, núm. 11 (2024). Fernández Casado, A. B., “El empleo en la comunidad gitana”, en Moreno Carrillo, J. M. y Cortés Martí, J. M. (Coord.), *Caminos de utopía. Las ciencias sociales en las nuevas sociedades inteligentes*, UNO Editorial, Albacete, 2023, p. 249.

<sup>6</sup> Rey Martínez, F., “20 años de lucha contra la discriminación en España: dos pasos para adelante y otros tantos para atrás”, en *Discriminación y Comunidad Gitana. Informe Anual FSG 2024*, Fundación Secretariado Gitano, Madrid, 2024, p. 189.

La baja participación laboral de las mujeres gitanas está relacionada con su dedicación al trabajo doméstico y familiar, y con las responsabilidades familiares, que asumen de manera exclusiva o predominante. Mientras que la barrera que separa a los hombres gitanos del empleo es principalmente su bajo nivel educativo, para las mujeres se añade la asunción de las responsabilidades familiares, lo que unido a que el número de hijos es notablemente superior en los hogares gitanos, hace que se alejen del trabajo por cuenta ajena. Así se ha señalado que la mujer gitana sufre una triple exclusión: por ser mujer, por ser gitana y por su falta de cualificación profesional<sup>7</sup>.

5. La tipificación de la población gitana como colectivo de atención prioritaria de las políticas de empleo está suficientemente justificada. Sin embargo, la LE no contempla de modo específico a la mujer gitana que, como se ha visto, presenta una situación de mayor vulnerabilidad. Esto es coherente con la opción de la LE de no considerar a la mujer genéricamente<sup>8</sup> como colectivo de atención prioritaria (solo incluye a las mujeres con baja cualificación y a las mujeres víctimas de violencia de género<sup>9</sup>, supuestos en los que también se pueden encontrar las mujeres gitanas). En cualquier caso, el art. 50.1 LE no se desentiende de los supuestos de múltiple exclusión pues ordena el refuerzo de “los programas específicos y las medidas de acción positiva” en los supuestos “en que se produzcan situaciones de interseccionalidad”<sup>10</sup>, que viene definida en el art. 6.3 Ley 15/2022<sup>11</sup>. Además, el art. 51 LE obliga a tener presente la perspectiva de género en las políticas de empleo<sup>12</sup>. Atención específica para la mujer gitana presenta el *Programa Calí* de la Fundación Secretariado Gitano, que tiene por objeto la promoción de la inclusión socioeconómica de las mujeres gitanas.

6. Dentro del marco que se ha descrito en los párrafos anteriores, el PMEPG se presenta como instrumento de planificación y coordinación de la política de empleo vinculado a la atención específica del pueblo gitano como colectivo de atención prioritaria, a la EEAAE de la que forma parte y a la *Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030* (en adelante, ENIPG)<sup>13</sup>, de acuerdo con los objetivos fijados por la Recomendación del Consejo UE de 12 de marzo de 2021. El PMEPG se configura así como el “marco de intervención para mejorar la empleabilidad de las personas de esta comunidad”.

La ENIPG, para la que particularmente “la empleabilidad y acceso al trabajo remunerado de las mujeres gitanas debe ser una prioridad”, está organizada en tres grandes dimensiones, ejes o pilares: inclusión social; igualdad de oportunidades y no discriminación; y participación y empoderamiento.

---

<sup>7</sup> Domínguez, C., Flecha, A. y Fernández, M., “Mujeres gitanas y mercado laboral: mecanismos para superar su triple exclusión”, *Lan Harremanak*, núm. 11 (2004).

<sup>8</sup> Garrido Pérez, E., “Promoción y protección del empleo de colectivos de atención prioritaria”, en Monereo Pérez, J. L. (Coord.), *40 años de propuestas jurídicas sobre empleo, negociación colectiva y solución de conflictos laborales en Andalucía. XL Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, CARL, Sevilla, 2024, p. 44.

<sup>9</sup> Téngase también en cuenta las referencias a las “mujeres desempleadas o inactivas” que “encabecen una familia monomarental” (art. 51.1 LE) y a las “mujeres demandantes de servicios de empleo en aquellos ámbitos con mayor infrarrepresentación femenina” (art. 51.4 LE).

<sup>10</sup> Sordo Ruz, T. (Coord.), *Guía sobre discriminación interseccional. El caso de las mujeres gitanas*, FSG, Madrid, 2017.

<sup>11</sup> Blázquez Agudo, E. M., “La interseccionalidad en las políticas de empleo. La discriminación por ser mujer agravada por la interacción de otra circunstancia personal”, *Fémeris*, núm. 1 (2024).

<sup>12</sup> El apartado 15 de la Recomendación del Consejo de 12 de marzo de 2021 sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana señala que “es importante reconocer las necesidades o vulnerabilidades específicas de determinados grupos dentro de esa población, en particular las *mujeres*, [...]”. Por tanto, la presente Recomendación tiene en cuenta la importancia de abordar la discriminación múltiple.”

<sup>13</sup> Aprobada por Consejo de Ministros de 2 de noviembre de 2021.

Cada uno de estos ejes incluye varias líneas estratégicas<sup>14</sup>, en cada una de las cuales se formulan los objetivos cuantificables que se esperan conseguir para mejorar las condiciones de vida de la población gitana. En materia de empleo la ENIPG formula cinco objetivos: 1) Incrementar la tasa de empleo. 2) Reducir la precariedad laboral y la discriminación. 3) Reducir la tasa de personas gitanas jóvenes que ni trabajan, ni estudian, ni se forman. 4) Incrementar el empoderamiento, la participación y activación de la mujer gitana en el mercado laboral. 5) Revalorizar y cualificar la población gitana que se dedica al comercio ambulante. La conexión del PMEPG con la ENIPG es inmediata, pues las doce medidas que establece para la mejora de la empleabilidad de la población gitana están vinculadas con los cinco objetivos de empleo de la ENIPG<sup>15</sup>.

7. La única medida del PMEPG dirigida exclusivamente a las mujeres gitanas es la número 9 (“apoyo integral a las mujeres gitanas en el entorno rural y urbano”) que no está orientada a todas sino solo quienes vivan “en el entorno rural y en núcleos urbanos con alta tasa de paro” y presenta dos caras: una de naturaleza sociolaboral (antidiscriminación y fomento del empleo) y otra referida a la ordenación del territorio (evitar la despoblación del medio rural). La selección de las mujeres gitanas como destinatarias de estas medidas está justificada porque la desigualdad genérica entre hombres y mujeres en el mundo rural se agranda para las mujeres gitanas. La prioridad del PMEPG en este punto es la creación de empleo, dirigiéndose a facilitar el acceso a formación adaptada a las necesidades del entorno y de sus empresas y coordinar las acciones formativas con la promoción del emprendimiento local. El PMEPG identifican particularmente las acciones siguientes:

A) Acciones formativas vinculadas al Catálogo de Especialidades Formativas del Sistema Nacional de Empleo, para profesionalizar las actividades realizadas tradicionalmente por las mujeres en ámbitos sectoriales específicos, en sectores de alta demanda rural, en nuevos sectores de futuro y en otros complementarios relacionados con la adquisición de competencias digitales o de tecnologías de la información y comunicación. De este modo se trata de ofrecer una formación adecuada a las necesidades y recursos existentes, en ámbitos con relevantes oportunidades de empleo (atención y cuidado de personas, transporte y mensajería, agricultura, ganadería y servicios forestales), y relacionados con las tecnologías de la información y comunicación.

B) Acciones de asesoramiento y acompañamiento a emprendedoras en la creación y gestión de empresas (trabajo autónomo y desarrollo de microempresas) relacionadas particularmente con la comercialización de productos de estas zonas.

C) Acciones de sensibilización, de formación en competencias básicas y transversales, de puesta en común de buenas prácticas, y de intercambio de experiencias con la finalidad de potenciar la participación social, las relaciones con otras mujeres, la transferencia de la capacidad de iniciativa y la construcción de redes de apoyo a las iniciativas locales.

---

<sup>14</sup> *Inclusión social* incluye las líneas: educación; empleo; vivienda y servicios esenciales; salud y pobreza; y exclusión social y brecha digital. *Igualdad de oportunidades y no discriminación* incluye: antigitanismo y no discriminación; igualdad entre mujeres y hombres y contra la violencia hacia las mujeres; y fomento y reconocimiento de la cultura gitana. *Participación* incluye: participación de la población gitana y del movimiento asociativo gitano.

<sup>15</sup> Para *incrementar la tasa de empleo* de la población gitana se incluyen tres medidas: elaboración de itinerarios personalizados de empleo, acceso prioritario a los programas públicos de empleo e incentivación de la contratación y mantenimiento del empleo. Para *reducir la precariedad laboral y la discriminación* de la población gitana se introduce una medida dirigida a la formación en competencias digitales. Con el objeto de *reducir la tasa de personas gitanas jóvenes que ni trabajan, ni estudian, ni se forman* se han configurado tres medidas relativas al acceso a la Garantía Juvenil para personas gitanas jóvenes, la formación en alternancia con el empleo y la formación con compromiso de contratación. Para *incrementar el empoderamiento, la participación y activación de la mujer gitana en el mercado laboral* se proyectan medidas de apoyo integral a las mujeres gitanas en el entorno rural y urbano. Y, en fin, con la finalidad de *revalorizar y cualificar la población gitana que se dedica al comercio ambulante* se prevén medidas de apoyo al emprendimiento y modernización del comercio ambulante étnico.

8. Junto a estas actuaciones específicas, las mujeres gitanas también se beneficiarán del resto de medidas del PMEPG, ya sea porque se configuran con carácter genérico para toda la población gitana o porque cumplen los requisitos de edad o vulnerabilidad sobre los que se ordenan.

A) Evidentemente les afectan las medidas articuladas con carácter instrumental: fomento del acceso de las personas gitanas desempleadas a los servicios públicos de empleo (medida nº 1); actualización del estudio sobre la situación de la población gitana (medida nº 2); apoyo al emprendimiento y a la modernización del comercio ambulante (medida nº 11); e identificación de buenas prácticas y aprendizaje compartido a través de la red de centros de orientación (RED COE).

B) Medidas dirigidas al colectivo de población gitana desempleada, y por tanto a las mujeres gitanas que se encuentren en esa situación, son: la elaboración de itinerarios o planes personalizados de actuación (medida nº 3); la formación en competencias digitales adecuadas a las nuevas exigencias empresariales, con específica atención a las mujeres (medida nº 6); y el acceso prioritario de la población gitana a los programas públicos de empleo (medida nº 7).

C) Para la población gitana joven se prevé el desarrollo de actividades de formación en alternancia con el empleo mediante el desarrollo de programas TándEM (medida nº 4) y de programas de formación con compromiso de contratación (medida nº 5), así como la facilitación de su acceso al Sistema Nacional de Garantía Juvenil (medida nº 8).

D) Para las personas gitanas en situación de exclusión social y desempleados de larga duración se prevé la incentivación de su contratación y el mantenimiento del empleo mediante bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social, de acuerdo con el RDL 1/2023, de 10 de enero (medida nº 10).

9. Pueden cerrarse estas páginas recordando que “al hablar de la población gitana, es importante reconocer las necesidades o vulnerabilidades específicas de determinados grupos dentro de esa población”, uno de ellos el formado por las mujeres<sup>16</sup>. El PMEPG al así hacerlo, aunque limitadamente, y situarse como parte integrante de la planificación de la política de empleo española contribuye a avanzar en la lucha contra la discriminación del pueblo gitano y, particularmente, de las mujeres que de él forman parte.

**Alberto Cámara Botía**  
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

---

<sup>16</sup> Recomendación del Consejo de 12 de marzo de 2021 sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana.